

ECLI:NL:RBROT:2024:6339

Instantie	Rechtbank Rotterdam
Datum uitspraak	25-06-2024
Datum publicatie	09-07-2024
Zaaknummer	ROT 23/4815 en ROT 23/4816
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Bodemzaak
Inhoudsindicatie	Aan de afwijzing van een inzageverzoek op grond van artikel 27, eerste lid, van de Wet politiegegevens moet een individuele belangenafweging ten grondslag liggen, ook als dit verzoek, zoals in dit geval, ziet op door de Financiële inlichtingen eenheid verwerkte persoonsgegevens. Omdat de bestreden besluiten geen individuele belangenafweging bevatten en eisers niet over hun belangen zijn gehoord, zijn de beroepen gegrond en moeten deze besluiten worden vernietigd. Op de inzageverzoeken van eisers moet opnieuw worden beslist. Indien het voornemen bestaat om deze verzoeken opnieuw af te wijzen, moeten eisers daaraan voorafgaand op grond van artikel 4:7, eerste lid, van de Awb worden gehoord. Wat betreft de te maken individuele belangenafweging geeft de rechtbank partijen mee dat zij van oordeel is dat aan de belangen die pleiten voor een afwijzing van de inzageverzoeken van eisers een dermate zwaar gewicht toekomt dat deze belangen weliswaar niet bij voorbaat maar wel in beginsel dienen te prevaleren. Dit betekent dat eisers, ieder voor zich, moeten aantonen, en dus niet slechts stellen, dat sprake is van een individuele, zeer bijzondere situatie, waarbij de gevolgen van een afwijzing van hun inzageverzoeken zodanig uitzonderlijk en ook schadelijk voor hen zijn dat de belangen die pleiten voor een afwijzing van hun inzageverzoeken daarvoor moeten wijken.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

Rechtbank Rotterdam

Bestuursrecht

zaaknummers: ROT 23/4815 en ROT 23/4816

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 25 juni 2024 in de zaak tussen

- [naam 1]**, eiseres (in zaak ROT 23/4815),
en
- [naam 2]**, eiser (in zaak ROT 23/4816),

tezamen te noemen: eisers,
gemachtigde: mr. B.N. van Hoek,

en

de minister van Justitie en Veiligheid, verweerder (de minister),

gemachtigde: mr. M.C. van der Veen.

Procesverloop

Bij afzonderlijke besluiten van 21 februari 2023 en 27 februari 2023 (de bestreden besluiten) heeft het hoofd van de FIU-Nederland de verzoeken van respectievelijk eiser en eiseres om inzage in en informatie over hen betreffende persoonsgegevens die mogelijk door de Financial Intelligence Unit (FIU-Nederland) zijn verkregen, verwerkt en/of gedeeld, afgewezen.

Eisers hebben tegen deze besluiten bezwaar gemaakt.

Bij brieven van 6 juli 2023 heeft de minister de bezwaarschriften van eisers doorgezonden naar de rechtbank Rotterdam om als beroepschriften te worden behandeld.

Bij besluiten van 23 april 2024 (de vervangingsbesluiten) heeft het hoofd van de FIU-Nederland namens de minister, ter vervanging van de bestreden besluiten, opnieuw op de verzoeken van eisers beslist en deze verzoeken met een gewijzigde motivering wederom afgewezen.

De minister heeft in beide zaken een verweerschrift ingediend

De beide zaken zijn op 7 mei 2024 ter zitting van de enkelvoudige kamer gevoegd behandeld. De gemachtigde van eisers is verschenen, vergezeld door eiser. De minister is ter zitting vertegenwoordigd door zijn gemachtigde, vergezeld door [naam 3] en [naam 4] .

Overwegingen

Termijnoverschrijding eiseres

1. Eiseres heeft haar bezwaarschrift (thans beroepschrift) na afloop van de daarvoor geldende termijn van zes weken ingediend.

