



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

18 mei 2020

ADVIES 2020-40

met betrekking tot de toegang tot de verslagen en
adviezen van de Risk Assessment Group

(CTB/2020/29)

1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail van 21 april 2020 vragen de heren X en Y aan Sciensano de volgende bestuursdocumenten:

(1) alle verslagen – met betrekking tot de bestrijding van het coronavirus – van de bijeenkomsten van de Risk Assessment Group, sinds begin december 2019;

(2) alle adviezen die de Risk Assessment Group overgemaakt heeft, sinds begin december 2019, aan andere adviesorganen, expertengroepen, taskforces, overlegorganen of politieke organen betrokken bij de bestrijding van de coronacrisis. In de eerste plaats – maar niet uitsluitend – gaat het hier om de adviezen overgemaakt aan de Evaluatiecel “CELEVAL”.

1.2. Bij e-mail van 22 april 2020 antwoordt Sciensano niet aan het verzoek te kunnen voldoen. Daarbij wordt volgende motivering aangevoerd:

“De gevraagde informatie heeft namelijk betrekking op niet-gestandaardiseerde werkdocumenten die niet bedoeld zijn om openbaar te worden gemaakt.

Bovendien is deze informatie, eenmaal verwerkt en gefinaliseerd, gemakkelijk terug te vinden op onze website: www.sciensano.be.

Gezien de noodzaak om correcte informatie te verspreiden die de werkelijkheid weerspiegelt, is het van het allergrootste belang om heel voorzichtig te zijn en geen voorlopige documenten te verspreiden die tegen de werkelijkheid in zouden kunnen worden geïnterpreteerd.

Artikel 27, § 1, 6° van de wet van 5 augustus 2006 en artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 getuigen hiervan:

1. De wet van 11 april 1994. Wet betreffende de openbaarheid van bestuur.

Artikel 6, §3. Een federale administratieve overheid mag een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijzen in de mate dat de vraag:

1° een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven;

2. De wet van 5 augustus 2006. Wet betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie.

HOOFDSTUK VIII.

Artikel 27, §1. Voor elke milieu-informatie die het voorwerp uitmaakt van een vraag tot openbaarmaking, gaat de milieu-instantie die de aanvraag

ontvangt na of er uitzonderingen van toepassing zijn. Ze wijst de aanvraag af als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen (...):

6° het geheim van de beraadslagingen van de federale regering en van de verantwoordelijke overheden die ervan afhangen;

Bovendien houdt de bescherming van persoonsgegevens ook een verbod in op de overdracht van de vereiste documenten.”

1.3. Bij e-mail van 24 april 2020 dient heer X een verzoek tot heroverweging in.

1.4. Bij e-mail van dezelfde datum als het verzoek tot heroverweging, verzoekt hij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna: Commissie, om een advies.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van oordeel dat het verzoek om advies ontvankelijk is. De verzoeker heeft immers voldaan aan de wettelijke vereiste van de gelijktijdigheid van het verzoek tot heroverweging aan de federale administratieve overheid en het verzoek om advies aan de Commissie zoals vastgelegd in artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: wet van 11 april 1994).

De Commissie wenst er wel op wijzen dat dit advies zich beperkt tot niet-milieu-informatie. Zij is enkel bevoegd zich uit te spreken over niet-milieu-informatie in een bestuursdocument wat ertoe leidt dat het advies waarom zij te dezen is verzocht enkel betrekking heeft en kan hebben op een bestuursdocument voor zover dit betrekking heeft op informatie die niet als milieu-informatie kan worden gekwalificeerd.

3. De gegrondheid van de aanvraag

De vraag heeft betrekking op verslagen van de Risk Assessment Group. De **Risk Assessment Group (RAG)** analyseert het risico voor de bevolking op basis van epidemiologische en wetenschappelijke gegevens. De RAG wordt voorgezeten door Sciensano en is samengesteld uit experts van

Sciensano, gezondheidsautoriteiten en externe experts die worden uitgenodigd volgens het behandelde onderwerp.

Vooraf wenst de Commissie te benadrukken dat zij is enkel bevoegd is zich uit te spreken over niet-milieu-informatie in een bestuursdocument wat ertoe leidt dat het advies waarom zij te dezen is verzocht enkel betrekking heeft en kan hebben op een bestuursdocument voor zover dit betrekking heeft op informatie die niet als milieu-informatie kan worden gekwalificeerd. De federale wetgever heeft er immers voor gekozen het recht van toegang tot bestuursdocumenten en het recht van toegang tot milieu-informatie in respectievelijk de wet van 11 april 1994 en de wet van 5 augustus 2006 'betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie' te organiseren, waarbij de wet van 5 augustus 2006 moet worden beschouwd als een *lex specialis* ten opzichte van de wet van 11 april 1994. Sciensano dient dan ook de gevraagde bestuursdocumenten te onderzoeken en naargelang de daarin aanwezige informatie als milieu- of niet-milieu-informatie kan worden gekwalificeerd, beslissen dat respectievelijk de wet van 5 augustus 2006 of de wet van 11 april 1994 van toepassing is. Het is daarbij onvoldoende dat Sciensano verwijst naar uitzonderingsgronden uit beide wetgevingen. Ze is ertoe gehouden om aan te geven op welke informatie een respectieve uitzonderingsgrond van toepassing is.

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden ingeroepen die zich bevinden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 en dit inroepen *in concreto* en op pertinente wijze kan worden gemotiveerd. Slechts uitzonderingsgronden die bij wet zijn opgelegd kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend moeten worden geïnterpreteerd (Arbitragehof, arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997, overweging B.2.1 en 2.2 en Arbitragehof, arrest nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2). Uitzonderingsgronden moeten immers steeds beperkend worden geïnterpreteerd.

Om te bepalen of een bepaald document als een bestuursdocument kan worden gekwalificeerd, kan geen rekening worden gehouden met de bedoeling van de maker of makers van een document. Een bestuursdocument is immers "alle informatie, in welke vorm ook,

waarover een administratieve overheid beschikt” (art. 1, tweede lid, 2°, van de wet van 11 april 1994). Ook de titel die aan een bepaald document zou worden gegeven, *in casu* “werkdocument” doet hieraan geen afbreuk.

De benoeming van de gevraagde bestuursdocumenten als “voorlopige documenten”, is overigens een kwalificatie die vreemd is aan de wet van 11 april 1994. De wet van 11 april 1994 bevat een uitzonderingsgrond die betrekking heeft op “een bestuursdocument dat “niet af of onvolledig is”.

Het verslag van een vergadering is in beginsel geen document dat niet af of onvolledig is maar is een getrouwe en correcte weergave of notulering van wat tijdens een vergadering is gebeurd en tot welk standpunt of besluit de deelnemers aan die vergadering zijn gekomen. Een verslag kan weliswaar informatie bevatten waarover op een volgende vergadering opnieuw wordt gereflecteerd en op grond waarvan, door voortschrijdend inzicht, tot een nieuw besluit wordt gekomen doch zulks maakt van een dergelijk verslag nog geen “voorlopig document”. De toegang tot een verslag kan daarom niet onmiddellijk worden uitgesloten op grond van artikel 6, § 3, 1°, van de wet van 11 april 1994 op grond waarvan een federale administratieve overheid een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument mag afwijzen om reden dat het document niet af of onvolledig is en waarvan de openbaarmaking tot misvatting aanleiding kan geven. Een verslag is met andere woorden een afgewerkt en volledig document zodra door de leden die aan de vergadering hebben deelgenomen, wordt geoordeeld dat het verslag correct weergeeft wat tijdens de vergadering heeft plaatsgevonden, zulks in overeenstemming met de richtlijnen die overeenkomstig het reglement van inwendige orde voor het opmaken van een verslag van toepassing kunnen zijn, zoals bij wijze van voorbeeld de goedkeuring van het verslag tijdens de daaropvolgende vergadering. Over de mogelijkheid om de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 3, 1°, van de wet van 11 april 1994 in te roepen heeft de Commissie trouwens een uitvoerig advies 2018-105 uit eigen beweging uitgebracht dat op de website van de Commissie kan worden teruggevonden (https://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/com/publicite/avis/2018/ADVIES-2018-105.pdf).

In de mate een verslag (nog) geen besluit bevat doch slechts de weergave bevat van het tijdelijke resultaat van een denkproces dat zelf nog niet is voltooid of afgewerkt, bijvoorbeeld wanneer een werkgroep een ontwerp

van regelgeving uitwerkt of een advies voorbereidt, kan (een gedeelte van) een verslag zich in een prematuur stadium bevinden. Dat advies bereikt maar zijn definitieve status zodra het in een verslag aanwezige advies door de leden van de vergadering als afgewerkt *cq.* definitief wordt beschouwd. Toch wil de Commissie in dat geval op drie elementen wijzen die hierna worden uiteengezet.

In de eerste plaats is de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 een facultatieve uitzonderingsgrond, d.w.z. dat deze enkel mag worden ingeroepen zonder dat het inroepen ervan een verplichting is. In het licht van het grondwettelijk beginsel vervat in artikel 32 van de Grondwet is het openbaar karakter van elk bestuursdocument de regel. Het feit dat openbaarmaking omwille van de toepassing van een wettelijke uitzonderingsgrond zou worden geweigerd moet dan ook *in concreto* op afdoende wijze worden gemotiveerd. In de tweede plaats vereist het inroepen van deze uitzonderingsgrond ook een afwegingsproces, namelijk tussen eensdeels het belang dat is gediend met openbaarmaking dat een grondrecht is en anderdeels het onafgewerkt karakter van een advies als dit tot misvatting aanleiding kan geven. De Commissie wenst erop te wijzen dat in tijden van een zware gezondheids crisis zoals dit het geval is als gevolg van de COVID-19 waarbij de fundamentele vrijheden worden ingeperkt, er een zwaar maatschappelijk belang gediend is met de openbaarmaking van die adviezen. Tot slot wil de Commissie erop wijzen dat het onafgewerkt karakter op zichzelf een onvoldoende grond is om de toegang te weigeren. Dit kan pas voor zover bovendien *in concreto* wordt aangetoond dat de het onafgewerkt karakter van het document aanleiding tot misvatting kan geven.

Het feit dat de RAG en de RMG intrinsiek verbonden zijn met elkaar, betekent niet dat de documenten van de RAG nooit als alleenstaande documenten mogen worden gezien, omdat ze het begin vormen van een proces dat herwerkt moet worden via verschillende ‘beslissende schakels’ om uiteindelijk tot een definitieve beslissing te komen. Deze interpretatie zou immers tot gevolg hebben dat enkel de beslissingen zouden worden bekendgemaakt of dat het begrip “bestuursdocument” zou worden verengd tot “bestuursbeslissingen” met uitsluiting van onder meer adviezen. Die interpretatie vindt geen steun in de wet. De wetgever is er immers van uitgegaan dat niet enkel de beslissingen, maar evenzeer de

voorbereidende documenten die aan een beslissing ten grondslag liggen door het begrip “bestuursdocument” worden gevat.

Sciensano roept verder ook de uitzonderingsgrond vermeld in artikel 6, § 2, 3°, van de wet van 11 april 1994 in om de openbaarmaking te weigeren. Deze uitzonderingsgrond stelt dat een federale of niet-federale administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, afwijst, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet “aan het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is”. Zoals de wetgever tijdens de parlementaire voorbereiding heeft duidelijk gemaakt is deze uitzonderingsgrond een absolute uitzonderingsgrond, wat betekent dat er geen belangenafweging dient plaats te vinden. Het is voldoende maar ook vereist dat een administratieve overheid in dat geval *in concreto* aantoont dat de openbaarmaking afbreuk doet aan het vertrouwelijk karakter van die beraadslaging. Het Grondwettelijk Hof heeft er bovendien op gewezen dat deze “uitzonderingsgrond slechts kan worden aanvaard in zoverre de beraadslagingen van de betrokken organen een geheim karakter hebben en de openbaarmaking van het gevraagde document aan de geheime karakter afbreuk dreigt te doen.” (GwH arrest nr. 43/2020 van 12 maart 2020, B.42.2) Het invoeren van deze uitzonderingsgrond moet steeds *in concreto* beoordeeld worden op het moment dat een administratieve overheid een aanvraag tot openbaarmaking ontvangt. Wat een inbreuk vormt op het geheim van de beraadslagingen op een bepaald moment, is dit niet langer meer op een later tijdstip zodat het bezwaar tegen de openbaarmaking vervalft. Dit kan slechts blijken uit een concrete beoordeling. Voorts moet ook rekening worden gehouden met de omstandigheid dat een of meerdere deelnemers aan een vergadering de inhoud van een zijn interventie openbaar maakt. In dit geval maken zodat in dat geval deze uitzonderingsgrond niet langer kan worden ingeroepen om de informatie over zijn of haar interventie aan de openbaarmaking te onttrekken. De memorie van toelichting bij de wet van 11 april 1994 bevat trouwens bijkomende informatie over de mogelijkheid om deze uitzonderingsgrond in te roepen:

“De verplichting tot het weigeren van openbaarheid wanneer deze afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen van de federale

Regering of van andere federale verantwoordelijke overheden, is in die zin relatief dat steeds moet beoordeeld worden of en in welke mate een beraadslaging een geheim karakter heeft. Een beraadslaging die het voorwerp heeft uitgemaakt van een openbaarmaking (mededeling aan de Kamers, persconferentie enzovoort) kan inderdaad niet worden geacht geheim te zijn. Evengoed is het mogelijk dat een bepaald document op een gegeven moment niet kan openbaar gemaakt worden omdat daardoor het geheim karakter van een beraadslaging zou worden geschonden, terwijl dat niet meer het geval is op een later tijdstip en dus het bezwaar tegen de openbaarmaking vervalt. Er moet dus een beoordeling *in concreto* gebeuren. Wanneer geoordeeld wordt dat de betrokken beraadslaging geheim is, en dat de openbaarmaking van het gevraagde document afbreuk doet aan dit geheim karakter, moet de openbaarheid worden geweigerd.” (*Parl.St.* Kamer, 1992-1993, nr. 1112/1, 16-17)

Voorts dient opgemerkt dat de Commissie eerder heeft geoordeeld dat deze uitzonderingsgrond in principe enkel kan worden ingeroepen ter bescherming van de persoonlijke opvattingen die leden die aan een beraadslaging deelnemen uiten. Dit vindt steun in de memorie van toelichting waar het volgende over deze uitzonderingsgrond is vermeld:

“Om te vermijden dat de politieke discussie wordt lamgelegd, kan het noodzakelijk zijn het geheim karakter van beraadslagingen in de schoot van de Regering, ministeriële comités, bestuursorganen van openbare instellingen enz. te beschermen. Artikel 6, § 2, 2° (het huidige artikel 6, § 2, 3°) bepaalt bijgevolg dat een document niet mag worden openbaar gemaakt wanneer dat afbreuk zou doen aan het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht (het beheerscomité van het RIZIV bijvoorbeeld) of van de beraadslagingen waarbij een federale overheid betrokken is (het Overlegcomité bijvoorbeeld).

Het woord “beraadslagingen” moet begrepen worden in immateriële zin. Een document of een gedeelte ervan wordt met andere woorden aan de openbaarheid onttrokken wanneer, na afweging, blijkt dat de lectuur ervan de inhoud van de discussie tijdens een beraadslaging kenbaar maakt, terwijl het een vertrouwelijke discussie betref.” (*Parl.St.* Kamer, 1992-1993, nr. 1112/1, 18-19)

De weigeringsbeslissing van Sciensano bevat ook een verwijzing naar de wetgeving die van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens om namen te onttrekken aan de openbaarheid. De Commissie wenst erop te wijzen dat Sciensano in het kader van een verzoek om toegang tot bestuursdocumenten enkel een grondslag voor de niet-openbaarmaking van bepaalde informatie kan vinden in de openbaarheidswetgeving en niet in de wetgeving die de verwerking van persoonsgegevens regelt. De wetgever heeft er doelbewust voor gekozen om niet te verwijzen naar de wetgeving die de verwerking van persoonsgegevens regelt. Hij koos ervoor om met artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 een eigen uitzonderingsgrond uit te werken om informatie die betrekking heeft op personen te beschermen. Het uitsluiten van de openbaarmaking van alle persoonsgegevens zou trouwens een algemene uitzonderingsgrond vormen, wat volgens het Grondwettelijk Hof een inbreuk zou vormen op artikel 32 van de Grondwet. De wetgever achtte de bescherming die geboden wordt door de in artikel 6, § 2, 1°, bedoelde bescherming van de persoonlijke levenssfeer reeds afdoende om de onverantwoorde verspreiding van persoonsgegevens te verhinderen. Dit moet toelaten dat informatie over ambtenaren voor zover zij deelnemen aan de uitoefening van het staatsgezag zich niet kunnen verschuilen achter deze uitzonderingsgrond wanneer de informatie betrekking heeft op hun ambtelijk functioneren. De Commissie wenst er bovendien op te wijzen dat in casu bepaalde namen – zonet alle namen – al bekend zijn bij het publiek. Er is dan ook niet in te zien dat die namen zouden moeten worden onttrokken aan de openbaarmaking.

Wel is het mogelijk om de namen van de leden van een vergadering aan de openbaarmaking te onttrekken, maar niet de standpunten op zich die in een vergadering werden geuit voor zover die standpunten niet tot de concrete natuurlijke personen kunnen worden teruggebracht. In dit geval wordt ook de finaliteit van de uitzonderingsgrond bedoeld in artikel 6, § 2, 3°, van de wet van 11 april 1994 gerealiseerd.

Sciensano roept ook in dat er in wezen tegemoet wordt gekomen aan de aanvraag van de verzoeker omdat eenmaal de informatie uit de verslagen, verwerkt en gefinaliseerd is, deze gemakkelijk terug te vinden is op de website: www.sciensano.be. Het recht van toegang tot bestuursdocumenten laat in de huidige stand van de wetgeving niet toe dat een administratieve overheid de burger doorverwijst naar informatie die zich bevindt op een website of naar documenten die zich op een

website bevinden. Als de aanvrager een afschrift vraagt van bestuursdocumenten, is een federale administratieve overheid ertoe gehouden hem daarvan een afschrift te bezorgen.

De Commissie wenst tenslotte te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking. Dit houdt in dat de niet openbaarmaking slechts kan worden beperkt tot die informatie die onder één of meer uitzonderingsgrond(en) valt en niet kan worden uitgebreid tot andere informatie. Deze informatie moet hoe dan ook openbaar worden gemaakt.

Uit deze analyse blijkt dat de Commissie van oordeel is dat Sciensano eerst dient na te gaan of de gevraagde bestuursdocumenten al dan niet milieu-informatie bevatten in de zin van de wet van 5 augustus 2006. Nadat zij heeft vastgesteld welke informatie als milieu-informatie en als niet-milieu-informatie kan worden gekwalificeerd, kan zij slechts de openbaarmaking tot de gevraagde bestuursdocumenten weigeren op grond van de uitzonderingsgronden die eventueel van toepassing zijn en dit invoeren afdoende *in concreto* is gemotiveerd. Hierbij moet duidelijk zijn voor welke informatie welke uitzonderingsgrond moet of kan worden ingeroepen. De Commissie sluit niet uit dat één of meer uitzonderingsgronden kunnen ingeroepen worden. Zij heeft daartoe uitvoerig toegelicht in welke omstandigheden in welke mate de door Sciensano ingeroepen uitzonderingsgronden uit de wet van 11 april 1994 kunnen worden ingeroepen mits een motivering *in concreto* en wanneer dit niet langer het geval is. De beoordeling moet rekening houden met het moment waarop de aanvraag is ingediend en niet op het ogenblik waarop een bepaald bestuursdocument tot stand is gebracht.

Brussel, 18 mei 2020.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster