



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

17 juli 2014*

„Prejudiciële verwijzing — Bescherming van natuurlijke personen in verband met verwerking van persoonsgegevens — Richtlijn 95/46/EG — Artikelen 2, 12 en 13 — Begrip ‚persoonsgegevens‘ — Omvang van recht van betrokkene op toegang — Gegevens betreffende aanvrager van verblijfstitel en juridische analyse in bestuurlijk document ter voorbereiding van beslissing — Handvest van de grondrechten van de Europese Unie — Artikelen 8 en 41”

In de gevoegde zaken C-141/12 en C-372/12,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Rechtbank Middelburg (C-141/12) en door de Raad van State (C-372/12) (Nederland) bij beslissingen van respectievelijk 15 maart 2012 en 1 augustus 2012, ingekomen bij het Hof op 20 maart 2012 en op 3 augustus 2012, in de procedures

Y.S. (C-141/12)

tegen

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,

en

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (C-372/12)

tegen

M.,

S.,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič (rapporteur), kamerpresident, C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 3 juli 2013,

* Procestaal: Nederlands.

gelet op de opmerkingen van:

- Y.S., M. en S., vertegenwoordigd door B. Scholten, J. Hoftijzer en I. Oomen, advocaten,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door B. Koopman en C. Wissels als gemachtigden,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek als gemachtigde,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door E.-M. Mamouna en D. Tsagkaraki als gemachtigden,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door D. Colas en S. Menez als gemachtigden,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer als gemachtigde,
- de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Inez Fernandes en C. Vieira Guerra als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door B. Martenczuk, P. van Nuffel en C. ten Dam als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 december 2013,

het navolgende

Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van de artikelen 2, sub a, 12, sub a, en 13, lid 1, sub d, f en g, van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 281, blz. 31) en van de artikelen 8, lid 2, en 41, lid 2, sub b, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee gedingen, te weten ten eerste, een geding van Y.S., een derdelander die een verzoek om tijdelijk verblijf in Nederland heeft ingediend, tegen de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (hierna: „minister”) en, ten tweede, een geding van de minister tegen M. en S., eveneens derdelanders die eenzelfde verzoek hebben ingediend, over de weigering van die minister om die derdelanders een afschrift te verstrekken van een bestuurlijk document dat voorafgaand aan de vaststelling van de besluiten over hun verzoeken om een verblijfsvergunning was opgesteld.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Richtlijn 95/46 heeft blijkens artikel 1 ervan tot doel in verband met de verwerking van persoonsgegevens de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, inzonderheid van het recht op persoonlijke levenssfeer, te beschermen, alsmede belemmeringen voor het verkeer van die gegevens op te heffen. De punten 25 en 41 van de considerans ervan luiden als volgt:

„(25) Overwegende dat de beginselen van de bescherming enerzijds tot uiting moeten komen in de verplichtingen die aan de personen [...] die de verwerkingen uitvoeren, worden opgelegd, verplichtingen die met name betrekking hebben op de kwaliteit van de gegevens, de technische beveiliging, de aanmelding bij de toezichthoudende autoriteit en de omstandigheden waarin de verwerking kan worden uitgevoerd, en anderzijds in het feit dat aan personen wier gegevens het voorwerp van verwerkingen zijn, het recht wordt verleend om daarvan in kennis te worden gesteld, tot die gegevens toegang te krijgen, de rectificatie ervan te verlangen en zelfs om zich in bepaalde omstandigheden tegen verwerking te verzetten;

[...]

(41) Overwegende dat eenieder over het recht moet kunnen beschikken toegang te verkrijgen tot de gegevens die het voorwerp van een verwerking vormen en hemzelf betreffen, zodat hij zich van de juistheid en de rechtmatigheid van de verwerking ervan kan vergewissen; [...]

- 4 Het begrip „persoonsgegevens” is in artikel 2, sub a, van richtlijn 95/46 omschreven als „iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon, hierna ‚betrokkene’ te noemen”.
- 5 Artikel 12 van deze richtlijn, met het opschrift „Recht van toegang”, bepaalt:

„De lidstaten waarborgen elke betrokkene het recht van de voor de verwerking verantwoordelijke te verkrijgen:

- a) vrijelijk en zonder beperking, met redelijke tussenpozen en zonder bovenmatige vertraging of kosten:
- uitsluitel omtrent het al dan niet bestaan van verwerkingen van hem betreffende gegevens, alsmede ten minste informatie over de doeleinden van deze verwerkingen, de categorieën gegevens waarop deze verwerkingen betrekking hebben en de ontvangers of categorieën ontvangers aan wie de gegevens worden verstrekt;
 - verstrekking, in begrijpelijke vorm, van de gegevens die zijn verwerkt, alsmede de beschikbare informatie over de oorsprong van de gegevens;

[...]

- b) naargelang van het geval, de rectificatie, de uitwissing of de afscherming van de gegevens waarvan de verwerking niet overeenstemt met de bepalingen van deze richtlijn, met name op grond van het onvolledige of onjuiste karakter van de gegevens;
- c) kennisgeving aan derden aan wie de gegevens zijn verstrekt, van elke rectificatie, uitwissing of afscherming, uitgevoerd overeenkomstig punt b), tenzij zulks onmogelijk blijkt of onevenredig veel moeite kost.”

6 Artikel 13 van genoemde richtlijn, „Uitzonderingen en beperkingen”, bepaalt in lid 1:

„De lidstaten kunnen wettelijke maatregelen treffen ter beperking van de reikwijdte van de in artikel [...] 12 [...] bedoelde rechten en plichten indien dit noodzakelijk is ter vrijwaring van:

[...]

d) het voorkomen, het onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten of schendingen van de beroepscode voor gereguleerde beroepen;

[...]

f) een taak op het gebied van controle, inspectie of regelgeving, verbonden, ook al is dit incidenteel, met de uitoefening van het openbaar gezag in de onder c), d) en e), bedoelde gevallen;

g) de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen.”

7 Artikel 14 van die richtlijn bepaalt dat de lidstaten de betrokkene het recht toekennen om zich in een aantal omstandigheden ertegen te verzetten dat hem betreffende gegevens het voorwerp van een verwerking vormen.

8 Volgens de artikelen 22 en 23, lid 1, van richtlijn 95/46 bepalen de lidstaten dat eenieder zich tot de rechter kan wenden wanneer de rechten die hem worden gegarandeerd door het op de betrokken verwerking toepasselijke nationale recht, geschonden worden, en dat eenieder die schade heeft geleden ten gevolge van een onrechtmatige verwerking of van enige andere daad die onverenigbaar is met de ter uitvoering van die richtlijn vastgestelde nationale bepalingen, het recht heeft van de voor de verwerking verantwoordelijke vergoeding van de geleden schade te verkrijgen.

Nederlands recht

9 De artikelen 2, 12 en 13 van richtlijn 95/46 zijn omgezet in het nationale recht bij respectievelijk de artikelen 1, 35 en 43 van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: „Wbp”).

10 Artikel 35 Wbp luidt als volgt:

„De betrokkene heeft het recht zich vrijelijk en met redelijke tussenpozen tot de verantwoordelijke te wenden met het verzoek hem mede te delen of hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt. De verantwoordelijke deelt de betrokkene schriftelijk binnen vier weken mee of hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt.

Indien zodanige gegevens worden verwerkt, bevat de mededeling een volledig overzicht daarvan in begrijpelijke vorm, een omschrijving van het doel of de doeleinden van de verwerking, de categorieën van gegevens waarop de verwerking betrekking heeft en de ontvangers of categorieën van ontvangers, alsmede de beschikbare informatie over de herkomst van de gegevens.”

11 Ingevolge artikel 43, sub e, Wbp kan de verantwoordelijke artikel 35 daarvan buiten toepassing laten voor zover dit noodzakelijk is in het belang van de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen.

12 Overeenkomstig artikel 29, lid 1, sub a, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: „Vw 2000”) kan een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden verleend aan de vreemdeling die verdragsvluchteling is. Volgens artikel 29, lid 1, sub b, van die wet wordt een dergelijke vergunning tevens verleend aan de vreemdeling die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij

bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan doodstraf of executie, aan folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, of aan ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

Hoofdingen en prejudiciële vragen

- 13 De beslismedewerker van de Immigratie- en Naturalisatiedienst die belast is met de behandeling van een aanvraag voor een verblijfsvergunning, stelt, indien hij niet tekenbevoegd is, een conceptbesluit op dat ter beoordeling aan een senior beslismedewerker (resumptor) wordt voorgelegd. Bij het conceptbesluit wordt een schriftelijk stuk gevoegd waarin deze beslismedewerker aan de resumptor toelicht hoe hij tot dat besluit is gekomen (hierna: „minuut”). Indien de beslismedewerker zelf tekenbevoegd is, wordt de minuut niet voorgelegd aan een resumptor maar gebruikt als toelichting op de besluitvorming voor de interne verantwoording van het besluit. De minuut is een onderdeel van het voorbereidingsproces binnen die dienst, maar niet van het definitieve besluit, hoewel bepaalde erin opgenomen overwegingen kunnen worden overgenomen in de motivering bij dat besluit.
- 14 In de regel bevat de minuut de volgende gegevens: naam, telefoonnummer en kantoor van de met de voorbereiding van het besluit belaste beslismedewerker; vakjes voor het paraferen en voor de namen van de resumptors; gegevens betreffende de aanvrager, zoals zijn naam, geboortedatum, nationaliteit, geslacht, etniciteit, religie en taal; gegevens over de proceshistorie; gegevens over de door de aanvrager afgelegde verklaringen en overlegde stukken; de juridische bepalingen die van toepassing zijn, en ten slotte een beoordeling van voornoemde gegevens in het licht van de toepasselijke juridische bepalingen. Deze beoordeling wordt aangeduid als „juridische analyse”.
- 15 De omvang van de juridische analyse kan naargelang van het geval variëren van enkele zinnen tot enkele pagina’s. Bij een uitgebreide analyse wordt door een beslismedewerker met name ingegaan op de geloofwaardigheid van afgelegde verklaringen en vermeldt hij de redenen waarom een aanvrager volgens hem al dan niet in aanmerking komt voor een verblijfstitel. Bij een summiere analyse kan het zijn dat alleen wordt verwezen naar een bepaalde gevoerde beleidslijn.
- 16 Tot 14 juli 2009 was het het beleid van de minister om de minuut op verzoek te verstrekken. Hij heeft deze praktijk echter verlaten daar hij meende dat het grote aantal van die verzoeken een te grote werkbelasting meebracht, dat de betrokkenen de juridische analyses in de aan hen verstrekte minuut vaak verkeerd uitlegden en dat als gevolg van die verstrekking de interne gedachtewisseling binnen de immigratie- en naturalisatiedienst steeds minder in de minuut werd vastgelegd.
- 17 Sindsdien worden verzoeken om verstrekking van een minuut systematisch afgewezen. In plaats van een afschrift van de minuut ontvangt de verzoeker thans een overzicht van de persoonsgegevens in dat document, daaronder begrepen informatie over de herkomst van die gegevens en over de instanties waaraan zij eventueel zijn meegedeeld.

