

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 25 oktober 2017  
ECLI:NL:RVS:2017:2883

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de minister van Veiligheid en Justitie,
2. de Nederlandse Omroep Stichting (hierna: NOS), gevestigd te Hilversum,
3. de Volkskrant B.V., gevestigd te Amsterdam,
4. RTL Nederland B.V., gevestigd te Hilversum, (2, 3 en 4 hierna gezamenlijk te noemen: NOS en anderen),  
appellanten,

tegen de uitspraken van de rechtbank Midden-Nederland van 24 februari 2017 in zaken nrs. 15/4934, 15/4950 en 15/5091 in de gedingen tussen:

NOS en anderen

en

de minister.

### Procesverloop

Bij besluiten van 10 februari 2015 heeft de minister de verzoeken van de NOS en anderen om op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) informatie te verstrekken over de besluitvorming rond de afwikkeling van de ramp met het Malaysia Airlines-vliegtuig met vluchtnummer MH17 dat op 17 juli 2014 in Oekraïne is neergestort, gedeeltelijk afgewezen.

Bij besluiten van 11 augustus 2015 heeft de minister de door de NOS en anderen daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij tussenuitspraken van 3 juni 2016 heeft de rechtbank de minister in de gelegenheid gesteld om binnen acht weken na verzending van de tussenuitspraken, met inachtneming van hetgeen in de tussenuitspraken is overwogen, de geconstateerde gebreken in de besluiten van 11 augustus 2015 te herstellen.

Bij tussenuitspraken van 21 juli 2016 heeft de rechtbank de minister in de gelegenheid gesteld om uiterlijk op 26 augustus 2016 de in de tussenuitspraken van 3 juni 2016 geconstateerde gebreken te herstellen met inachtneming van de overwegingen en aanwijzingen in die tussenuitspraken.

De minister heeft in reactie op de tussenuitspraken op 26 augustus 2016 aanvullende besluiten op de bezwaren genomen.

Bij uitspraken van 24 februari 2017 heeft de rechtbank de door NOS en anderen tegen de besluiten van 11 augustus 2015 ingestelde beroepen gegrond verklaard, de besluiten van 11 augustus 2015 vernietigd, de besluiten van 26 augustus 2016 vernietigd voor zover daarbij de openbaarmaking is geweigerd van alle verslagen van de MCCb en de in rechtsoverwegingen 6 en 10 genoemde passages in de documenten 19, 21, 24, 58, 104 en 118, de besluiten van 10 februari 2015 in zoverre herroepen, de verzoeken om openbaarmaking in zoverre ingewilligd en bepaald dat deze uitspraken in de plaats treden van het vernietigde deel van de besluiten van 11 augustus 2015 en de besluiten van 26 augustus 2016.

Tegen de tussenuitspraken van 3 juni 2016 en 21 juli 2016 en de uitspraken van 24 februari 2017 hebben de minister en de NOS en anderen hoger beroep ingesteld.

De minister en de NOS en anderen hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De NOS en anderen hebben de toestemming, als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), verleend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 juli 2017, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. E.C. Pietermaat, advocaat te Den Haag, en de NOS en anderen, vertegenwoordigd door mr. J.H.A. van der Grinten en mr. A.E.M. van den Berg, beiden advocaat te Amsterdam, zijn verschenen. Voorts zijn namens NOS en anderen mr. M. Linneman (NOS), M. Gelauff (NOS), H.P. van der Parre (NOS) en R. Vleugels (RTL Nederland B.V.) verschenen.

### Overwegingen

#### Wettelijk kader

1. De relevante wet- en regelgeving is vervat in een bijlage bij deze uitspraak. Deze bijlage maakt onderdeel uit van de uitspraak.

#### Inleiding

2. Na het neerstorten van het vliegtuig van vlucht MH17 van Malaysia Airlines in Oekraïne op 17 juli 2014 trad de Nederlandse crisisbeheersorganisatie in werking, zoals die is vastgelegd in het op 12 april 2013 vastgestelde Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (hierna: Instellingsbesluit) en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Het Instellingsbesluit bepaalt dat er een Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (hierna: MCCb) is. De MCCb is een ministeriële commissie en is belast met de coördinatie van intersectorale crisisbeheersing en besluitvorming over de samenhangende aanpak daarvan. De MCCb wordt op ambtelijk niveau geadviseerd door de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (hierna: ICCb) onder voorzitterschap van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. Binnen de MCCb en ICCb heeft regelmatig overleg plaatsgevonden over de nasleep van de ramp met de MH17.

#### De Wob-verzoeken

3. De NOS en anderen hebben de minister verzocht om openbaarmaking van alle documenten van of bij de MCCb en de ICCb inzake de vliegcrash met de MH17, in het bijzonder agenda's, convocaties, ingekomen stukken, adviezen, vergaderstukken, besluiten, besluitenlijsten, verslagen, notulen en alle overige documenten die via deze gremia zijn uitgewisseld. Hierbij hebben partijen afgesproken dat de Wob-verzoeken zich niet richten op openbaarmaking van "omgevingsdocumenten", zoals e-mails, tenzij afspraken, besluiten en verslagen uitsluitend in e-mails zijn vastgelegd.

#### Besluitvorming minister

4. De minister heeft in de besluiten van 10 februari 2015 vastgesteld dat de Wob-verzoeken betrekking hebben op in totaal 255 documenten, te weten 176 documenten van de ICCb en 79 documenten van de MCCb. De minister heeft een deel van deze documenten, al dan niet gedeeltelijk, openbaar gemaakt, met uitzondering van de documenten met nummers 2, 4, 9, 12, 15, 19, 24, 27, 30, 36, 40, 42, 45, 46, 51, 55, 58, 65, 73, 77, 80, 83, 84, 91, 95, 104, 108, 117, 118, 121, 127, 132, 138, 139, 142, 147, 152, 154, 158, 160, 164, 169, 173, 176, A2, A7, A11, A15, A18, A24, A26, A28, A30, A32, A36, A37, A40, A43, A46, A47, A48, A50, A52, A53, A54, A56, A58, A61, A64, A67, A69, A71, A72, A73, A74, A76, A77, A78 en A79. De minister heeft bij alle 255 documenten vermeld of en zo ja welke weigeringsgronden volgens hem van toepassing zijn.

De minister heeft aan de gehele of gedeeltelijke weigering bepaalde documenten openbaar te maken ten grondslag gelegd dat het belang van openbaarmaking van de verzochte documenten niet opweegt tegen onder meer het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties en het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zoals bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a en e, van de Wob.

Voorts heeft hij aan de weigering ten grondslag gelegd dat het belang van openbaarmaking van een aantal documenten niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden zoals bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob. In dat verband heeft de minister gesteld dat 74 van de 255 documenten verslagen van de vergaderingen van de ICCb en de MCCb betreffen. Voor deze vergaderingen geldt dat een vrije en onbelemmerde uitwisseling van argumenten van wezenlijk belang is om die commissies hun werkzaamheden goed te kunnen laten uitvoeren. Openbaarmaking van de verslagen zou tot een onevenredige benadeling leiden, omdat aanmerkelijk is dat openbaarmaking de open en ongedwongen beraadslaging tussen de leden van beide commissies, en daarmee de besluitvorming door de commissies, zal belemmeren. Het goed functioneren van deze commissies dient zwaarder te wegen dan het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking, hetgeen betekent dat openbaarmaking van deze documenten integraal moet worden geweigerd, aldus de minister.

Voor zover de verzochte documenten persoonlijke beleidsopvattingen voor intern beraad bevatten, heeft de minister openbaarma-

king daarvan op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob geweigerd. Voor zover informatie in de documenten geen betrekking heeft op de in de Wob-verzoeken geduide bestuurlijke aangelegenheid heeft de minister openbaarmaking daarvan eveneens geweigerd.

In de besluiten op bezwaar heeft de minister onder aanvulling van de motivering de besluiten van 10 februari 2015 gehandhaafd.

