



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

7 mei 2018

ADVIES 2018-41

met betrekking tot de toegang tot informatie die in een databank aanwezig is

(CTB/2018/38)

1. Een overzicht

Bij brief van 10 april 2018 verwondert de heer Bogaert, directeur-generaal van de FOD Justitie, Rechterlijke Organisatie zich over advies 2018-8 van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd. Tegelijkertijd vraagt hij de Commissie om advies over bepaalde vragen:

- a. Moet iemand een belang aantonen voor toegang tot bepaalde gegevens? Sowieso tot alle gegevens van een databank?
- b. Bij de voorlopige inschrijving (e-deposit door elke persoon zelf) werd duidelijk gemaakt aan alle personen dat deze gegevens intern zouden blijven tot wanneer het aanvaardingsproces zou zijn afgewerkt. Niemand is overigens verplicht om een definitieve accreditatie aan te vragen, waarin expliciet is gesteld dat zijn gegevens zouden gepubliceerd worden. Mogen deze gegevens in dit geval toegankelijk gesteld worden aan derden? Meent u dat de uitzonderingsgrond voorzien in de wet van 11 april 1994, artikel 6, § 1, § 3 en § 3 niet toepasselijk zijn?
- c. In de discussie met de beroepsverenigingen werden duidelijke reserves geuit over de toegankelijkheid van sommige gegevens op de toekomstige website. Een specialist bv. In taptolken (afluisteren via politie) wil niet geassocieerd worden met een zaak van potentiële terroristen of zware criminelen, uit schik voor represailles of chantage ten aanzien van zijn persoon of zijn familie:
 - Hoe verhoudt deze expliciete wens van individuen zich t.a.v. toegang tot deze informatie, in het bijzonder de contactgegevens (telefoonnummer, adres, ...)?
 - Welk document of actie is vereist om deze wens tot anonimiteit te staven? Op welke uitzonderingsgronden dient dergelijke beperking te zijn gebaseerd?

2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

De Commissie is van mening dat het verzoek om advies ontvankelijk is voor zover de FOD Justitie algemene vragen stelt over de interpretatie van de openbaarheidswetgeving en deze los staan van een concrete zaak

op grond van artikel 8, § 3, van de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' (hierna: de wet van 11 april 1994). Deze bepaling stelt immers dat een federale administratieve overheid de Commissie kan raadplegen. De Commissie kan echter niet ingaan op vragen die rechtstreeks verband houden met een concrete aanvraag. Evenmin kan zij in principe ingaan op vragen met betrekking tot een zaak waarover zij al een advies heeft uitgebracht. In beginsel is de Commissie niet meer bevoegd eenmaal ze een advies over een aanvraag heeft uitgebracht. Dit staat evenwel niet in de weg dat de Commissie eventueel een toelichting bij haar advies kan geven.

3. De beoordeling

3.1. Wat het standpunt van de Commissie in haar advies 2018-8 betreft wenst de Commissie erop te wijzen dat zij zich in haar adviezen steeds beperkt tot het concrete voorwerp van de adviesaanvraag die *in casu* betrekking had op gegevens over een concrete persoon uit een databank met betrekking tot gerechtsdeskundigen. Ook al blijkt de aanvrager dit op zijn website te beweren en leest de beroepsvereniging van vertalers dit op grond hiervan erin, toch strekt het advies zich niet uit tot andere gegevens uit de betrokken databank of tot gegevens in de databank over andere beroepsgroepen en hoegenaamd niet bij uitbreiding tot andere databanken. De Commissie was er zich heel sterk bewust van dat de betrokken databank nog niet beschikbaar is op de website van de FOD Justitie en de inhoud ervan derhalve niet op die manier actief openbaar wordt gemaakt. Dit verhindert evenwel niet dat het op dit ogenblik wel gaat om een bestuursdocument dat onder de toepassing van de wet van 11 april 1994 valt en in dat licht moet worden beoordeeld. M.a.w. de afwezigheid van de actieve openbaarmaking verhindert niet dat iemand op grond van de passieve openbaarheid zijn recht van toegang tot bestuursdocumenten, gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet, kan uitoefenen. De Commissie was van oordeel dat *in casu* weinig of geen redenen voorhanden waren om de gevraagde informatie te weigeren.

3.2. Wat de vragen betreft over de algemene interpretatie van de openbaarheidswetgeving

3.1.1. Het aantonen van een belang

Op grond van de wet van 11 april 1994 moet een aanvrager in principe nooit een belang aantonen. De wet maakt evenwel uitzondering voor de toegang tot documenten van persoonlijke aard. Een document van persoonlijke aard heeft een heel specifieke betekenis in het kader van de wet van 11 april 1994. Het gaat om een *“bestuursdocument dat een beoordeling of een waardeoordeel bevat van een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon of de beschrijving van een gedrag waarvan het ruchtbaar maken aan die persoon kennelijk nadeel kan berokkenen”* (artikel 1, tweede lid, 3° van de wet van 11 april 1994). Over de nadere invulling van dit begrip en de vereisten gesteld aan het belang, wenst de Commissie te verwijzen naar advies 2018-15 die te raadplegen is op de website van de Commissie (www.bestuursdocumenten.be). De aanwezigheid van persoonsgegevens in een databank vereist dus niet in het licht van de wet van 11 april 1994 dat een belang moet worden aangetoond, tenzij ze de bijzondere kenmerken vertonen die de wet vereist om te spreken van een document van persoonlijke aard (zie ook hierna: punt 3.1.4.).

3.1.2. Geheimhouding van informatie in bestuursdocumenten

Op grond van artikel 32 van de Grondwet van de wet van 11 april 1994 wordt elk bestuursdocument geacht openbaar te zijn. Dit geldt ook voor databanken ongeacht de inhoud die daarin aanwezig is. Burgers en bedrijven die informatie verstrekken aan een administratieve overheid worden geacht zich bewust te zijn van dit grondwettelijk principe. Er moet dan ook niet uitdrukkelijk worden gemeld dat verstrekte gegevens het voorwerp kunnen uitmaken van een openbaarmaking.

Op die principiële openbaarheid zijn evenwel uitzonderingen. Uitzonderingen en andere beperkingen zijn maar mogelijk voor zover ze door een formele wetgever worden opgelegd en verband houden met een aangelegenheid die tot zijn bevoegdheid behoort. Deze uitzonderingsgronden zijn onder meer terug te vinden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994. De inroepbaarheid van deze uitzonderingsgronden kan slechts gebeuren op het ogenblik dat er een

aanvraag tot openbaarmaking wordt ingediend. De inroepbaarheid van de uitzonderingsgronden is immers relatief en tijdsgerelateerd. Bovendien zijn de uitzonderingsgronden maar inroepbaar voor zover de voorwaarden waaronder ze zijn geformuleerd, gerespecteerd zijn en het inroepen ervan *in concreto* wordt gemotiveerd. Hieruit vloeit voort dat voorafgaandelijk geen toezeggingen kunnen worden gedaan aan burgers dat bepaalde door hen verstrekte informatie niet openbaar zal worden gemaakt. De Commissie wenst er op te wijzen dat het de wetgever ook vrijstaat om de inroepbaarheid van de uitzonderingsgronden voorzien in de wet van 11 april 1994 niet van toepassing te maken voor bepaalde databanken of documenten als hij zonder meer stelt dat ze openbaar zijn, waarbij de wetgever een belangenafweging dient te maken met de grondwettelijke bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De openbaarheid van bestuur garandeert slechts een recht van toegang tot bestuursdocumenten zoals ze bestaan. De openbaarheidswetgeving doet dan ook geen uitspraak over de kwaliteit van de informatie in een bestuursdocument. Dat gegevens in een databank nog niet zijn getoetst aan bepaalde kwaliteitseisen vooraleer ze actief worden openbaar gemaakt, doet niets af van het feit dat *in casu* de gegevens moeten worden beschouwd als gegevens die een betrokkene aan de FOD Justitie heeft bezorgd waarbij er mag worden vanuit gegaan dat die betrokkene oordeelde dat ze volledig waren. Eigen aan een databank is trouwens dat ze voortdurend aan de werkelijkheid wordt aangepast. Op een bepaald moment in de tijd vormen het wel degelijk afgewerkte gegevens, ook al kunnen ze nadien ten gevolge van een aanvaardingsprocedure of omdat de realiteit waarop ze betrekking hebben zich wijzigt, worden aangepast. Zoals de Commissie al eerder heeft gesteld, is het daarom aangewezen dat wanneer een bepaald bestuursdocument aanleiding zou kunnen geven tot misvatting, in dit geval de administratieve overheid een toelichtende nota opstelt, waarin zij deze probeert te voorkomen.

3.1.3 Specifieke geheimhouding

Een uitzonderingsgrond kan niet op algemene wijze worden ingeroepen. Er dient dus geval per geval, dit is voor elke aanvraag specifiek worden nagegaan of er voor de informatie waarom verzocht is, een of meer uitzonderingen moeten of kunnen worden ingeroepen. Zo zal de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 niet zomaar voor alle persoonsgegevens kunnen worden ingeroepen: er zal *in*

concreto moeten worden aangetoond dat de openbaarheid afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer. Het is niet omdat de openbaarmaking van bepaalde informatie betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer dat hierdoor automatisch de persoonlijke levenssfeer wordt aangetast (RvS, arrest nr. 234.609 van 2 mei 2016). Bovendien moet rekening worden gehouden met het feit dat bepaalde informatie door de betrokkene zelf op een of andere manier openbaar kan gemaakt zijn. In dit geval kan niet worden gesteld dat de openbaarmaking van deze informatie afbreuk doet aan hun persoonlijke levenssfeer. In dit perspectief dient ook een onderscheid te worden gemaakt tussen telefoonnummers die beroepsmatig zijn en persoonlijke telefoonnummers. Dit is ook het geval voor adresgegevens die betrekking hebben op de plaats waar een beroep wordt uitgeoefend enerzijds en de privé-woonplaats anderzijds. De Commissie wenst er ten slotte op te wijzen dat niet om het even welke potentiële afbreuk in aanmerking komt, maar dat deze afbreuk zich met een voldoende mate van waarschijnlijkheid kan voordoen.

De beslissing over de inroepbaarheid van een uitzonderingsgrond wordt genomen door een federale administratieve overheid en bijgevolg niet door de betrokkene. Dit verhindert niet dat wanneer een administratieve overheid twijfels heeft over de inroepbaarheid van een uitzonderingsgrond contact opneemt met de betrokkene om een juiste inschatting en concrete motivering te kunnen maken. Soms bepaalt de wet zelf dat de betrokkene ook al is een uitzonderingsgrond van toepassing en moet een administratieve overheid in eerste instantie beslissen dat bepaalde informatie op grond hiervan niet openbaar is, vooralsnog kan beslissen dat de gevraagde informatie openbaar kan worden gemaakt.

3.1.4. Garanties met betrekking tot het (her)gebruik van persoonsgegevens

De Commissie wenst erop te wijzen dat ook al moet de toegang tot bestuursdocumenten enkel en alleen worden beoordeeld op grond van de wetgeving die de openbaarheid van bestuur regelt die niet noodzakelijk enkel de wet van 11 april 1994 is, dat de openbaar gemaakte informatie of documenten niet automatisch vrij gebruikt mogen worden, laat staan hergebruikt mogen worden. Voor het hergebruik van bestuursdocumenten bestaat een afzonderlijk wettelijk kader dat moet

worden gerespecteerd en dat zowel eigen procedureregels als beperkingen bevat.

Het gebruik en hergebruik van persoonsgegevens moet bovendien voldoen aan alle voorwaarden die aanwezig zijn in de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en vanaf 25 mei 2018 de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG en eventuele andere Europese en internrechtelijke wetgeving van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens. De Commissie wenst erop te wijzen dat het niet respecteren van deze wetgeving aanleiding kan geven tot burgerrechtelijke vergoedingen en strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties.

Brussel, 7 mei 2018.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster