

Raad
van State

No: R01.91.0306

Uitgesproken: 16 juni 1994

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geschil tussen:

H. Valkenier te Haarlem (appellant)

en

de Minister van Binnenlandse Zaken (verweerder)

Raad
van State

No: R01.91.0306

Uitgesproken: 16 juni 1994

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geschil tussen:

H. Valkenier te Haarlem (appellant)

en

de Minister van Binnenlandse Zaken (verweerder)

Bij besluit van 25 april 1990 heeft verweerder het verzoek van appelland van 30 januari 1990 om informatie afgewezen en enkele vragen van appelland beantwoord.

Tegen dit besluit heeft appelland bij schrijven van 21 mei 1990 beroep ingesteld bij de Afdeling rechtspraak.

Naar aanleiding van de uitnodiging als bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen heeft verweerder het beroepschrift van appelland als bezwaarschrift aangemerkt en als zodanig in behandeling genomen.

Bij besluit van 21 december 1990 heeft verweerder de bezwaren van appelland deels niet-ontvankelijk, deels gegrond en voor het overige ongegrond verklaard.

Dit besluit is aan deze uitspraak gehecht.

Tegen dit besluit heeft appelland bij schrijven van 11 januari 1991, ingekomen bij de Raad van State op 15 januari 1991, beroep ingesteld bij de Afdeling rechtspraak.

Bij schrijven van 19 april 1991 heeft appelland zijn beroep gemotiveerd.

Dit schrijven is aan deze uitspraak gehecht.

Desgevraagd heeft verweerder bij schrijven van 15 augustus 1991 een verweerschrift ingediend.

Het geschil is op 14 april 1994 behandeld in een openbare vergadering van de Afdeling, waarin appellant in persoon en vertegenwoordigd door Mr H. Gaasbeek, advocaat te Haarlem, en verweerder, vertegenwoordigd door Mr E.J. Daalder, advocaat te Den Haag, Mr H.G. Lubberdink, ambtenaar ten departemente, en Mr J. van Overdam, ambtenaar van de Binnenlandse Veiligheidsdienst, hun standpunten nader hebben toegelicht.

In rechte

Op 1 januari 1994 is in werking getreden de Wet van 16 december 1993 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet op de Raad van State, de Beroepswet, de Ambtenarenwet 1929 en andere wetten, alsmede intrekking van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie), Stb. 1993, 650. Uit de in deel 6, artikel I, van deze wet neergelegde overgangsbepalingen volgt dat het geschil dient te worden behandeld met toepassing van het recht dat gold vóór 1 januari 1994, behoudens ten aanzien van de regeling inzake de proceskostenveroordeling in artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht.

Ingevolge artikel 8, tweede lid, van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (Wet van 3 december 1987, Stb. 635, verder te noemen: de W.I.V.), heeft de Binnenlandse Veiligheidsdienst tot taak:

- a. het verzamelen van gegevens omtrent organisaties en personen welke door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de Staat;
- b. het verrichten van veiligheidsonderzoeken ter zake van de vervulling van vertrouwensfuncties, dan wel van functies in het bedrijfsleven, welke naar het oordeel van de terzake verantwoordelijke Ministers de mogelijkheid bieden de veiligheid of andere gewichtige belangen van de Staat te schaden;

c. het bevorderen van maatregelen ter beveiliging van gegevens waarvan de geheimhouding door het belang van de Staat wordt geboden en van die onderdelen van de overheidsdienst en van het bedrijfsleven, welke naar het oordeel van de terzake verantwoordelijke Ministers van vitaal belang zijn voor de instandhouding van het maatschappelijk leven.

Ingevolge artikel 15, eerste lid, van de W.I.V., worden door een dienst slechts persoonsgegevens verzameld, geregistreerd en aan derden verstrekt, voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van zijn in deze wet omschreven taak.

Ingevolge artikel 16, tweede lid, eerste volzin, van de W.I.V., gedraagt het hoofd van de dienst zich met betrekking tot de verstrekking van persoonsgegevens aan derden naar de aanwijzingen van de betrokken Minister.

Ingevolge de tweede volzin van dit artikel geschiedt verstrekking van persoonsgegevens aan anderen dan overheidsorganen niet dan na machtiging daartoe van de betrokken Minister in de in die machtiging omschreven gevallen of soorten van gevallen.

Ingevolge artikel 16, derde lid, van de W.I.V., stelt de Minister van Binnenlandse Zaken in overeenstemming met de Minister van Justitie regels vast omtrent het beheer van de verzamelingen van persoonsgegevens die door de betrokken dienst worden gehouden.

Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de op artikel 16, derde, vierde en vijfde lid, van de W.I.V. gebaseerde Privacyregeling B.V.D. (Regeling van 21 juni 1988, Stcrt. 1988, 126, verder te noemen: de Privacyregeling), heeft een geregistreerde geen recht op kennisneming van zijn persoonsgegevens. Evenmin heeft hij er recht op te weten of over hem al dan niet persoonsgegevens in de registratie zijn opgenomen.

De voorgeschiedenis van het onderhavige geschil is kort samengevat als volgt. Appellant heeft in 1985 op het strand bij Huisduinen een logboek gevonden, dat vermoedelijk afkomstig is geweest van een vaartuig van de toenmalige Sowjet-Unie, wellicht een onderzeeboot (hierover verschillen partijen van mening). Appellant heeft dit logboek in bewaring gegeven aan het Nationaal Reddingsmuseum "Dorus Rijkers". Vervolgens is het logboek verdwenen.

Nadien is door een functionaris van de Politie-Inlichtingendienst (verder: de P.I.D.) te Haarlem een onderzoek naar appelland ingesteld. Uit een brief van de burgemeester van Haarlem van 15 januari 1990 blijkt, dat dit onderzoek heeft plaatsgevonden onder de verantwoordelijkheid van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (verder: de B.V.D.).

Tar zitting is door verweerder bevestigd dat het optreden van de P.I.D. te Haarlem onder verantwoordelijkheid van de B.V.D. heeft plaatsgevonden. Hieruit volgt, dat verweerder op grond van artikel 16 van de W.I.V. bevoegd is inzake het verstrekken van de gegevens die bij dit onderzoek zijn verzameld en geregistreerd.

Bij het bestreden besluit heeft verweerder de bezwaren van appelland niet-ontvankelijk verklaard voor zover deze betrekking hebben op de wijze waarop het onderzoek door de P.I.D. is uitgevoerd, en op de weigering van verweerder mee te werken aan het opsporen van het vermiste logboek.

De Afdeling overweegt dienaangaande, dat door verweerder in het besluit in primo reeds is erkend dat het onderzoek ten onrechte is ingesteld. De weigering van verweerder in dit besluit om mee te werken aan een speuractie moet worden aangemerkt als een weigering tot feitelijk handelen. In zoverre bevat dit besluit slechts mededelingen van feitelijke aard en is het niet gericht op enig rechtsgevolg als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen.

Verweerder heeft derhalve op goede gronden appelland niet-ontvankelijk verklaard in deze onderdelen van zijn bezwaarschrift. In zoverre komt het beroep van appelland dan ook voor verwerping in aanmerking.

Verweerder heeft bij het bestreden besluit de bezwaren van appelland gegrond verklaard voorzover het betreft de vraag van appelland of bij verweerder gegevens berusten die aan het P.I.D.-onderzoek zijn ontleend. Verweerder heeft appelland evenwel medegedeeld dat die gegevens zijn vernietigd, omdat, nu het onderzoek ten onrechte is uitgevoerd, er geen reden meer bestond deze nog langer te bewaren.

Ongegrond verklaard heeft verweerder de bezwaren van appellant tegen de weigering informatie te verstrekken bestaande uit:

- (1) een rapportage over het genoemde onderzoek;
- (2) de redenen van dit onderzoek;
- (3) een lijst met namen van degenen die door de P.I.D. in het kader van dit onderzoek zijn gehoord;
- (4) inzage in het over appellant aangelegde dossier.

De Afdeling stelt vast, dat de onderdelen (3) en (4) betrekking hebben op persoonsgegevens als bedoeld in artikel 16 van de W.I.V. Onderdeel (1) heeft wellicht deels betrekking op dergelijke gegevens. Ten aanzien van deze onderdelen overweegt de Afdeling als volgt.

Op de gronden zoals uitvoerig weergegeven in de uitspraak van gelijke datum als deze inzake R01.91.1588, welke uitspraak aan deze uitspraak is gehecht, dient bij de beoordeling van deze onderdelen van het verzoek van appellant om informatie artikel 16 van de W.I.V. buiten toepassing te blijven wegens onverenigbaarheid ervan met de artikelen 8 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (verder: het EVRM).

Dit brengt met zich, dat deze onderdelen getoetst dienen te worden aan de Wet openbaarheid van bestuur (verder: de W.O.B.). Hetzelfde geldt voor de rest van het verzoek van appellant (onderdeel (1) gedeeltelijk dan wel geheel; onderdeel (2) geheel).

De Afdeling overweegt terzake als volgt.

In het onderhavige geval is ingevolge het bepaalde in artikel 16 van de W.O.B., zoals deze luidt met ingang van 1 mei 1992, de W.O.B. van toepassing zoals deze luidde vóór die datum.

Ingevolge artikel 4, aanhef en onder b(oud), van de W.O.B. blijft het verstrekken van informatie achterwege indien dit de veiligheid van de staat zou kunnen schaden.

Verweerder heeft zich blijkens het bestraden besluit kennelijk op het standpunt gesteld, dat reeds het enkele feit dat het functioneren van de B.V.D. in dit geval aan de orde is, met zich brengt dat de in

bovengencemde bepaling vervatte weigeringsgrond aan inwilliging van het verzoek van appellant in de weg staat.

Ter zitting heeft hij hieraan toegevoegd, dat hij dit standpunt subsidiair inneemt voor zover artikel 16 van de W.I.V. buiten toepassing zou dienen te blijven met betrekking tot het verzoek van appellant om verstrekking van persoonsgegevens.

Verweerder heeft ter staving van zijn standpunt verwezen naar de uitspraak van de Afdeling rechtspraak van 28 februari 1988 inzake R01.87.0003 tot en met R01.87.0017 ten name van E., V. en 13 anderen, en daaraan toegevoegd dat het functioneren van de BVD eveneens wordt geschaad indien door het doen van mededelingen inzicht wordt gegeven in het actuele kennisniveau van de dienst of in de identiteit van zijn bronnen.

De Afdeling stelt voorop, dat bij de toetsing aan artikel 4, aanhef en onder b (oud), van de W.O.B. de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 8 en 13 EVRM eveneens in acht dienen te worden genomen. Met die verplichtingen verenigbaar is, blijktens het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 6 september 1987 ten name van Klass, dat voor de betrokkene geheim wordt gehouden dat er een onderzoek wordt ingesteld voorafgaande aan en gedurende de uitvoering van dit onderzoek. Uit dit arrest blijkt tevens, dat het vereiste van een effectieve controle met zich brengt, dat na afloop van het onderzoek de betrokkene wel daarvan op de hoogte wordt gebracht, indien de doeleinden waartoe het onderzoek is ingesteld dat toelaten.

Uit het vorenoverwogene volgt, dat verweerder in het kader van de toetsing van het verzoek van appellant aan de W.O.B. niet had mogen volstaan met een in algemene bewoordingen gestelde verwijzing naar de veiligheid van de staat.

Verweerder had daarentegen met een op het onderhavige geval toegesneden motivering moeten aangeven, of de veiligheid van de staat zich verzet tegen het geheel of gedeeltelijk aan appellant verstrekken van inzage in de over hem verzamelde en geregistreerde gegevens.

Gelet op het vorenstaande is het bestreden besluit in zoverre genomen in strijd met het in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van

behoorlijk bestuur dat een beschikking moet kunnen worden gedragen door de daaraan ten grondslag gelegde en voor de betrokkene kenbare motivering.

Het bestreden besluit dient derhalve in zoverre te worden vernietigd op de grond, genoemd in artikel 8, eerste lid, onder d, van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen.

Met het oog op een nieuw te nemen beslissing door verweerder op het bezwaarschrift van appelllant merkt de Afdeling het volgende op. Nu verweerder reeds heeft erkend dat het naar appelllant ingestelde onderzoek onnodig is geweest, valt voorshands niet goed in te zien waarom de veiligheid van de staat zich thans nog verzet tegen het aan appelllant verstrekken van de door hem gevraagde gegevens, voor zover deze bestaan. Verweerder dient voorts na te gaan, of door het verstrekken van deze gegevens de belangen van derden, die op enigerlei wijze bij dit onderzoek zijn betrokken of anderszins in deze gegevens worden genoemd, kunnen worden geschaad.

Gelet op het vorenstaande kunnen de overige grieven van appelllant thans buiten bespreking blijven.

Tenslotte acht de Afdeling termen aanwezig toepassing te geven aan artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht.

Uitspraak:

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;

Recht doende in naam der Koningin:

- I. vernietigt het besluit van verweerder van 21 december 1990, kenmerk Nr. 33.451 SG/Kab, voor zover daarbij de bezwaren van appelland tegen de weigering hem informatie te verstrekken ongegrond zijn verklaard;
- II. verwerpt het beroep voor het overige;
- III. gelast dat de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Binnenlandse Zaken) aan appelland het door hem ingevolge artikel 73, eerste lid, van de Wet op de Raad van State gestorte recht, zijnde f 150,-- vergoedt;
- IV. veroordeelt de Minister van Binnenlandse Zaken (de Staat der Nederlanden) in de -aan appelland te betalen- kosten als bedoeld in artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht, begroot op f 2.369,75, waarvan f 2.130,-- voor beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld te 's-Gravenhage op 9 juni 1994
door Mr P.J. Boukema, Voorzitter en Mr P. van Dijk en Mr J.M. Boll,
Leden, in tegenwoordigheid van Mr T. Schermerhorn, ambtenaar van Staat.

w.g. Schermerhorn
ambtenaar van Staat

w.g. Boukema
Voorzitter van de Meervoudige Kamer

Uitgesproken in het openbaar, overeenkomstig artikel 100, eerste lid,
van de Wet op de Raad van State.

Voor eensluidend afschrift,
de Secretaris van de Raad van State
voor deze,