De tussenuitspraken van de rechtbank

5. De rechtbank heeft in haar tussenuitspraken van 3 juni 2016 overwogen dat de NOS en anderen aan artikel 10 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) een recht op het ontvangen van inlichtingen kunnen ontlenu. Dit artikel vereist volgens de rechtbank echter niet dat alle informatie wordt verstrekt of openbaar wordt gemaakt daar het artikel staten die partij zijn bij het verdrag de mogelijkheid biedt bij wet beperkingen te verbinden aan het verstrekken dan wel openbaar maken van gegevens en documenten. Door de regeling in de artikelen 10 en 11 van de Wob is de beperking van het in artikel 10, eerste lid, van het EVRM vervatte recht om die inlichtingen te ontvangen bij de wet voorzien. Deze wettelijke beperkingen voldoen aan de eisen van artikel 10, tweede lid, van het EVRM. Dit betekent dat niet iedere concrete weigering nog rechtstreeks aan artikel 10 van het EVRM moet worden getoetst. De positie van de NOS en anderen als social watchdogs maakt dit niet anders, aldus de rechtbank.

De rechtbank heeft daarnaast overwogen dat bij de te verrichten belangenafweging het algemene of publieke belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie wordt afgezet tegen de door de weigeringsgronden te beschermen belangen. Aan het specifieke belang van de Wob-verzoeker wordt in deze belangenafweging geen waarde toegekend. Een groot publiek belang bij openbaarheid kan evenmin een rol spelen bij de te verrichten belangenafweging.

Vervolgens heeft de rechtbank de door de minister ingeroepen weigeringsgronden beoordeeld. Ten aanzien van de documenten die de minister op grond van het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer heeft geweigerd openbaar te maken, heeft de rechtbank overwogen dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat openbaarmaking van de geweigerde persoonsgegevens inbreuk zal maken op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen en dat dat belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking. Daarnaast heeft de rechtbank overwogen dat de minister alle geweigerde passages in de navolgende documenten terecht heeft geweigerd openbaar te maken op de grond, zoals daarbij in het document vermeld. Dit betreft de passages in de documenten 11, 14, 18, 22, 23, 26, 33, 34, 39, 48, 53, 57, 59, 61, 64, 67, 78, 82, 99, 103, 113, 130, 131, 135, 145, 146, 151, 160, 161, 162, 163, 166A, 175, A5, A10, A14, A35 en A75.

De rechtbank heeft in haar tussenuitspraken ook een aantal gebreken in de besluiten van de minister geconstateerd. Het gaat daarbij om de volgende gebreken.

Ten eerste heeft de minister een aantal documenten die in de inventarislijst zijn genoemd niet overgelegd. De rechtbank heeft de minister opgedragen deze alsnog aan haar alsook aan de NOS en anderen te verstrekken, voor zover deze documenten naar het oordeel van de minister openbaar gemaakt kunnen worden.

Ten tweede heeft de rechtbank vastgesteld dat de minister in een aantal documenten passages onleesbaar heeft gemaakt, omdat delen van documenten volgens hem niet onder de reikwijdte van de Wob-verzoeken vallen. Volgens de rechtbank verzet het systeem van de Wob zich hiertegen nu alle documenten in hun geheel een bestuurlijke aangelegenheid betreffen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wob. De minister zal tot openbaarmaking over moeten gaan indien geen andere weigeringsgrond van de Wob zich daartegen verzet.

Ten derde heeft de rechtbank overwogen dat de minister ten aanzien van een aantal documenten ten onrechte heeft geoordeeld dat deze documenten buiten de reikwijdte van de Wob-verzoeken vallen, omdat het concepten betreft. Ook hier zal de minister tot openbaarmaking over moeten gaan als ook geen andere weigeringsgrond van de Wob zich daartegen verzet.

Ten vierde heeft de rechtbank geconstateerd dat de minister geweigerd heeft passages openbaar te maken, terwijl deze zelfde passages in eenzelfde of vrijwel identiek document wel openbaar zijn gemaakt. De minister dient voor die passages een nadere motivering te geven dan wel deze passages openbaar te maken.

Ten vijfde heeft de rechtbank ten aanzien van de 74 door de minister integraal geweigerde verslagen van de ICCb en MCCb vastgesteld dat de minister ter zitting heeft toegelicht dat daaraan de weigeringsgronden van de artikelen 10, tweede lid, aanhef en onder g, en 11, eerste lid, van de Wob ten grondslag zijn gelegd en dat op passages uit de verslagen ook nog de weigeringsgrond van artikel 10,

tweede lid, aanhef onder a, van de Wob van toepassing is. Voor de rechtbank staat vast dat deze verslagen zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en dat een aantal van deze verslagen persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, maar dat in vele passages uitsluitend feitelijke gegevens en beschrijvingen voorkomen. In het bijzonder onder de kopjes 'Situatiebeschrijving', 'Duiding' en 'Omgevingsanalyse' staan feitelijke gegevens en beschrijvingen en onder het kopje 'Besluiten' staan veelal besluiten en dat zijn geen persoonlijke beleidsopvattingen. Artikel 11, eerste lid, van de Wob verzet zich dan ook niet tegen openbaarmaking, zodat integrale weigering van alle verslagen in strijd is met dat artikel. Voor zover aan de integrale weigering van de openbaarmaking van de verslagen tevens artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob ten grondslag is gelegd, moet volgens de rechtbank per onderdeel van ieder document worden bepaald of openbaarmaking ertoe kan leiden dat de open en ongedwongen beraadslaging tussen de leden van beide commissies wordt belemmerd en zo ja, of daaraan zodanig gewicht moet worden toegekend dat het belang van openbaarmaking daarvoor moet wijken. De minister zal deze afweging alsnog moeten maken, aldus de rechtbank. Gelet hierop acht de rechtbank het niet opportuun om te beoordelen of de minister terecht de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, onder a, van de Wob aan de weigering van een aantal passages ten grondslag heeft gelegd. Ook voor een aantal andere documenten geldt dat de minister per onderdeel van ieder document moet bepalen of een weigeringsgrond zich tegen openbaarmaking verzet.

Ten zesde heeft de rechtbank ten aanzien van een aantal onderdelen van documenten geoordeeld dat de door de minister gehanteerde weigeringsgrond de weigering niet kan dragen, dan wel dat onvoldoende is gemotiveerd waarom de weigeringsgrond zich tegen openbaarmaking verzet.

De rechtbank heeft aanleiding gezien om de minister de gelegenheid te geven de gebreken te herstellen. Om de gebreken te herstellen, moet de minister de integraal geweigerde documenten, behalve de documenten 45, 83 en A52, en de tekst onder het kopje 'Duiding' in de documenten getiteld "Situatieschets en duiding" doornemen en per onderdeel daarvan beoordelen of het openbaar gemaakt moet worden. Als de minister ervoor kiest een onderdeel van een document te weigeren, dan dient deze weigering te zijn voorzien van een toereikende motivering. Verder dient de minister alle passages die aangeduid zijn met de letter E opnieuw te beoordelen alsook de in rechtsoverweging 20, 21 en 22 in zaken nrs. 15/4950 en 15/5091 en de in rechtsoverweging 18, 19 en 20 in zaak nr. 15/4934 genoemde passages, aldus de rechtbank.

6. In de tussenuitspraken van 21 juli 2016 heeft de rechtbank de termijn die zij de minister heeft gegeven om de gebreken te herstellen, verlengd tot en met 26 augustus 2016.

De aanvullende besluiten op bezwaar van 26 augustus 2016

7. Naar aanleiding van de tussenuitspraken van 3 juni 2016 heeft de minister op 26 augustus 2016 aanvullende besluiten op de bezwaren van de NOS en anderen genomen. De minister heeft hierbij een groot aantal documenten alsnog openbaar gemaakt. In een aantal documenten heeft de minister alleen nog de persoonsgegevens weggeklakt. Voorts heeft de minister bij de weigering bepaalde documenten te verstrekken een aanvullende motivering gegeven. Bij enkele ICCb-verslagen heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat openbaarmaking van sommige passages de veiligheid van de Staat als bedoeld in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wob, zou kunnen schaden, omdat het informatie betreft die inzicht geeft in de werkwijze en aanwezige kennis bij de betrokken veiligheidsdiensten dan wel in de gehanteerde methoden van beveiliging en getroffen maatregelen van de betrokkenen ter plaatse.

De minister heeft de integrale weigering om alle MCCb-verslagen te verstrekken, gehandhaafd. Hij heeft daaraan mede ten grondslag gelegd dat openbaarmaking tot een onevenredige benadeling zal leiden, omdat daarmee het goed functioneren van de MCCb en een goede uitvoering van de werkzaamheden door de MCCb als onderdeel van het stelsel van onderraden en ministeriële overleggen ten behoeve van de ministerraad in het gedrang komt.

De einduitspraken van 24 februari 2017

8. De rechtbank heeft in de einduitspraken van 24 februari 2017, onder verwijzing naar de tussenuitspraken van 3 juni 2016, overwogen dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat openbaarmaking van de geweigerde persoonsgegevens inbreuk zal maken op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen. Dit betekent dat alle passages die in de documenten zijn aangeduid

met de letter A in de voor het overige openbaar gemaakte documenten door de minister terecht zijn geweigerd. In de documenten 1, 3, 102, 107, 113, 117, 145, 147, 157, 166A en A37 zijn door de minister passages weggelakt op andere gronden. Naar het oordeel van de rechtbank kunnen de door de minister ingeroepen weigeringsgronden met de daaraan ten grondslag gelegde motivering de geheimhouding dragen.

Ten aanzien van de documenten getiteld 'Situatieschets en duiding' heeft de rechtbank overwogen dat de minister in zijn besluiten van 26 augustus 2016 de tekst onder het kopje 'Duiding' grotendeels openbaar heeft gemaakt en dat de nu nog geweigerde passages onder dit kopje op goede gronden zijn geweigerd.

Wat betreft de ICCb-verslagen heeft de rechtbank vastgesteld dat de minister deze grotendeels openbaar heeft gemaakt. De door de minister geweigerde passages zijn volgens de rechtbank op goede gronden geweigerd, met uitzondering van de in rechtsoverweging 6 genoemde passages.

Ten aanzien van de MCCb-verslagen heeft de rechtbank vastgesteld dat de minister geen gebruik heeft gemaakt van de gelegenheid het gebrek te herstellen. De rechtbank heeft vervolgens overwogen dat, behalve in zeer uitzonderlijke gevallen, niet kan worden teruggekomen van een in een tussenuitspraak gegeven oordeel. Uit hetgeen de minister in zijn aanvullende besluiten van 26 augustus 2016 heeft aangevoerd, volgt niet dat zich hier een dergelijk zeer uitzonderlijk geval voordoet dat rechtvaardigt dat de rechtbank terugkomt van haar tussenuitspraak. De rechtbank blijft dan ook bij haar oordeel in de tussenuitspraak dat de besluiten onvoldoende zijn gemotiveerd door het ontbreken van een afweging per onderdeel van ieder document of openbaarmaking ertoe kan leiden dat de open en ongedwongen beraadslaging tussen de leden van de commissie wordt belemmerd en zo ja, of daaraan zodanig gewicht moet worden toegekend dat het belang van openbaarmaking daarvoor moet wijken. Hetzelfde geldt voor de documenten A76 tot en met A79 die volgens de rechtbank als MCCb-verslagen moeten worden aangemerkt.

De rechtbank heeft voorts overwogen dat de bij document 21 gehanteerde weigeringsgrond de weigering tot openbaarmaking niet kan dragen. Voor alle andere documenten geldt dat de minister in zijn herstel poging is geslaagd.

De rechtbank komt tot de conclusie dat de minister niet volledig de in de tussenuitspraken van 3 juni 2016 geconstateerde gebreken heeft hersteld. Gelet daarop heeft de rechtbank de besluiten van 11 augustus 2015 en 26 augustus 2016 vernietigd, voor zover daarbij de openbaarmaking is geweigerd van alle verslagen van de MCCb en de in rechtsoverwegingen 6 en 10 van de einduitspraken genoemde passages in de documenten 19, 21, 24, 58, 104 en 118, de besluiten van 10 februari 2015 in zoverre herroepen en het verzoek tot openbaarmaking in zoverre ingewilligd.

#### Hogerberoepsgronden van de NOS en anderen

9. De NOS en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat in de belangenafweging in het kader van de Wob aan het specifieke belang van een Wob-verzoek geen betekenis toekomt in de belangenafweging die bij een verzoek tot openbaarmaking moet worden gemaakt. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 1 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3559, voeren zij aan dat aan het zwaarwegende belang van openbaarheid van overheidsinformatie door aanvullende redenen meer gewicht kan toekomen. Die aanvullende redenen doen zich volgens hen hier voor. Zij wijzen erop dat de afwikkeling van de vliegtuigramp met de MH17 grote maatschappelijke impact heeft gehad en tot veel maatschappelijke discussie heeft geleid. De verzochte documenten zijn van groot journalistiek belang. Bij de belangenafweging in het kader van de Wob had hiermee rekening moeten worden gehouden, aldus de NOS en anderen.

9.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2217) vooronderstelt de Wob het belang van openbaarmaking voor een goede en democratische besluitvorming als een op zichzelf staand belang en is het gewicht van dit belang niet afhankelijk van het onderwerp waarop de documenten betrekking hebben. Dit betekent dat uit de voornoemde uitspraak van 1 oktober 2014 niet kan worden afgeleid dat aan het zwaarwegende belang van openbaarheid van overheidsinformatie vanwege de aard van de bestuurlijke aangelegenheid of de documenten waar om wordt gevraagd, meer gewicht kan toekomen. Dat de afwikkeling van de vliegtuigramp met de MH17 grote maatschappelijke impact heeft gehad en tot veel maatschappelijke discussie heeft geleid en dat het journalistiek belang groot is, zijn dan ook geen belangen die op grond van Wob in de belangenafweging een rol kunnen spelen. De vraag of op grond van artikel 10 van het EVRM

dergelijke belangen niettemin een zelfstandige rol kunnen spelen in de belangenafweging zal de Afdeling in overweging 12.2 beantwoorden.

Het betoog faalt.

10. De NOS en anderen betogen voorts dat voor zover de minister heeft geweigerd persoonsgegevens te verstrekken, de rechtbank niet heeft onderkend dat het hen niet te doen is om de namen van de aanwezigen bij de vergaderingen van de ICCb en MCCb te openbaren. Het gaat de NOS en anderen uitsluitend om de functieaanduidingen van de aanwezigen. Deze gegevens kunnen openbaar worden gemaakt, omdat het onwaarschijnlijk is dat deze herleidbaar zijn tot concrete personen, aldus de NOS en anderen.

10.1. Na met toepassing van artikel 8:29 van de Awb kennis te hebben genomen van de ICCb- en MCCb-verslagen stelt de Afdeling vast dat in die verslagen geen functieaanduidingen zijn vermeld. Voorts bestond voor de minister geen verplichting om in de verslagen namen van personen te vervangen door functieaanduidingen, aangezien dergelijke aanduidingen tot concrete personen te herleiden zouden zijn.

Het betoog faalt.

11. De NOS en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte in meerdere overwegingen van de tussen- en einduitspraken zonder nadere motivering heeft overwogen dat de minister openbaarmaking van documenten heeft mogen weigeren.

11.1. De rechtbank heeft in haar tussen- en einduitspraken de beroepsgronden van de NOS en anderen uitvoerig besproken. Daarbij heeft de rechtbank ook verwezen naar de uitgebreide motivering die de minister aan de bestreden besluiten ten grondslag heeft gelegd. Derhalve mist het betoog van de NOS en anderen dat de rechtbank zonder nadere motivering heeft overwogen dat de minister openbaarmaking van documenten heeft mogen weigeren feitelijke grondslag.

Het betoog faalt.

12. De NOS en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat indien de artikelen 10 en 11 van de Wob een grondslag bieden om de openbaarmaking van documenten te weigeren, daarmee wordt voldaan aan de eisen van artikel 10, tweede lid, van het EVRM. Zij voeren aan dat in de situatie waarin door persorganen een verzoek om overheidsinformatie wordt gedaan in ieder concreet geval dient te worden bezien of een beperking op het recht om overheidsinformatie te ontvangen noodzakelijk is in een democratische samenleving met het oog op een van de in artikel 10, tweede lid, van het EVRM genoemde belangen. Zij wijzen in dat verband op het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 28 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, *Magyar Helsinki Bizottság v. Hongarije* (hierna: het MHB-arrest), waaruit volgens hen volgt dat het feit dat de nationale wetgeving voorziet in een beperking die naar nationaal recht op een juiste wijze is toegepast, nog niet betekent dat de desbetreffende beperking ook noodzakelijk is als bedoeld in artikel 10, tweede lid, van het EVRM. Artikel 10 van het EVRM verzet zich er voorts tegen dat openbaarmaking van documenten zonder nadere afweging wordt geweigerd, zoals de absolute weigeringsgronden in artikel 10, eerste lid, en artikel 11, eerste lid, van de Wob tot uitgangspunt hebben. Daarnaast schiet de door de minister gemaakte, en door de rechtbank beoordeelde, afweging van de gehanteerde relatieve weigeringsgronden als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, e en g, van de Wob tekort, nu de weigering niet is gemotiveerd aan de hand van de noodzaak de documenten niet te verstrekken op grond van een belang dat is genoemd in artikel 10, tweede lid, van het EVRM, aldus de NOS en anderen.

12.1. De minister heeft zich in zijn schriftelijke uiteenzetting op het standpunt gesteld dat het MHB-arrest geen uitspraak is van algemene strekking en dat deze uitspraak geen betekenis heeft voor de Wob. De rechtspraak van de Afdeling, waarin tot uitgangspunt is genomen dat met de Wob is voorzien in een gerechtvaardigde beperking van het in artikel 10, eerste lid, van het EVRM gewaarborgde recht om inlichtingen te ontvangen, behoeft volgens de minister dan ook niet te worden herzien. Ter zitting van de Afdeling heeft de minister toegelicht dat indien de weigering om inlichtingen te verstrekken aan artikel 10 van het EVRM moet worden getoetst, de uitkomst van de belangenafweging niet anders zou zijn geweest.



12.2. Tussen partijen is niet in geschil dat uit het MHB-arrest volgt dat de NOS en anderen als persorganen aan artikel 10, eerste lid, van het EVRM een recht op inlichtingen van de overheid ontleen, welk recht overigens is onderworpen aan beperkingen welke ingevolge het tweede lid van artikel 10 van het EVRM gesteld mogen worden. Tussen partijen is wel in geschil welke gevolgen hieraan, mede in het licht van het MHB-arrest, dienen te worden verbonden. De Afdeling overweegt hierover als volgt.

Artikel 10 van het EVRM vereist niet dat alle informatie verstrekt wordt of openbaar wordt gemaakt en biedt staten die partij zijn bij het verdrag de mogelijkheid bij wet beperkingen te verbinden aan het verstrekken dan wel openbaar maken van gegevens en documenten. Met de bepalingen betreffende de weigeringsgronden in de Wob is inbrenging in het in artikel 10, eerste lid, van het EVRM gewaarborgde recht om inlichtingen te ontvangen bij wet voorzien. De Afdeling stelt voorop dat er in het algemeen van mag worden uitgegaan dat de wetgever bij het formuleren van de weigeringsgronden in de artikelen 10 en 11 van de Wob heeft voorzien in beperkingen die noodzakelijk zijn in een democratische samenleving met het oog op de in artikel 10, tweede lid, van het EVRM genoemde belangen. De weigeringsgronden van de Wob strekken ter bescherming van een of meer van deze belangen. Dit uitgangspunt staat er evenwel niet aan in de weg dat een verzoeker aangeeft dat en waarom in zijn concrete situatie aan dit uitgangspunt niet kan worden vastgehouden. Het ligt dan op de weg van de verzoeker om zeer bijzondere omstandigheden te stellen en aannemelijk te maken die zouden meebrengen dat de verzoeker, ondanks toepassing van de Wob, in de uitoefening van het specifieke recht om op grond van artikel 10, eerste lid, van het EVRM inlichtingen te ontvangen, wordt belemmerd zonder dat dit op grond van artikel 10, tweede lid, van het EVRM is gerechtvaardigd. Indien wordt aangenomen dat dergelijke bijzondere omstandigheden zich voordoen en een weigering om inlichtingen te verstrekken niet op grond van artikel 10, tweede lid, van het EVRM kan worden gerechtvaardigd, zal een weigering in strijd zijn met artikel 10 van het EVRM. In het geval een absolute weigeringsgrond aan de weigering ten grondslag is gelegd, wordt dan de desbetreffende bepaling van de Wob ingevolge artikel 94 van de Grondwet buiten toepassing gelaten. Indien een relatieve weigeringsgrond aan de weigering ten grondslag is gelegd, zal het ontbreken van een rechtvaardiging als bedoeld in artikel 10, tweede lid, van het EVRM in beginsel tot uitdrukking kunnen komen bij uitleg en toepassing van de bepalingen van de Wob waarin de relatieve weigeringsgrond is neergelegd.

Aan aspecten die voor de beoordeling van een Wob-verzoek in beginsel niet van belang zijn, zoals de hoedanigheid van de verzoeker en het onderwerp van het verzoek, komt bij de vraag naar toepassing van artikel 10, eerste lid, van het EVRM en bij de vraag of zich een rechtvaardiging als bedoeld in het tweede lid van dit artikel voordoet, wél betekenis toe.

De rechtbank heeft het vorenstaande niet volledig onderkend, zodat het betoog in zoverre slaagt.

12.3. Het voorgaande leidt evenwel niet tot vernietiging van de uitspraken, voorzover aangevallen door de NOS en anderen. Na met toepassing van artikel 8:29 van de Awb kennis te hebben genomen van de door de minister geweigerde documenten is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat de minister zich, onder verwijzing naar de artikelen 10 en 11 van de Wob, op het standpunt heeft mogen stellen dat het belang bij openbaarheid niet opweegt tegen de met de weigering beschermde belangen, te weten: het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties, het belang van de eerbieding van de persoonlijke levenssfeer, het voorkomen van onevenredige benadeling en het beschermen van persoonlijke beleidsopvattingen. Zeer bijzondere omstandigheden die zouden meebrengen dat van een ongerechtvaardigde belemmering als hiervoor bedoeld sprake is, zijn niet aannemelijk gemaakt. De enkele stelling van de NOS en anderen dat zij journalisten zijn, is hiertoe onvoldoende. Voorts heeft het feit dat het maatschappelijke belang bij openbaarmaking groot is, reeds voldoende plaats gekregen in de artikelen 10 en 11 van de Wob en de belangenafweging die met toepassing van deze artikelen heeft plaatsgevonden. Bij het voorgaande is van betekenis dat de minister een groot deel van de verzochte informatie via de wel openbaar gemaakte documenten aan de NOS en anderen heeft verstrekt en dat ook via andere kanalen, waaronder diverse briefings aan de Tweede Kamer, persconferenties en het rapport "Evaluatie nationale crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17" van de Universiteit Twente van 9 december 2015, veel informatie over de MH17-ramp openbaar is gemaakt.

Het voorgaande betekent dat de NOS en anderen in het licht van artikel 10, tweede lid, van het EVRM niet op onrechtmatige wijze zijn belemmerd in hun aan artikel 10, eerste lid, van het EVRM ontleende recht om inlichtingen van de overheid te ontvangen.

Conclusie hoger beroep NOS en anderen

13. Het hoger beroep van de NOS en anderen is ongegrond. De uitspraken van de rechtbank, voor zover door de NOS en anderen aangevallen, dienen met verbetering van de gronden te worden bevestigd.

Hoger beroep van de minister

14. De Afdeling ziet zich allereerst voor de vraag gesteld of de minister in zijn hoger beroep kan worden ontvangen. De NOS en anderen hebben zich op het standpunt gesteld dat het procesbelang bij de minister ontbreekt, zodat het hoger beroep niet-ontvankelijk moet worden verklaard. De NOS en anderen voeren daartoe aan dat de rechtbank zelf in de zaak heeft voorzien en dat de minister geen gebruik heeft gemaakt van de geboden termijn om daartegen tijdig een rechtsmiddel aan te wenden. Volgens de NOS en anderen had de minister op de laatste dag van de hoger beroepstermijn niet meer om schorsing kunnen vragen van de door de rechtbank opgelegde verplichting de MCCb-verslagen openbaar te maken.

14.1. De rechtbank heeft bepaald dat de minister binnen zes weken uitvoering dient te geven aan de uitspraak. De minister heeft binnen de hogerberoepstermijn hoger beroep ingesteld hetgeen meebrengt dat de uitspraak van de rechtbank niet onherroepelijk is geworden. Dat betekent dat de minister nog via een verzoek om een voorlopige voorziening om schorsing van de tenuitvoerlegging van de verplichting om de MCCb-verslagen openbaar te maken kon verzoeken. Geen rechtsregel verzet zich ertegen dat op de laatste dag van de hogerberoepstermijn een verzoek om een voorlopige voorziening wordt ingediend. Nu dat verzoek door de voorzieningenrechter van de Afdeling is toegewezen, behoudt de minister belang bij het ingestelde hoger beroep. De conclusie is dat de minister ontvankelijk is in zijn hoger beroep.

Hogerberoepsgronden minister

15. Het hoger beroep van de minister ziet uitsluitend op het oordeel van de rechtbank dat hij gehouden is alle MCCb-verslagen openbaar te maken. De door de rechtbank nader aangeduide passages in de documenten met nummer 19, 21, 24, 58, 104 en 118 zijn, zoals ter zitting van de Afdeling door partijen is verklaard, reeds openbaar gemaakt.

16. De minister betoogt dat de rechtbank ten onrechte tot het oordeel is gekomen dat hij gehouden is alle MCCb-verslagen openbaar te maken. Hetzelfde geldt voor drie verslagen van de Ministeriële Commissie Vliegcramp Oekraïne (hierna: MCVO) die door de rechtbank ten onrechte als MCCb-verslagen zijn aangemerkt.

De minister voert daartoe allereerst aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij er niet aan kan ontkomen per onderdeel van elk afzonderlijk verslag nader te beoordelen of een van de weigeringsgronden aan openbaarmaking in de weg staat. Die beoordeling is volgens de minister al gemaakt en heeft er in dit geval toe geleid dat voor alle verslagen is geoordeeld dat gedeeltelijke openbaarmaking zich niet verdraagt met de noodzaak het beraad binnen de MCCb en de MCVO geheim te houden.

Ten aanzien van die beoordeling voert de minister aan dat artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob aan openbaarmaking van de verslagen in de weg staat. De minister wijst erop dat voor de ministerraad de grondwettelijke opdracht geldt om de eenheid van het regeringsbeleid te bevorderen. Om de eenheid van dat beleid te verzekeren en om een ongestoorde gedachtewisseling binnen de ministerraad mogelijk te maken, is het noodzakelijk dat notulen van de ministerraad, van de onderraden en de commissies uit de raad geheim zijn. Dat is tot uitdrukking gebracht in artikel 26 van het reglement van orde voor de ministerraad. In relatie tot het parlement is dat bevestigd in artikel 20 van de Wet op de parlementaire enquête 2008. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van laatstgenoemd artikel blijkt dat beide kamers van de Staten-Generaal hebben onderschreven dat de geheimhouding noodzakelijk is om de vrije uitwisseling van gedachten en gevoelens in de ministerraad te verzekeren. Gelet op de hiervoor genoemde grondwettelijke taak voor de ministerraad de eenheid van het regeringsbeleid te bevorderen en de noodzaak dat het beraad binnen de ministerraad, de onderraden en de ministeriële commissies vertrouwelijk blijft, zou het openbaar maken van notulen of verslagen tot gevolg hebben dat het goed functioneren van de ministerraad, de onderraden en ministeriële commissies ernstig in gevaar komt. Het belang van de publieke informatieverstrekking weegt daar naar het oordeel van de minister niet tegen op. Dat geldt volgens hem in het bijzonder ten aanzien

van de MCCb-verslagen, omdat deze verslagen een gedetailleerd inzicht geven in de scenario's die in de MCCb zijn besproken. Dat in deze verslagen ook feitelijke informatie is opgenomen, maakt dat niet anders, omdat openbaarmaking daarvan inzicht geeft in wat er in de MCCb is besproken en bovendien is de feitelijke informatie ook daarmee verweven. Ten aanzien van de MCVO-verslagen voert de minister aan dat de rechtbank deze verslagen ten onrechte als MCCb-verslagen heeft aangemerkt. Volgens de minister geldt voor de vergaderingen van de MCVO een extra beveiligd regime. Het openbaar maken van de MCVO-verslagen verhoudt zich niet met dit regime.

Bij de belangenafweging in het kader van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, is volgens de minister voorts van belang dat rekening kan worden gehouden met informatie die al openbaar is. De minister wijst er in dat verband op dat het kabinet met nieuwsberichten en brieven aan de Tweede Kamer het publiek steeds zo veel mogelijk heeft geïnformeerd. Daarnaast is relevant dat door gedeeltelijke openbaarmaking van de ICCb-verslagen en de documenten 'Situatieschets en duiding' ook al het nodige openbaar is gemaakt en dat in het rapport 'Evaluatie nationale crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17' van de Universiteit Twente van 9 december 2015 al op hoofdlijnen is beschreven wat tijdens de vergaderingen van de MCCb is besproken, aldus de minister.

#### Bespreking hogerberoepsgronden minister

17. Na met toepassing van artikel 8:29 van de Awb kennis te hebben genomen van de stukken stelt de Afdeling vast dat zich tussen de MCCb-verslagen ook drie MCVO-verslagen bevinden. Hetgeen de Afdeling hierna over de MCCb-verslagen overweegt, geldt ook ten aanzien van de MCVO-verslagen.

17.1. Ingevolge artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob blijft het verstrekken van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden. Dit artikel beschermt tevens het belang bij het voorkomen van onevenredige benadeling van de overheid. Voor een beantwoording van de vraag of artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob in dit geval aan openbaarmaking van de MCCb-verslagen in de weg staat, is van belang om vast te stellen wat voor commissie de MCCb is, welke taken en bevoegdheden zij heeft en welke staatsrechtelijke positie zij inneemt. Vervolgens is van belang om vast te stellen of de MCCb, en in het groter geheel gezien de Staat, door openbaarmaking van de MCCb-verslagen onevenredig wordt benadeeld en zo ja, of het voorkomen van die benadeling zwaarder dient te wegen dan het belang dat met openbaarmaking is gemoeid. De Afdeling overweegt hierover als volgt.