Zaak C-141/12

- 18 Op 13 januari 2009 heeft Y.S. een aanvraag ingediend voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Bij besluit van 9 juni 2009 is die aanvraag afgewezen. Dat besluit is bij brief van 9 april 2010 ingetrokken en bij besluit van 6 juli 2010 is die aanvraag opnieuw afgewezen.
- 19 Bij brief van 10 september 2010 heeft Y.S. verzocht om toezending van de minuut behorende bij het besluit van 6 juli 2010.

- 20 Bij besluit van 24 september 2010 is de toezending geweigerd. Dit besluit geeft wel een overzicht van de gegevens in de minuut, de herkomst van deze gegevens en de instanties waaraan zij zijn verstrekt. Y.S. heeft bezwaar gemaakt tegen deze weigering om die gegevens toe te zenden, dat bij besluit van 22 maart 2011 is afgewezen.
- 21 YS heeft vervolgens bij de Rechtbank Middelburg beroep ingesteld tegen dat besluit, op grond dat niet rechtmatig kon worden geweigerd hem inzage in die minuut te geven.
- 22 Daarop heeft de Rechtbank Middelburg de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Zijn de gegevens die in de minuut van betrokkene zijn weergegeven en die betrekking hebben op betrokkene, persoonsgegevens in de zin van artikel 2, sub a, van [richtlijn 95/46]?
- 2) Is de in de minuut opgenomen juridische analyse een persoonsgegeven in de zin van voornoemde bepaling?
- 3) Wanneer het Hof bevestigt dat de hiervoor omschreven gegevens persoonsgegevens zijn, dient de verwerker/overheidsinstantie dan ook ingevolge artikel 12 van [richtlijn 95/46] en artikel 8, lid 2, van het [Handvest] inzage te geven in deze persoonsgegevens?
- 4) Kan betrokkene in dit kader ook een rechtstreeks beroep doen op artikel 41, lid 2, sub b, van het [Handvest], en zo ja, moet de hierin opgenomen zinsnede ‚met inachtneming van het gerechtvaardigde belang van de vertrouwelijkheid [van de] besluitvorming’ zo worden uitgelegd dat het recht op inzage in de minuut op die grond kan worden geweigerd?
- 5) Wanneer betrokkene verzoekt om inzage in de minuut, dient de verwerker/overheidsinstantie een kopie van dit document te verschaffen om zo recht te doen aan het inzagerecht?”

Zaak C-372/12

Geding betreffende M.

- 23 Bij besluit van 28 oktober 2009 heeft de minister aan M. een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verleend uit hoofde van artikel 29, lid 1, sub b, Vw 2000. Dit besluit was niet gemotiveerd, in die zin dat daarin niet was vermeld hoe de zaak door de immigratie- en naturalisatiedienst was beoordeeld.
- 24 Bij brief van 30 oktober 2009 heeft M. op grondslag van artikel 35 Wbp verzocht om inzage in de minuut behorende bij dat besluit.
- 25 Bij besluit van 4 november 2009 heeft de minister geweigerd M. inzage te geven in die minuut. Hij heeft die weigering gebaseerd op artikel 43, sub e, Wbp, daar hij van mening was dat inzage in een dergelijk document afbreuk kon doen aan de vrijheid van de beslismedewerker die het moet opstellen, om daarin een aantal argumenten of overwegingen op te nemen die bij de besluitvorming van belang kunnen zijn.
- 26 Daar het bezwaar tegen die weigering bij besluit van 3 december 2010 werd afgewezen, heeft M. daartegen beroep ingesteld bij de Rechtbank Middelburg. Bij uitspraak van 16 juni 2011 heeft die rechter overwogen dat het door de minister aangevoerde belang om geen inzage in de minuut te verlenen, geen belang is dat beschermd wordt door artikel 43, sub e, Wbp en heeft hij dat besluit nietig verklaard omdat het op een onjuiste motivering rechtens berustte. Voorts oordeelde hij dat er geen aanleiding bestond om de rechtsgevolgen van dat besluit in stand te laten, nu de minister in

strijd met artikel 35, lid 2, Wbp geen inzage heeft gegeven in de in de minuut vermelde juridische analyse, waaruit zou kunnen blijken waarom M. niet was aan te merken als verdragsvluchteling, als bedoeld in artikel 29, lid 1, sub a, Vw 2000.

Geding betreffende S

- 27 Bij niet gemotiveerd besluit van 10 februari 2010 heeft de minister S. een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd verleend wegens „dramatische omstandigheden”. Bij brief van 19 februari 2010 heeft S. op grond van artikel 35 Wbp verzocht om toezending van de minuut behorende bij dat besluit.
- 28 Dit verzoek werd afgewezen bij besluit van 31 maart 2010, dat vervolgens na een bezwaar daartegen is bevestigd bij besluit van 21 oktober 2010. De minister heeft zich bij laatstgenoemd besluit op het standpunt gesteld dat in het besluit van 31 maart 2010 reeds was vermeld welke persoonsgegevens in de minuut waren opgenomen en dat daarmee aan het verzoek tot inzage was tegemoetgekomen. Hij meende voorts dat de Wbp geen recht op inzage in de minuut verleent.
- 29 Bij uitspraak van 4 augustus 2011 heeft de Rechtbank Amsterdam het door S. tegen het besluit van 21 oktober 2010 ingestelde beroep gegrond verklaard en dat besluit nietig verklaard. Die rechter overwoog met name dat de betrokken minuut geen andere informatie bevatte dan de persoonsgegevens van S., dat S. op grond van de Wbp recht had op inzage in die gegevens en dat de weigering van de minister om inzage te geven niet rechtsgeldig was gefundeerd.
- 30 Zowel in het geding betreffende M. als in dat betreffende S., heeft de minister besloten hoger beroep in te stellen bij de Raad van State.
- 31 Daarop heeft de Raad van State besloten de twee zaken betreffende M. en S. te voegen, de behandeling ervan te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Dient artikel 12, aanhef en sub a, tweede streepje, van [richtlijn 95/46] aldus te worden uitgelegd dat er een recht bestaat op een afschrift van stukken waarin persoonsgegevens zijn verwerkt, of is voldoende dat een volledig overzicht in begrijpelijke vorm wordt verstrekt van de persoonsgegevens die in de desbetreffende stukken zijn verwerkt?
 - 2) Dienen de woorden ‚recht van inzage’ in artikel 8, lid 2, van het [Handvest] aldus te worden uitgelegd dat er een recht bestaat op een afschrift van stukken waarin persoonsgegevens zijn verwerkt, of is voldoende dat een volledig overzicht in begrijpelijke vorm wordt verstrekt van de persoonsgegevens die in de desbetreffende stukken zijn verwerkt in de zin van artikel 12, aanhef en sub a, tweede streepje, van [richtlijn 95/46]?
 - 3) Is artikel 41, lid 2, aanhef en sub b, van het [Handvest] mede gericht tot de lidstaten van de Europese Unie voor zover zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen in de zin van artikel 51, lid 1, van het [Handvest]?
 - 4) Levert de consequentie dat als gevolg van het geven van inzage in minuten daarin niet meer de redenen worden vastgelegd waarom een bepaald besluit wordt voorgesteld, hetgeen de interne ongestoorde gedachtewisseling binnen de betrokken overheidsinstantie en de ordelijke besluitvorming niet ten goede komt, een gerechtvaardigd belang van de vertrouwelijkheid op in de zin van artikel 41, lid 2, aanhef en sub b, van het [Handvest]?
 - 5) Kan een juridische analyse, zoals neergelegd in een minuut, worden aangemerkt als een persoonsgegeven in de zin van artikel 2, sub a, van [richtlijn 95/46]?

6) Behoort tot de bescherming van rechten en vrijheden van anderen in de zin van artikel 13, lid 1, aanhef en sub g, van [richtlijn 95/46] ook het belang van een interne ongestoorde gedachtewisseling binnen de betrokken overheidsinstantie? Indien het antwoord hierop negatief luidt, kan dit belang dan worden gebracht onder artikel 13, lid 1, aanhef en sub d of f, van die richtlijn?"

32 Bij beslissing van 30 april 2013 zijn de zaken C-141/12 en C-372/12 gevoegd voor de mondelinge behandeling en voor het arrest.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en tweede vraag in zaak C-141/12 en vijfde vraag in zaak C-372/12, betreffende het begrip „persoonsgegevens”

- 33 Met zijn eerste en tweede vraag in zaak C-141/12 en met zijn vijfde vraag in zaak C-372/12, die tezamen moeten worden behandeld, wensen de verwijzende rechters in wezen te vernemen of artikel 2, sub a, van richtlijn 95/46 in die zin moet worden uitgelegd dat de gegevens over de aanvrager van de verblijfstitel en de juridische analyse die in de minuut zijn weergegeven, persoonsgegevens in de zin van die bepaling zijn.
- 34 Hoewel alle belanghebbenden die hierover een standpunt hebben ingenomen, menen dat de in de minuut opgenomen gegevens over de aanvrager van de verblijfstitel beantwoorden aan het begrip „persoonsgegevens”, en bijgevolg voorstellen de eerste vraag in zaak C-141/12 bevestigend te beantwoorden, zijn de meningen verdeeld over de juridische analyse in dat bestuurlijke document, die het voorwerp vormt van de tweede vraag in die zaak en van de vijfde vraag in zaak C-372/12.
- 35 Zowel Y.S., M. en S. als de Griekse, de Oostenrijkse en de Portugese regering alsmede de Europese Commissie menen dat deze juridische analyse, daar zij betrekking heeft op een concrete natuurlijke persoon en is gebaseerd op diens situatie en individuele kenmerken, eveneens onder dat begrip valt. De Griekse regering en de Commissie preciseren evenwel dat dit alleen geldt voor juridische analyses die gegevens over een natuurlijke persoon bevatten en niet voor die welke uitsluitend een abstracte juridische interpretatie bevatten, terwijl M. en S. menen dat zelfs een dergelijke abstracte interpretatie binnen de werkingssfeer van die bepaling valt indien zij bepalend is voor de beoordeling van de aanvraag voor een verblijfstitel en op het concrete geval van de aanvrager wordt toegepast.
- 36 Volgens de Nederlandse, de Tsjechische en de Franse regering daarentegen valt de juridische analyse in een minuut niet onder het begrip „persoonsgegevens”.
- 37 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat artikel 2, sub a, van richtlijn 95/46 „persoonsgegevens” omschrijft als „iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon”.
- 38 Het lijkt geen twijfel dat de gegevens betreffende de aanvrager van een verblijfstitel die in een minuut staan, zoals diens naam, geboortedatum, nationaliteit, geslacht, etniciteit, religie en taal, informatie vormen betreffende deze natuurlijke persoon, die in die minuut wordt geïdentificeerd door onder meer zijn naam, en dat die informatie bijgevolg moet worden aangemerkt als „persoonsgegevens” (zie in die zin met name arrest Huber, C-524/06, EU:C:2008:724, punten 31 en 43).
- 39 De juridische analyse in een minuut kan daarentegen weliswaar persoonsgegevens bevatten, maar vormt op zich niet een dergelijk gegeven in de zin van artikel 2, sub a, van richtlijn 95/46.

- 40 Zoals in wezen is opgemerkt door de advocaat-generaal in punt 59 van haar conclusie alsmede door de Nederlandse, de Tsjechische en de Franse regering, vormt een dergelijke juridische analyse immers geen informatie over de aanvrager van de verblijfstitel, maar hooguit, voor zover die analyse niet beperkt blijft tot een zuiver abstracte uitlegging van het recht, informatie over de beoordeling en de toepassing van dat recht door de bevoegde autoriteit op de situatie van de aanvrager, waarbij die situatie met name wordt vastgesteld middels de hem betreffende persoonsgegevens waarover die autoriteit beschikt.
- 41 Die uitlegging van het begrip „persoonsgegevens” in de zin van richtlijn 95/46 volgt niet alleen uit de bewoordingen van artikel 2, sub a, daarvan, maar vindt tevens steun in het doel en de opzet ervan.
- 42 Volgens artikel 1 ervan beoogt deze richtlijn in verband met de verwerking van persoonsgegevens de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, inzonderheid hun persoonlijke levenssfeer, te beschermen en zo het vrije verkeer van deze gegevens tussen de lidstaten mogelijk te maken.
- 43 Volgens punt 25 van de considerans van richtlijn 95/46 komen de daarin vervatte beginselen van bescherming van natuurlijke personen enerzijds tot uiting in de verplichtingen die worden opgelegd aan de personen die de die personen betreffende verwerkingen uitvoeren, en anderzijds in het feit dat aan personen wier gegevens het voorwerp van verwerkingen zijn, het recht wordt verleend om daarvan in kennis te worden gesteld, tot die gegevens toegang te krijgen, de rectificatie ervan te verlangen en zelfs om zich in bepaalde omstandigheden tegen verwerking te verzetten.
- 44 Wat deze in richtlijn 95/46 bedoelde rechten van de betrokkene betreft, moet worden vastgesteld dat de bescherming van het fundamentele recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer met name impliceert dat de betrokkene zich ervan kan vergewissen dat zijn persoonsgegevens juist zijn en rechtmatig worden verwerkt. Zoals blijkt uit punt 41 van de considerans van deze richtlijn, moet de betrokkene, teneinde de nodige controles te kunnen verrichten, krachtens artikel 12, sub a, daarvan over het recht beschikken om toegang te verkrijgen tot de hem betreffende gegevens die het voorwerp van een verwerking vormen. Dit recht op toegang is met name noodzakelijk opdat de betrokkene eventueel van de voor de verwerking verantwoordelijke gedaan kan krijgen dat deze zijn gegevens rectificeert, uitwist of afschermt, en bijgevolg het in artikel 12, sub b, van die richtlijn bedoelde recht kan uitoefenen (zie in die zin arrest Rijkeboer, C-553/07, EU:C:2009:293, punten 49 en 51).
- 45 Anders dan de gegevens betreffende de aanvrager van de verblijfstitel die in de minuut staan en de feitelijke basis kunnen vormen voor de juridische analyse daarin, kan een dergelijke analyse, zoals de Nederlandse en de Franse regering hebben opgemerkt, zelf niet door die aanvrager worden gecontroleerd op de juistheid ervan en worden gerectificeerd uit hoofde van artikel 12, sub b, van richtlijn 95/46.
- 46 In die omstandigheden zou met de uitbreiding van het recht op inzage van de aanvrager van een verblijfstitel tot die juridische analyse in werkelijkheid niet het doel van deze richtlijn worden gediend, dat erin bestaat de bescherming van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van die aanvrager te waarborgen met betrekking tot de verwerking van hem betreffende gegevens, maar het doel dat erin bestaat hem een recht van toegang tot bestuurlijke documenten te verzekeren, waarop richtlijn 95/46 echter niet ziet.
- 47 In een analoge context heeft het Hof met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen van de Unie, geregeld bij verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 2001, L 8, blz. 1), en verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145, blz. 43), reeds vastgesteld, in