Het ontbreken van een rechtsmiddelerwijzing bij het bestreden besluit, waarbij op haar verzoek is beslist, dient naar het oordeel van de rechtbank evenwel te leiden tot verschoonbaarheid van deze termijnoverschrijding en het achterwege blijven van een niet-ontvankelijkverklaring van het beroep van eiseres.

Daarbij merkt de rechtbank op dat, anders dan eiseres meent, voor het bepalen van het besluitkarakter het al dan niet opnemen van een rechtsmiddelerwijzing niet van doorslaggevende betekenis is en dat het

ontbreken van een rechtsmiddelverwijzing bij het bestreden besluit, waarbij op haar verzoek is beslist, dus niet maakt dat dit besluit geen besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (vergelijk de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2453, overweging 4).

Omvang van het geding

2.1. De na de bestreden besluiten door het hoofd de FIU-Nederland genomen besluiten van 26 juli 2023 zijn een letterlijke herhaling van de bestreden besluiten, met dien verstande dat de bestreden besluiten daarbij zijn aangevuld met de bij deze besluiten ontbrekende rechtsmiddelverwijzing.

Volgens vaste rechtspraak is een herhaald besluit slechts een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, indien het rechtsgevolgen in het leven roept die niet al door een eerder besluit teweeg waren gebracht. Daarvan is in dit geval geen sprake. Dat betekent tegelijk dat artikel 6:19 van de Awb toepassing mist, nu een materiële toepassings-voorwaarde van dat wettelijk voorschrift is dat sprake is van een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb.

Anders dan het hoofd van de FIU-Nederland in de begeleidende brief bij de besluiten van 26 juli 2023 heeft opgemerkt, hebben de beroepen van eisers dus niet van rechtswege mede betrekking op de besluiten van 26 juli 2023 (vergelijk de eerder genoemde uitspraak van de Afdeling van 17 juli 2019 en de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 21 augustus 2018, ECLI:NL:CBB:2018:414, overweging 5).

2.2. De beroepen van eisers hebben op grond van artikel 6:19 van de Awb wel van rechtswege mede betrekking op de vervangingsbesluiten.

2.3. Ter zitting hebben eisers desgevraagd meegedeeld geen belang meer te hebben bij een beoordeling van hun beroepen voor zover gericht tegen de bestreden besluiten.

Deze beroepen zijn in zoverre niet-ontvankelijk.

Hieruit volgt dat thans alleen nog ter beoordeling voorliggen de beroepen van eisers die betrekking hebben op de vervangingsbesluiten.

Wet- en regelgeving

3. Op grond van artikel 13, aanhef en onder a, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) heeft de Financiële inlichtingen eenheid met het oog op het voorkomen en opsporen van witwassen en onderliggende basisdelicten, alsmede financieren van terrorisme, tot taak het verzamelen, registreren, bewerken en analyseren van de gegevens die het verkrijgt, teneinde te bezien of deze gegevens van belang kunnen zijn voor het voorkomen en opsporen van misdrijven.

Op grond van artikel 14, eerste lid, van de Wwft kunnen bij de Financiële inlichtingen eenheid persoonsgegevens worden verwerkt ten behoeve van de taak, bedoeld in artikel 13.

Op grond van het derde lid van dit artikel zijn op de verwerking van persoonsgegevens door de Financiële inlichtingen eenheid de artikelen 1, 2, 3, eerste en tweede lid, 4, 4a, 4b, 4c, 5, 6, 6a, 6b, 6c, 7, 7a, 15, 15a, 16, eerste lid, onderdelen a en b, 17, 17b, 18, 22 en 23, 24a tot en met 33b, alsmede de artikelen 35 tot en met 36 van de Wet politiegegevens (Wpg) van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat voor de Financiële inlichtingen eenheid als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van artikel 1, onderdeel f, van die wet wordt aangemerkt Onze Minister van Justitie en Veiligheid.

Op grond van artikel 25, eerste lid, van de Wpg heeft de betrokkene het recht om op diens schriftelijke verzoek van de verwerkingsverantwoordelijke binnen zes weken uitsluitel te verkrijgen over de verwerking van hem betreffende persoonsgegevens en, wanneer dat het geval is, om die persoonsgegevens in te zien en om informatie te verkrijgen over:

- a. de doelen en de rechtsgrond van de verwerking;
- b. de betrokken categorieën van politiegegevens;
- c. de vraag of de deze persoon betreffende politiegegevens gedurende een periode van vier jaar voorafgaande aan het verzoek zijn verstrekt en over de ontvangers of categorieën van ontvangers aan wie de gegevens zijn verstrekt, met name ontvangers in derde landen of internationale organisaties;
- d. de voorziene periode van opslag of indien dat niet mogelijk is, de criteria om die termijn te bepalen;
- e. het recht te verzoeken om rectificatie, vernietiging of afscherming van de verwerking van hem betreffende politiegegevens;
- f. het recht een klacht in te dienen bij de Autoriteit persoonsgegevens, en de contactgegevens van die autoriteit;
- g. de herkomst, voor zover beschikbaar, van de verwerking van hem betreffende politiegegevens.

Op grond van artikel 27, eerste lid, van de Wpg wordt een verzoek als bedoeld in de artikel 25, eerste lid, afgewezen voor zover dit een noodzakelijke en evenredige maatregel is:

- a. ter vermindering van belemmering van de gerechtelijke onderzoeken of procedures;
- b. ter vermindering van nadelige gevolgen voor de voorkoming, de opsporing, het onderzoek en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen;
- c. ter bescherming van de openbare veiligheid;
- d. ter bescherming van de rechten en vrijheden van derden;
- e. ter bescherming van de nationale veiligheid;
- f. ingeval van een kennelijk ongegrond of buitensporig verzoek, als bedoeld in artikel 24a, vierde lid.

Op grond van het tweede lid van dit artikel is een gehele of gedeeltelijke afwijzing van een verzoek als bedoeld in het eerste lid schriftelijk en bevat het de redenen voor de afwijzing.

Op grond van het derde lid van dit artikel wordt een verzoek als bedoeld in de artikel 25, eerste lid, afgewezen als het verzoek de gegevens betreft, die worden verwerkt bij of krachtens artikel 12.

Op grond van het Instellingsbesluit FIU-Nederland 2013, in samenhang gelezen met de Mandaatregeling Beheer FIU-Nederland 2013 en het (Onder)Mandaatbesluit Politie beheer FIU-Nederland 2013, is het hoofd van de FIU-Nederland onder meer het hoofd van de Financiële inlichtingen eenheid als bedoeld in artikel 12, derde lid, van de Wwft en krachtens (onder)mandaat bevoegd te beslissen op een verzoek als bedoeld in artikel 25, eerste lid, van de Wpg.

Afwijzing van de verzoeken

4. Bij de vervangingsbesluiten heeft het hoofd van de FIU-Nederland namens de minister de gelijklopende verzoeken van eisers als bedoeld in artikel 25, eerste lid, van de Wpg met een gelijklopende motivering afgewezen op grond van artikel 27, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wpg.

Onder verwijzing naar de wettelijk taak als genoemd in artikel 13, aanhef en onder a, van de Wwft, heeft het hoofd van de FIU-Nederland er daarbij op gewezen dat de Financiële inlichtingen eenheid een taak aan de voorkant van het opsporingsproces heeft en dat een betrokkene door hem inzage te geven in de ongebruikelijke transacties-data, die de Financiële inlichtingen eenheid verwerkt, kan anticiperen op eventuele strafrechtelijke onderzoeken. Dit belemmert de voorkoming en opsporing van strafbare feiten volgens het hoofd van de FIU-Nederland op een onaanvaardbare wijze.

Voor het functioneren van de gehele meldketen acht het hoofd van de FIU-Nederland het verder van groot belang dat derden geen inzicht kunnen krijgen in meldingen van ongebruikelijke transacties. Meldingsplichtige instellingen vertrouwen namelijk op adequate afscherming van meldingen die zij doen bij de Financiële inlichtingen eenheid, aldus het hoofd van de FIU-Nederland.

Zorgvuldigheid en belangenafweging

5. Eisers betogen dat de vervangingsbesluiten niet zorgvuldig zijn voorbereid en dat hun belangen ten onrechte niet zijn meegewogen. Daarbij hebben eisers opgemerkt dat zij het prettig zouden hebben gevonden als de FIU-Nederland contact met hen zou hebben opgenomen. De rechtbank maakt hieruit op dat eisers menen dat zij gehoord hadden moeten worden.

5.1. Aan een weigering op grond van artikel 27, eerste lid, van de Wpg moet sinds

1 januari 2019 - als gevolg van een wijziging van voormeld artikel bij Wet van 17 oktober 2018 (Stb. 2018, 401) - een belangenafweging ten grondslag liggen (zie de uitspraak van de Afdeling van 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3139, overweging 9).

Bij de voorbereiding van een besluit op een verzoek als bedoeld in artikel 25, eerste lid, van de Wpg dient het hoofd van de FIU-Nederland dan ook de nodige kennis omtrent de af te wegen belangen te vergaren (artikel 3:2 van de Awb). Om hieraan inhoud te kunnen geven is van belang dat het hoofd van de FIU-Nederland de indiener van het inzageverzoek in de gelegenheid stelt relevante feiten en omstandigheden naar voren te brengen. Daartoe bestaat op grond van artikel 4:7, eerste lid, van de Awb de gelegenheid voorafgaand aan het te nemen besluit.

5.2. Hoewel in het verweerschrift wordt opgemerkt dat de belangen van eisers zijn meegewogen, geven de vervangingsbesluiten daar geen blijk van.

Ter zitting heeft de minister in dit verband opgemerkt dat een individuele belangenafweging niet goed mogelijk is, omdat het belang van de vermindering van nadelige gevolgen voor de voorkoming en opsporing van strafbare feiten volgens hem bij voorbaat prevaleert boven het belang van de betrokkene om uitsluitel te verkrijgen over de al dan niet verwerking van persoonsgegevens door de Financiële inlichtingen eenheid. Dit is volgens de minister ook het geval als geen transactie van de betrokkene aan de Financiële inlichtingen eenheid is gemeld of als wel een transactie van hem is gemeld maar deze niet als verdacht is aangemerkt en dus niet ter kennis van de opsporingsinstanties is gebracht.

Hoewel de voorkoming en opsporing van strafbare feiten in die twee gevallen in beginsel niet wordt belemmerd door een inwilliging van het inzageverzoek, zou uit de inwilliging van inzageverzoeken onder dergelijke omstandigheden immers af te leiden zijn dat, wanneer een inzageverzoek wel wordt afgewezen, in het geval van de indiener van dat verzoek wel sprake is van een gemelde transactie die als verdacht is aangemerkt en ter kennis is gebracht van de opsporingsinstanties.

Bovendien speelt in het geval van een melding van een transactie ook nog het belang van de instelling die de melding heeft gedaan, ook in het geval de transactie niet als verdacht is aangemerkt en dus niet ter kennis van de opsporingsinstanties is gebracht, aldus de minister.

5.3. Hoewel de rechtbank deze redenering van de minister volgt, laat dit onverlet dat de wetgever ervoor heeft gekozen om (vooralsnog) alleen voor de in het derde lid van artikel 27 genoemde verwerkingscategorieën gebruik te maken van de in Richtlijn (EU) 2016/680 geboden mogelijkheid om verwerkingscategorieën uit te zonderen van het recht op inzage. Alleen voor die verwerkingscategorieën geldt dat de belangen van opsporing en vervolging bij voorbaat prevaleren boven het belang van de betrokkene op inzage (TK, 2017-2018, 34 889, nr. 3, blz. 80 en 81, en TK, 2017-2018, 34 889, nr. 6, blz. 23). Dit betekent dat bij een besluit op een verzoek dat ziet op door de Financiële inlichtingen eenheid verwerkte persoonsgegevens in alle gevallen een individuele belangenafweging moet worden gemaakt en dat de vervangingsbesluiten in strijd met artikel 27, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wpg tot stand zijn gekomen, nu deze besluiten geen individuele belangenafweging bevatten.

5.4. Voor het maken van een belangenafweging is noodzakelijk dat eisers worden gehoord over hun belangen (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 3 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1735, overweging 8). Eisers menen daarom terecht dat zij gehoord hadden moeten worden.

5.5. Het betoog van eisers slaagt.

Conclusie

6. De beroepen van eisers voor zover gericht tegen de bestreden besluiten zijn niet-ontvankelijk.

De beroepen van eisers voor zover gericht tegen de vervangingsbesluiten zijn gegrond.

Deze vervangingsbesluiten moeten worden vernietigd, omdat daarin geen individuele belangenafweging is gemaakt en eisers niet over hun belangen zijn gehoord.

6.1. Het voorgaande brengt mee dat het hoofd van de FIU-Nederland opnieuw op de inzageverzoeken van eisers moet beslissen en dat eisers, indien het hoofd van de FIU-Nederland voornemens is om deze verzoeken opnieuw af te wijzen, daaraan voorafgaand op grond van artikel 4:7, eerste lid, van de Awb moeten worden gehoord.

6.2. Wat betreft de te maken individuele belangenafweging geeft de rechtbank partijen nog het volgende mee.

Gelet op wat de minister naar voren heeft gebracht, zoals opgenomen in overweging 5.2, is de rechtbank van oordeel is dat aan het belang van de vermijding van nadelige gevolgen voor de voorkoming en opsporing van strafbare feiten een dermate zwaar gewicht toekomt dat dit belang weliswaar niet bij voorbaat maar wel in beginsel dient te prevaleren, mede gelet op de belangen van instellingen die een melding hebben gedaan en de gevolgen voor de meldingsbereidheid als inzageverzoeken worden ingewilligd.

Dit betekent dat eisers, ieder voor zich, moeten aantonen, en dus niet slechts stellen, dat sprake is van een individuele, zeer bijzondere situatie, waarbij de gevolgen van een afwijzing van hun inzageverzoeken zodanig uitzonderlijk en ook schadelijk voor hen zijn dat de voormelde belangen die pleiten voor een afwijzing van hun inzageverzoeken daarvoor moet wijken.

Griffierecht en proceskosten

7. Omdat de rechtbank de beroepen voor zover gericht tegen de vervangingsbesluiten gegrond verklaart, bepaalt zij dat de minister het door beide eisers afzonderlijk betaalde griffierecht aan hen vergoedt.

8. De rechtbank veroordeelt de minister in de door eisers gemaakte proceskosten. Aangezien de twee zaken als samenhangende zaken als bedoeld in artikel 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) moeten worden aangemerkt, stelt de rechtbank deze kosten voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op 1.750,- (1 punt voor het indienen van de beroepschriften en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van 875,- en wegingsfactor 1). Dit bedrag moet door de minister over de twee zaken worden verdeeld. Daarbij merkt de rechtbank op dat hoewel de beroepschriften niet door een beroepsmatig rechtsbijstandverlener zijn ingediend, redelijke uitleg van het Bpb en de bijlage met zich brengt dat, indien ten minste één van de als beroepschrift of nadere motivering daarvan aan te merken stukken door een beroepsmatig rechtsbijstandverlener is ingediend, daarvoor eenmaal een punt wordt toegekend (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 13 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2022:92, overweging 4.1).

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart de beroepen voor zover gericht tegen de bestreden besluiten niet-ontvankelijk;
- verklaart de beroepen voor zover gericht tegen de vervangingsbesluiten gegrond;
- vernietigt de vervangingsbesluiten;
- bepaalt dat de minister aan beide eisers het door hen afzonderlijk betaalde griffierecht van 184,- vergoedt;
- veroordeelt de minister in de proceskosten van eisers tot een totaalbedrag van 1.750,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. E.J. Rutten, rechter, in aanwezigheid van mr. M.J.F.J. van Beek, griffier. De uitspraak is in het openbaar gedaan op 25 juni 2024.

*de griffier is buiten staat
deze uitspraak mede
te ondertekenen*

griffier rechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.