In het reglement van orde voor de ministerraad is de werkwijze van de ministerraad vastgelegd. Ingevolge artikel 26, eerste lid, van dat reglement bestaat ten aanzien van hetgeen ter vergadering van de ministerraad wordt besproken of geschiedt een geheimhoudingsplicht. In de nota van toelichting (Stb. 1994, 203, blz. 23) is vermeld dat de grote zorg voor geheimhouding van hetgeen in de raad aan de orde komt vooral zijn oorzaak vindt in de opdracht aan de raad de eenheid van het regeringsbeleid te bevorderen. Het bekend worden van individuele standpunten van bewindspersonen in die raad zou aan die eenheid afbreuk kunnen doen, aldus de toelichting. In artikel 17 van het reglement van orde voor de ministerraad is bepaald dat de ministerraad uit zijn midden onderraden kan vormen ter voorbereiding of ter beslissing van aangelegenheden inzake bepaalde delen van het algemeen regeringsbeleid. In artikel 25, eerste lid, van het reglement is bepaald dat de ministerraad uit zijn midden andere commissies met een permanent of tijdelijk karakter kan vormen ter voorbereiding of ter beslissing van bepaalde aangelegenheden. De MCCb is een dergelijke commissie. Ingevolge artikel 2 van het Instellingsbesluit is de MCCb belast met de coördinatie van intersectorale crisisbeheersing en besluitvorming over de samenhangende aanpak daarvan. In de toelichting op dat artikel is vermeld dat de MCCb besluit over een samenhangende aanpak van het geheel van maatregelen en voorzieningen waarbij de nationale veiligheid in het geding is. Volgens de toelichting is daarvan sprake als de vitale belangen van de Nederlandse Staat en/of de samenleving zodanig bedreigd worden dat er sprake is van potentiële maatschappelijke ontwrichting.

Ingevolge artikel 26, derde lid, van het reglement van orde voor de ministerraad, is de geheimhoudingsplicht van overeenkomstige toepassing met betrekking tot de vergaderingen van de onderraden en commissies uit de ministerraad. Ten aanzien van het geheimhoudingsregime is de MCCb derhalve gelijkgeschakeld met de ministerraad.

Terecht heeft de minister gewezen op het belang dat toekomt aan artikel 26 van het reglement van orde voor de ministerraad en de toelichting op deze bepaling, mede in het licht van de eenheid van het algemeen regeringsbeleid als bedoeld in artikel 45, derde lid, van de Grondwet. Hierbij is van betekenis dat de Staat er groot belang bij heeft dat de ministers en overige aanwezigen bij vergaderingen van de MCCb, evenzeer als deelnemers aan de ministerraad, onbelemmerd met elkaar kunnen spreken over de voortgang van onderzoeken en de aanpak van crises. Daarvoor is noodzakelijk dat hetgeen in de vergaderingen is besproken vertrouwelijk blijft. De Afdeling volgt de minister dan ook in zijn standpunt dat de verplichting tot openbaarmaking van deze verslagen er toe leidt dat het goed functioneren van de MCCb in het gedrang komt. Het is aannemelijk dat openbaarmaking van de verslagen ertoe leidt dat ministers en andere deelnemers aan de vergaderingen in de toekomst terughoudender zullen zijn met hetgeen zij in die vergaderingen bespreken. Evenzeer als bij de ministerraad zelf heeft de Staat er belang bij dat de deelnemers aan deze ministeriële commissie vrijelijk en in vertrouwen kunnen spreken en vrijelijk kunnen bepalen wat zij aan de orde stellen. Dit belang zou door openbaarmaking onevenredig worden benadeeld.

Gegeven het geldende geheimhoudingsregime, de opdracht om de eenheid van het regeringsbeleid te bevorderen en de gevoeligheid van de onderwerpen die binnen de MCCb worden besproken, heeft de minister het belang om onevenredige Abenadeling te voorkomen zwaarder mogen laten wegen dan het belang dat is gemoeid met openbaarmaking. Voor zover de NOS en anderen hebben aangevoerd dat de weigering om op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob de verzochte informatie te verstrekken in strijd is met artikel 10, tweede lid, van het EVRM, faalt dit betoog gelet op hetgeen de Afdeling in deze overweging, mede bezien in samenhang met overweging 12.3, heeft overwogen.

Gelet op het vorenstaande is de rechtbank ten onrechte tot het oordeel gekomen dat de minister gehouden is alle MCCb-verslagen en de MCVO-verslagen openbaar te maken.

Het betoog slaagt.

#### Conclusie hoger beroep minister

18. Het hoger beroep van de minister is gegrond. De aangevallen tussenuitspraken voor zover daarbij de minister is opgedragen de door de rechtbank geconstateerde gebreken ten aanzien van de verslagen van de MCCb ter herstellen, dienen te worden vernietigd. De aangevallen einduitspraken van de rechtbank dienen te worden vernietigd, voor zover de rechtbank de besluiten van 11 augustus 2015 en 26 augustus 2016 heeft vernietigd voor zover daarbij de openbaarmaking is geweigerd van alle verslagen van de MCCb, de besluiten van 10 februari 2015 in zoverre heeft herroepen, de verzoeken om openbaarmaking in zoverre heeft ingewilligd en in zoverre heeft bepaald dat deze uitspraken in de plaats treden van het vernietigde deel van de besluiten van 11 augustus 2015 en de besluiten van 26 augustus 2016. De tussen- en einduitspraken dienen voor het overige, voor zover aangevallen, te worden bevestigd.

#### Proceskosten

19. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het door de NOS en anderen ingestelde hoger beroep ongegrond;
- II. verklaart het door de minister van Veiligheid en Justitie ingestelde hoger beroep gegrond;
- III. vernietigt de tussenuitspraken van de rechtbank Midden-Nederland van 3 juni 2016 en 21 juli 2016 in zaken nrs. 15/4934, 15/4950 en 15/5091, voor zover daarbij de minister is opgedragen de door de rechtbank geconstateerde gebreken ten aanzien van de verslagen van de MCCb te herstellen;
- IV. vernietigt de uitspraken van 24 februari 2017 in zaken nrs. 15/4934, 15/4950 en 15/5091, voor zover de rechtbank de besluiten van 11 augustus 2015 en 26 augustus 2016 heeft vernietigd voor zover daarbij de openbaarmaking is geweigerd van alle verslagen van de MCCb, de besluiten van 10 februari 2015 in zoverre heeft herroepen, de verzoeken om openbaarmaking in zoverre heeft ingewilligd en in zoverre heeft bepaald dat deze uitspraken in de plaats treden van het vernietigde deel van de besluiten van 11 augustus 2015 en de besluiten van 26 augustus 2016;

V. bevestigt de tussen- en einduitspraken, voor zover aangevallen, voor het overige.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. E. Steendijk en mr. C.M. Wissels, leden, in tegenwoordigheid van mr. Y. Soffner, griffier.

Uitgesproken in het openbaar op 25 oktober 2017

## Noot

Wouter Hins

Prof. mr. A.W. Hins is hoogleraar mediarecht bij de Universiteit Leiden en hoofddocent staats- en bestuursrecht bij de Universiteit van Amsterdam.

Zoals bekend kennen de Wob en het recht op overheidsinformatie krachtens artikel 10 EVRM elk hun eigen systematiek. Op grond van de Wob zijn Nederlandse bestuursorganen verplicht alle informatie over bestuurlijke aangelegenheden openbaar te maken, tenzij de wet anders bepaalt. Als de overheid niet uit eigen beweging informatie verschaft op grond van artikel 8 van de Wob, kan iedere burger een verzoek indienen om de relevante documenten te mogen inzien. De verzoeker hoeft geen belang te stellen. Bij de toetsing aan de relatieve weigeringsgronden van artikel 10, tweede lid, Wob doet het er niet toe of de informatie belangrijk is of triviaal. Een onderzoeksjournalist die een maatschappelijke misstand onderzoekt, heeft evenveel recht op de informatie als de calculerende burger die uitsluitend zijn eigen belang voor ogen heeft. Bij een beroep op artikel 10 EVRM ligt dat anders. Sinds het arrest *Magyar Helsinki Bizottság* van 2016 staat vast dat artikel 10 EVRM zich kan verzetten tegen het afwijzen van een verzoek om informatie, wanneer door die afwijzing een publiek debat wordt gehinderd.<sup>1</sup> Dan doet het er wel degelijk toe wie de aanvrager is, met welk doel de informatie wordt opgevraagd en of de informatie betrekking heeft op een zaak van maatschappelijk belang.

Volgens het arrest *Magyar Helsinki Bizottság* moet aan vier drempelen zijn voldaan, wil artikel 10 EVRM van toepassing zijn op een weigering van informatie. In de woorden van de Grote Kamer: 1. The purpose of the information request, 2. The nature of the information sought, 3. The role of the applicant en 4. Ready and available information. Sedertdien heeft het EHRM in twee gevallen vastgesteld dat aan de drempelen niet voldaan was. In de zaak *Bibon t. Rusland* had een rechtsgeleerde onderzoeker kwantitatieve gegevens opgevraagd bij de politie en het bureau voor statistiek om een artikel te kunnen schrijven over prostitutie en de bestrijding daarvan.<sup>2</sup> Zijn verzoek, dat gebaseerd was op zowel de Russische Informatiewet als artikel 10 EVRM, was afgewezen, omdat de gevraagde gegevens een kostbare berekening zouden vergen. Volgens het EHRM was de weigering geen beperking van artikel 10 EVRM omdat de gegevens niet 'ready and available' waren. Het Hof herinnerde er in dat verband aan dat artikel 10 EVRM *does not impose an obligation to collect information upon the applicant's request, particularly when, as in the present case, a considerable amount of work is involved (see Weber v. Germany (dec.), no. 70287/11, §§ 25-28, 6 January 2015)*.

De tweede keer dat een beroep op artikel 10 EVRM met betrekking tot het opvragen van informatie strandde, was in de zaak *Sioutis t. Griekenland*.<sup>3</sup> De klager Sioutis was een geïnteresseerde burger, die op een nieuwssite had gelezen dat een Griekse politicus een civiele rechtszaak wegens smaad had gewonnen en daarbij een schadevergoeding van € 150.000 had gekregen. Sioutis wilde graag de precieze tekst van het vonnis lezen en vroeg een kopie op bij de rechtbank die het vonnis had gewezen. Het verzoek werd afgewezen, omdat Sioutis geen persoonlijk belang kon aantonen bij het verkrijgen van de informatie. Bij het EHRM werd de klacht kennelijk ongegrond en daarom niet ontvankelijk verklaard. Volgens het Hof was niet vol-

daan aan de eerste drie drempelen van *Magyar Helsinki Bizottság*. De klager had niet aannemelijk gemaakt dat hij een kopie van het vonnis nodig had om zijn vrijheid van meningsuiting te kunnen uitoefenen. Het vonnis betrof een geschil tussen twee particuliere partijen en Sioutis was geen 'public watchdog'.

In de zaak waarin de Afdeling bestuursrechtspraak bovenstaande uitspraak deed, lijkt het geen twijfel dat de NOS, de Volkskrant en RTL Nederland alle drie 'public watchdogs' zijn die de opgevraagde informatie wilden gebruiken om een bijdrage te leveren aan een maatschappelijk debat. De besluitvorming rond de afwikkeling van de ramp met het vliegtuig MH17 is ongetwijfeld een zaak van publiek belang. Uit de weergave van de feiten blijkt tenslotte dat de informatie was neergelegd in 176 documenten van de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) en 79 documenten van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb). Er hoefde geen nieuwe informatie te worden gecreëerd, maar deze was 'ready and available'. In zo'n geval bestaat de verleiding meteen artikel 10 EVRM in de discussie te betrekken. Is het niet om de Wob opzij te zetten, dan wel als een middel om de wet in te kleuren in de richting van extra openbaarheid. Om een veroordeling door het EHRM te voorkomen is een verdragsconforme interpretatie van binnen het Koninkrijk geldende voorschriften immers een erkende methode.<sup>4</sup>

### Wob buiten toepassing laten

Artikel 94 van de Grondwet noemt maar één methode om strijd tussen Nederlandse voorschriften en een rechtstreeks werkende verdragsbepaling op te lossen: het buiten toepassing laten van het Nederlandse voorschrift. De Nederlandse rechter is op zijn zachtst gezegd terughoudend om de Wob buiten toepassing te laten wegens strijd met artikel 10 EVRM. Sinds het arrest *Társaság a Szabadságjogokért t. Hongarije* van 14 april 2009 is artikel 10 EVRM bij Wob-zaken enkele malen in de strijd geworpen, maar bij mijn weten nooit met succes. De Afdeling heeft een keer beslist dat de appellant te laat op de proppen kwam met dit argument.<sup>5</sup> In andere uitspraken verwierp de Afdeling het beroep op artikel 10 EVRM door te overwegen dat een weigering die uit de Wob voortvloeit bij de wet is voorzien, gericht is op een geoorloofd doel en noodzakelijk kan worden geacht in een democratische samenleving. Kortom, de beperking voldoet aan de criteria van artikel 10, tweede lid, EVRM.<sup>6</sup> Als een verzoek om informatie gericht is tot een overheidsinstantie die geen bestuursorgaan is in de zin van artikel 1:1 Awb, is de Wob helemaal niet van toepassing. Wie bij de bestuursrechter opkomt tegen een dergelijke weigering, krijgt te horen dat de bestuursrechter onbevoegd is. Hij zou het hooguit bij de burgerlijke rechter kunnen proberen.<sup>7</sup>

In de procedures van NOS, de Volkskrant en RTL tegen de Minister van Veiligheid en Justitie inzake de documenten over de MH17-ramp had de Rechtbank Midden-Nederland het beroep op artikel 10 EVRM eveneens terzijde geschoven.<sup>8</sup> De meervoudige kamer van de rechtbank voerde slechts een abstracte toetsing uit. Na te hebben overwogen dat artikel 10 en 11 van de Wob een wettelijke grondslag bieden voor het weigeren van informatie, overwoog de rechtbank: 'Deze wettelijke beperkingen voldoen aan de eisen van artikel 10, tweede lid, van het EVRM. Dit betekent dat niet iedere concrete weigering nog rechtstreeks aan artikel 10 van het EVRM moet worden getoetst. De positie van eisers als social watchdog maakt dit niet anders.' Terecht keurt de Afdeling bestuursrechtspraak deze redenering af. Bij elke andere toetsing aan een rechtstreeks werkende verdragsbepaling vindt op grond van artikel 94 Grondwet een concrete toetsing plaats. Een regeling kan in zijn algemeenheid noodzakelijk zijn voor de bescherming van een legitiem doel, maar in een bijzondere situatie kan de toepassing ervan in strijd komen met het verdrag. Een klassieke uitspraak van de toenmalige Afdeling rechtspraak van de Raad van State had betrekking op artikel 10 EVRM. Een gemeentelijk antenneverbod was op zichzelf rechtmatig, maar moest ten aanzien van de appellant buiten

1 EHRM (GK) 8 november 2016, nr. 18030/11 (*Magyar Helsinki Bizottság t. Hongarije*), *Mediaforum* 2017-2, nr. 3, m.nt. M.M. Groothuis. Zie ook Dirk Voorhoof, 'Recht op expressievrijheid en wobben door journalisten, ngo's en bloggers', *Auteurs & Media* 2016-3, p. 219-227. Eerdere jurisprudentie is besproken door Marga Groothuis in haar preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht in België en Nederland: 'Openbaarheid van overheidsinformatie. Recente ontwikkelingen in Nederland en Europa', BJU, 2014.

2 EHRM 7 februari 2017, nr. 63898/09 (*Bibon t. Rusland*).

3 EHRM (dec.) 29 augustus 2017, nr. 16393/14 (*Sioutis t. Griekenland*).

4 Zie o.a. HR 21 maart 1986, NJ 1986/585, m.nt.E.A. Alkema onder NJ 1986/588 (*Ouderlijke macht van ongetrouwde ouders*).

5 ABRvS 12 oktober 2011, *Mediaforum* 2012-2, nr. 4, m.nt. A.W. Hins (*RTL t. minister van AZ*).

6 ABRvS 19 januari 2011, *Mediaforum* 2011-4, nr. 11, m.nt. A.W. Hins (*Stichting Ontmoetingsruimte De Linkse Kerk t. B&W Leiden*). Zie ook ABRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6945 en ABRvS 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2102.

7 ABRvS 20 januari 2015, JB 2015/38, m.nt. S.A.L. van de Sande (*X t. het gerechtshof van de rechtbank Noord-Holland*).

8 De belangrijkste overwegingen staan in twee tussenuitspraken: Rb. Midden-Nederland 3 juni 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:3018 (*NOS en Volkskrant t. minister van Veiligheid en Justitie*), en Rb. Midden Nederland 3 juni 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:3019 (*RTL Nieuws t. minister van Veiligheid en Justitie*).



toepassing worden gelaten, omdat in zijn specifieke geval de gevolgen onevenredig schadelijk waren.<sup>9</sup>

Een cruciale overweging vinden we in paragraaf 12.2 van bovenstaande uitspraak.

*'De Afdeling stelt voorop dat er in het algemeen van mag worden uitgegaan dat de wetgever bij het formuleren van de weigeringsgronden in de artikelen 10 en 11 van de Wob heeft voorzien in beperkingen die noodzakelijk zijn in een democratische samenleving met het oog op de in artikel 10, tweede lid, van het EVRM genoemde belangen. De weigeringsgronden van de Wob strekken ter bescherming van een of meer van deze belangen. Dit uitgangspunt staat er evenwel niet aan in de weg dat een verzoeker aangeeft dat en waarom in zijn concrete situatie aan dit uitgangspunt niet kan worden vastgehouden. Het ligt dan op de weg van de verzoeker om zeer bijzondere omstandigheden te stellen en aannemelijk te maken die zouden meebrengen dat de verzoeker, ondanks toepassing van de Wob, in de uitoefening van het specifieke recht om op grond van artikel 10, eerste lid, van het EVRM inlichtingen te ontvangen, wordt belemmerd zonder dat dit op grond van artikel 10, tweede lid, van het EVRM is gerechtvaardigd.'*

Interessant is ook het eerste voorbeeld dat de Afdeling in dezelfde paragraaf geeft. Als het verstrekken van informatie afstuit op een absolute weigeringsgrond als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Wob en deze weigering levert strijd op met artikel 10 EVRM, dient de bepaling van de Wob ingevolge artikel 94 van de Grondwet buiten toepassing te worden gelaten. Hetzelfde zal gelden als een *lex specialis* als bedoeld in artikel 2 van de Wob een absolute geheimhouding voorschrijft, terwijl dat in een bijzonder geval niet noodzakelijk is in een democratische samenleving. De Afdeling gaat er in dit voorbeeld vanuit dat het bestuursorgaan op grond van het Nederlandse recht de informatie heeft geweigerd en dat de rechter die beslissing op grond van artikel 10 EVRM corrigeert. Mijns inziens rust een eventuele plicht om de Wob buiten toepassing te laten ook al op bestuursorganen. Artikel 94 van de Grondwet bevat niet alleen een opdracht voor rechters.

#### Wob verdragsconform interpreteren

Minstens zo interessant is het tweede voorbeeld dat de Afdeling in paragraaf 12.2 geeft. 'Indien een relatieve weigeringsgrond aan de weigering ten grondslag is gelegd, zal het ontbreken van een rechtvaardiging als bedoeld in artikel 10, tweede lid, van het EVRM in beginsel tot uitdrukking kunnen komen bij uitleg en toepassing van de bepalingen van de Wob waarin de relatieve weigeringsgrond is neergelegd', aldus de Afdeling. Het gaat hier om de uitleg en toepassing van artikel 10, tweede lid, van de Wob. Daarin staat dat het verstrekken van informatie ingevolge deze wet (...) achterwege blijft, voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de belangen die genoemd zijn onder de letters a. tot met g. Anders dan bij de absolute weigeringsgronden moeten het bestuursorgaan en daarna de bestuursrechter het belang van openbaarheid afwegen tegen belangen die voor geheimhouding pleiten. Als ik de Afdeling goed begrijp, maakt het dus uit of een verzoek is ingediend door een public watchdog die een bijdrage wil leveren aan een maatschappelijk debat, ver-

gelijkaar met de Hongaarse organisatie Magyar Helsinki Bizottság, of door een nieuwsgierige burger zoals meneer Sioutis in Griekenland.

Niet alleen de hoedanigheid van de verzoeker is relevant voor de kans op een schending van artikel 10 EVRM. Zoals de Afdeling aan het slot van paragraaf 12.2 opmerkt, geldt dit ook voor het onderwerp van het verzoek. De bescherming van artikel 10 EVRM is immers het grootst bij verzoeken die dienen ter voorbereiding van een publiek debat over een zaak van algemeen belang. Gaat het om informatie van uitsluitend particulier belang, dan is het risico van een schending nihil. Een Wob-verzoek inzake de afwikkeling van de ramp met het vliegtuig MH17 hoort duidelijk tot de eerste categorie. Een weigering om de informatie te verstrekken kan dus eventueel tot een schending van artikel 10 EVRM leiden. In deze zaak heeft de Afdeling overigens beslist dat de NOS, de Volkskrant en RTL niet op een onrechtmatige wijze werden belemmerd in hun recht om op grond van artikel 10 EVRM inlichtingen van de overheid te ontvangen. Dat komt mede omdat de minister een groot deel van de verzochte informatie reeds via andere kanalen, zoals briefings aan de Tweede Kamer en persconferenties, openbaar had gemaakt.

Niettemin blijft de vraag hoe we ons de verdragsconforme interpretatie van artikel 10, tweede lid, van de Wob moeten voorstellen. Het is vaste jurisprudentie dat de hoedanigheid van de aanvrager niet ter zake doet. Zie ook artikel 3, derde lid, van de Wob: 'De verzoeker hoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.' Ook is het vaste jurisprudentie dat de Wob het belang van openbaarmaking voor een goede en democratische besluitvorming als een op zichzelf staand belang vooronderstelt en dat 'het gewicht van dit belang niet afhankelijk is van het onderwerp waarop de documenten betrekking hebben'. Deze formule kwam voor in eerdere uitspraken van de Afdeling uit 2010, 2015 en 2016 en wordt ook nu weer door de Afdeling gebruikt.<sup>10</sup> In 2003 heeft de voormalige voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, P.J. Boukema, in een liber amicorum het voorstel gedaan wel rekening te houden met het publieke belang van de informatie in het concrete geval, maar de Afdeling is hem niet gevolgd.<sup>11</sup>

Eén keer, in 2014, leek de Afdeling een andere koers te gaan varen. In een Wob-zaak over de vertrekregeling van een ambtenaar overwoog de Afdeling: 'Voor dit oordeel is van belang dat vertrekregelingen regelmatig tot een maatschappelijke discussie leiden. Het belang van openbaarmaking van dergelijke regelingen is daarom groot.'<sup>12</sup> De NOS, de Volkskrant en RTL hebben zich tevergeefs op dit precedent beroepen. De Afdeling reageert daarop in paragraaf 9.1 door te verwijzen naar het onveranderlijke gewicht van openbaarheid. Als een schending van artikel 10 EVRM kan worden aangetoond, wordt het echter anders. Via het achterdeurtje van de verdragsconforme interpretatie kan het maatschappelijk belang van de aangevraagde informatie dan alsnog een rol spelen. Misschien ziet de Afdeling dit als een zo onwaarschijnlijk scenario dat de vaste jurisprudentie niet hoeft te worden aangepast. Ik zou het in navolging van Boukema transparanter vinden, als bij de toepassing van de Wob altijd zou worden gelet op het concrete belang van openbaarheid en niet alleen wanneer een schending van artikel 10 EVRM dreigt.

9 ARRvS 10 oktober 1978, *Ars Aequi* 1979, p. 477, m.nt. F.C.L.M. Crijns (*Antenneverbod Leerdam*).

10 ABRvS 17 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL4132, AB 2010/91, m.nt. P.J. Stolck; JB 2010/86, m.nt. G. Overkleef-Verburg; ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2217; ABRvS 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3478.

11 Piet Boukema, 'De Wob: recente ontwikkelingen in de rechtspraktijk', in: A.W. Hins en A.J. Nieuwenhuis (red.), *Van ontvanger naar zender. Opstellen aangeboden aan prof.mr. J.M. de Meij*, Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever 2003, p. 37-38.

12 ABRvS 1 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3559.