punt 49 van het arrest Commissie/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378), dat genoemde verordeningen verschillende doelstellingen hebben en dat verordening nr. 45/2001, anders dan verordening nr. 1049/2001, niet tot doel heeft de transparantie van het besluitvormingsproces van overheidsorganen te verzekeren en goede administratieve praktijken te bevorderen door de uitoefening van het recht op toegang tot documenten te vergemakkelijken. Deze vaststelling gaat ook op voor richtlijn 95/46, waarvan het doel in wezen overeenkomt met dat van verordening nr. 45/2001.

- 48 Uit het voorgaande volgt dat op de eerste en de tweede vraag in zaak C-141/12 en op de vijfde vraag in zaak C-372/12 dient te worden geantwoord dat artikel 2, sub a, van richtlijn 95/46 in die zin moet worden uitgelegd dat de gegevens over de aanvrager van een verblijfstitel die in de minuut zijn weergegeven, en in voorkomend geval die welke in de juridische analyse in die minuut zijn weergegeven, „persoonsgegevens” zijn in de zin van deze bepaling, maar dat die analyse als zodanig niet aldus kan worden gekwalificeerd.

Zesde vraag in zaak C-372/12, betreffende de mogelijkheid om het recht op inzage te beperken

- 49 Gelet op het antwoord op de eerste en de tweede vraag in zaak C-141/12 en op de vijfde vraag in zaak C-372/12, en daar de verwijzende rechter heeft gepreciseerd dat de zesde vraag in zaak C-372/12 alleen dient te worden beantwoord indien de juridische analyse in de minuut als persoonsgegeven moet worden aangemerkt, hoeft die zesde vraag niet te worden beantwoord.

Derde en vijfde vraag in zaak C-141/12 en eerste en tweede vraag in zaak C-372/12, betreffende de omvang van het recht op inzage

- 50 Met de derde en de vijfde vraag in zaak C-141/12 en met de eerste en de tweede vraag in zaak C-372/12, die samen moeten worden behandeld, wensen de verwijzende rechters in wezen te vernemen of artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46 en artikel 8, lid 2, van het Handvest in die zin moeten worden uitgelegd dat de aanvrager van een verblijfstitel beschikt over een recht op inzage in de hem betreffende gegevens in de minuut en, zo ja, of dit recht op inzage impliceert dat de bevoegde autoriteiten hem een afschrift van deze minuut moeten verstrekken dan wel of het volstaat dat zij hem een volledig overzicht, in begrijpelijke vorm, van die gegevens verstrekken.
- 51 Alle partijen in de procedure voor het Hof zijn het erover eens dat artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46 de aanvrager van een verblijfstitel een recht op inzage in alle persoonsgegevens in de minuut verleent, maar de standpunten over de concrete omvang van dat recht lopen uiteen naargelang van hun uitlegging van het begrip „persoonsgegevens”.
- 52 Wat de vorm betreft die aan dat recht op inzage moet worden gegeven, menen Y.S., M. en S. alsmede de Griekse regering dat de aanvrager het recht heeft een afschrift van de minuut te krijgen. Alleen een dergelijk afschrift stelt hem immers in staat zich ervan te vergewissen dat hij in het bezit is van alle hem betreffende persoonsgegevens die in de minuut staan.
- 53 Volgens de Nederlandse, de Tsjechische, de Franse en de Portugese regering alsmede de Commissie daarentegen gebiedt noch artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46 noch artikel 8, lid 2, van het Handvest de lidstaten de aanvrager van een verblijfstitel een afschrift van de minuut te verschaffen. Er bestaan andere mogelijkheden om de in een dergelijk document opgenomen persoonsgegevens in begrijpelijke vorm mee te delen, met name het verstrekken van een volledig en begrijpelijk overzicht van die gegevens.
- 54 Vooraf dient in herinnering te worden gebracht dat richtlijn 95/46, daar zij een regeling treft in verband met de verwerking van persoonsgegevens die afbreuk kan doen aan de fundamentele vrijheden, en inzonderheid aan het recht op privéleven, noodzakelijkerwijs moet worden uitgelegd tegen de achtergrond van de grondrechten, die volgens vaste rechtspraak van het Hof integrerend deel

uitmaken van de algemene rechtsbeginselen waarvan het Hof de eerbiediging verzekert en die thans in het Handvest zijn opgenomen (zie met name arresten Connolly/Commissie, C-274/99 P, EU:C:2001:127, punt 37; Österreichischer Rundfunk e.a., C-465/00, C-138/01 en C-139/01, EU:C:2003:294, punt 68, en Google Spain en Google, C-131/12, EU:C:2014:317, punt 68).

- 55 Artikel 8 van het Handvest, dat het recht op bescherming van persoonsgegevens waarborgt, bepaalt in lid 2 met name dat eenieder het recht van inzage heeft in de over hem verzamelde gegevens. Dat vereiste is uitgevoerd bij artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46 (zie in die zin arrest Google Spain en Google, EU:C:2014:317, punt 69).
- 56 Volgens deze bepaling van richtlijn 95/46 waarborgen de lidstaten elke betrokkene het recht om van de voor de verwerking verantwoordelijke, vrijelijk en zonder beperking, met redelijke tussenpozen en zonder bovenmatige vertraging of kosten, verstrekking te verkrijgen, in begrijpelijke vorm, van de gegevens die zijn verwerkt, alsmede van de beschikbare informatie over de oorsprong van de gegevens.
- 57 Hoewel richtlijn 95/46 de lidstaten aldus verplicht te waarborgen dat iedere betrokkene van de voor de verwerking van persoonsgegevens verantwoordelijke verstrekking kan verkrijgen van alle hem betreffende gegevens van deze aard die deze verantwoordelijke verwerkt, laat zij het aan de lidstaten over om te bepalen welke concrete materiële vorm die verstrekking moet krijgen, mits deze „begrijpelijk” is. Dat wil zeggen dat de betrokkene daardoor in staat wordt gesteld kennis te nemen van die gegevens en te controleren of zij juist zijn en zijn verwerkt in overeenstemming met deze richtlijn, opdat die betrokkene eventueel de hem bij de artikelen 12, sub b en c, 14, 22 en 23 daarvan verleende rechten kan uitoefenen (zie in die zin arrest Rijkeboer, EU:C:2009:293, punten 51 en 52).
- 58 Voor zover aan de met dat recht op inzage nagestreefde doelstelling volledig kan worden voldaan met een andere vorm van verstrekking, kan de betrokkene dus noch aan artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46 noch aan artikel 8, lid 2, van het Handvest het recht ontlenen om een afschrift te verkrijgen van het originele document of bestand waarin die gegevens staan. Teneinde de betrokkene geen toegang te geven tot andere informatie dan de hem betreffende persoonsgegevens, kan hij een afschrift krijgen van het originele document of bestand waarin die andere informatie onleesbaar is gemaakt.
- 59 In situaties als die in de hoofdgedingen vloeit uit het in punt 48 van het onderhavige arrest gegeven antwoord voort dat alleen de gegevens betreffende de aanvrager van de verblijfstitel die in de minuut zijn weergegeven, en in voorkomend geval die welke in de juridische analyse in die minuut zijn weergegeven, „persoonsgegevens” in de zin van artikel 2, sub a, van richtlijn 95/46 zijn. Bijgevolg heeft het recht op inzage waarop deze aanvrager zich krachtens artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46 en artikel 8, lid 2, van het Handvest kan beroepen, uitsluitend betrekking op die gegevens. Opdat aan dit recht op inzage wordt voldaan, volstaat het dat aan de aanvrager van de verblijfstitel een volledig overzicht, in begrijpelijke vorm, van al deze gegevens wordt gegeven, dat wil zeggen in een vorm die deze aanvrager in staat stelt kennis te nemen van die gegevens en te controleren of zij juist zijn en zijn verwerkt in overeenstemming met deze richtlijn, opdat hij eventueel de hem bij de artikelen 12, sub b en c, 14, 22 en 23 van die richtlijn verleende rechten kan uitoefenen.
- 60 Uit het voorgaande vloeit voort dat op de derde en de vijfde vraag in zaak C-141/12 en op de eerste en de tweede vraag in zaak C-372/12 dient te worden geantwoord dat artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46 en artikel 8, lid 2, van het Handvest in die zin moeten worden uitgelegd dat de aanvrager van een verblijfstitel een recht heeft op inzage in alle hem betreffende persoonsgegevens die het voorwerp van een verwerking door de nationale overheidsinstanties vormen in de zin van artikel 2, sub b, van deze richtlijn. Om daaraan te voldoen, volstaat het dat aan die aanvrager een volledig overzicht, in begrijpelijke vorm, van deze gegevens wordt gegeven, dat wil zeggen in een vorm die deze aanvrager in staat stelt kennis te nemen van die gegevens en te controleren of zij juist zijn en zijn verwerkt in overeenstemming met deze richtlijn, opdat hij eventueel de hem bij die richtlijn verleende rechten kan uitoefenen.

Vierde vraag in zaak C-141/12 en derde en vierde vraag in zaak C-372/12, betreffende artikel 41 van het Handvest

- 61 Met de vierde vraag in zaak C-141/12 en met de derde en de vierde vraag in zaak C-372/12, die samen moeten worden behandeld, wensen de verwijzende rechters in wezen te vernemen of artikel 41, lid 2, sub b, van het Handvest in die zin moet worden uitgelegd dat de aanvrager van een verblijfstitel zich tegenover de nationale autoriteiten kan beroepen op het in die bepaling vervatte recht op inzage in het dossier en, zo ja, wat de strekking is van de uitdrukking „met inachtneming van het gerechtvaardigde belang van de vertrouwelijkheid” van de besluitvorming in de zin van die bepaling.
- 62 De Commissie meent dat deze vragen niet-ontvankelijk zijn omdat zij hypothetisch en onbegrijpelijk zijn geformuleerd.
- 63 Dienaangaande dient eraan te worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof er een vermoeden van relevantie rust op de vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid te onderzoeken. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een vraag van een nationale rechter wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (zie met name arrest Márquez Samohano, C-190/13, EU:C:2014:146, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 64 Dit is in de onderhavige zaak evenwel niet het geval. Tegen de achtergrond van het door de verwijzende rechters uiteengezette feitelijke kader blijkt immers niet dat de vraag of verzoekers in de hoofdgedingen zich krachtens artikel 41, lid 2, sub b, van het Handvest kunnen beroepen op een recht op inzage in het dossier betreffende hun aanvragen voor een verblijfstitel, louter hypothetisch van aard is. De formulering van deze vragen en de daarop betrekking hebbende informatie in de verwijzingsbeslissingen zijn voorts voldoende duidelijk om de strekking van deze vragen te bepalen en om ten eerste het Hof in staat te stellen daarop een antwoord te geven en ten tweede de belanghebbenden in staat te stellen hun opmerkingen te maken overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie.
- 65 Wat de inhoud van deze prejudiciële vragen betreft, menen Y.S., M. en S. alsmede de Griekse regering dat de aanvrager van een verblijfstitel een recht op inzage in het dossier kan baseren op artikel 41, lid 2, sub b, van het Handvest, daar de nationale autoriteiten in het kader van de procedure voor de toekenning van een dergelijke titel richtlijnen op asielgebied ten uitvoer brengen. De Nederlandse, de Tsjechische, de Franse, de Oostenrijkse en de Portugese regering menen daarentegen dat artikel 41 van het Handvest uitsluitend is gericht tot de instellingen van de Unie en bijgevolg niet als grondslag kan dienen voor een recht op inzage in het dossier in het kader van een nationale procedure.
- 66 Meteen dient erop te worden gewezen dat artikel 41 van het Handvest, „Recht op behoorlijk bestuur”, in lid 1 bepaalt dat eenieder er recht op heeft dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen, organen en instanties van de Unie worden behandeld. Ingevolge lid 2 van dat artikel behelst dit recht met name het recht van eenieder om inzage te krijgen in het hem betreffende dossier, met inachtneming van het gerechtvaardigde belang van de vertrouwelijkheid en het beroeps- en het zakengeheim.
- 67 Uit de bewoordingen van artikel 41 van het Handvest volgt dus duidelijk dat dit niet is gericht tot de lidstaten, maar uitsluitend tot de instellingen, organen en instanties van de Unie (zie in die zin arrest Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, punt 28). Bijgevolg kan de aanvrager van een verblijfstitel aan artikel 41, lid 2, sub b, van het Handvest geen recht op inzage in het nationale dossier betreffende zijn aanvraag ontleenen.

- 68 Het in die bepaling verankerde recht op behoorlijk bestuur vormt ongetwijfeld een afspiegeling van een algemeen beginsel van het Unierecht (arrest H. N., C-604/12, EU:C:2014:302, punt 49). Met hun vragen in de onderhavige zaken verzoeken de verwijzende rechters echter niet om uitlegging van dit algemene beginsel, maar wensen zij te vernemen of artikel 41 van het Handvest als zodanig kan worden toegepast op de lidstaten van de Unie.
- 69 Bijgevolg dient op de vierde vraag in zaak C-141/12 en op de derde en de vierde vraag in zaak C-372/12 te worden geantwoord dat artikel 41, lid 2, sub b, van het Handvest in die zin moet worden uitgelegd dat de aanvrager van een verblijfstitel zich tegenover de nationale autoriteiten niet op deze bepaling kan beroepen.

Kosten

- 70 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 2, sub a, van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, moet in die zin worden uitgelegd dat gegevens over de aanvrager van een verblijfstitel die zijn weergegeven in een bestuurlijk document, zoals de in het hoofdgeding aan de orde zijnde „minuut”, waarin de gronden worden uiteengezet die de beslismedewerker aanvoert tot staving van het ontwerpbesluit dat hij moet opstellen in het kader van de procedure die voorafgaat aan de vaststelling van een besluit over de aanvraag van een dergelijke titel, en in voorkomend geval die welke zijn weergegeven in de juridische analyse die dat document bevat, „persoonsgegevens” zijn in de zin van deze bepaling, maar dat die analyse als zodanig niet aldus kan worden gekwalificeerd.**
- 2) **Artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46 en artikel 8, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moeten in die zin worden uitgelegd dat de aanvrager van een verblijfstitel een recht heeft op inzage in alle hem betreffende persoonsgegevens die het voorwerp van een verwerking door de nationale overheid vormen in de zin van artikel 2, sub b, van deze richtlijn. Om daaraan te voldoen, volstaat het dat aan die aanvrager een volledig overzicht, in begrijpelijke vorm, van deze gegevens wordt gegeven, dat wil zeggen in een vorm die deze aanvrager in staat stelt kennis te nemen van die gegevens en te controleren of zij juist zijn en zijn verwerkt in overeenstemming met deze richtlijn, opdat hij eventueel de hem bij die richtlijn verleende rechten kan uitoefenen.**
- 3) **Artikel 41, lid 2, sub b, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moet in die zin worden uitgelegd dat de aanvrager van een verblijfstitel zich tegenover de nationale autoriteiten niet op deze bepaling kan beroepen.**

ondertekeningen