



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

## *Afdeling openbaarheid van bestuur*

8 september 2022

ADVIES 2022-51

met betrekking tot de weigering om toegang te verlenen tot documenten met betrekking tot de aanstelling van Luchthaven Ombudsman

(CTB/2022/71)

## 1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail en aangetekende brief van 21 juni 2022 verzoekt de heer X aan de Minister bevoegd voor Mobiliteit om met betrekking tot de aanstelling van de heer Philippe Touwaide als directeur van de Ombudsdienst van de Federale Regering voor de Luchthaven Brussel-Nationaal en als Luchthaven-Ombudsman van de Federale Regering – FOD Mobiliteit en Vervoer om volgende informatie over te maken:

- (1) Alle informatie, met inbegrip van de stukken voorgelegd aan de Kamercommissie voor de Infrastructuur, het Verkeer en de Overheidsbedrijven betreffende het gevolgde selectieproces en de gevolgde procedure, de aanstelling en/of benoeming, de publicatie, de contractuele voorwaarden en de verlenging, hernieuwing en wijziging van het mandaat van de heer Touwaide;
- (2) Alle correspondentie tussen overheidsdiensten, ministeriële kabinetten en andere derden die verband houdt met het gevolgde selectieproces en de gevolgde procedure, de aanstelling en/of benoeming, de publicatie, de contractuele voorwaarden en de verlenging, hernieuwing en wijziging van het mandaat van de heer Touwaide;
- (3) Voor zover niet gevat door (1) en (2) het volledige selectie- en benoemingsdossier van de heer Touwaide.

1.2. Bij e-mail van 28 juni 2022 ontvangt de aanvrager een ontvangstbevestiging van het kabinet van de minister bevoegd voor Mobiliteit.

1.3. Bij brief van 20 juli 2022 weigert de minister de toegang tot de gevraagde documenten omdat de documenten te kwalificeren zijn als documenten van persoonlijke aard. Ingevolge artikel 4, tweede lid van de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' (hierna: wet van 11 april 1994) moet de aanvrager om toegang tot deze documenten te verkrijgen van een belang doen blijken.

1.4. Omdat hij het oneens is met die beslissing dient de aanvrager bij aangetekende brief van 9 augustus 2022 een verzoek tot heroverweging in bij de minister bevoegd voor Mobiliteit.

1.5. Bij e-mail en aangetekende brief van dezelfde dag verzoekt de aanvrager ook de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, om een advies.

## **2. De ontvankelijkheid van de aanvraag**

De Commissie is van mening dat het verzoek om advies ontvankelijk is. De aanvrager heeft immers voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: wet van 11 april 1994) om zijn verzoek tot heroverweging aan de minister bevoegd voor Mobiliteit en zijn verzoek om advies aan de Commissie gelijktijdig in te dienen.

## **3. De gegrondheid van de aanvraag**

De wet van 11 april 1994 is slechts van toepassing op bestuursdocumenten in het bezit van een federale administratieve overheid. Documenten die zich bij de beleidscellen van een minister bevinden zijn in beginsel geen bestuursdocumenten. Dergelijke documenten kunnen dan ook niet op grond van deze wet worden verkregen.

Bovendien is de wet van 11 april 1994 slechts van toepassing op bestaande bestuursdocumenten. Documenten die hebben bestaan maar niet langer aanwezig zijn bij een federale administratieve overheid vallen dan ook niet onder het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994.

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 voorzien 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 en Grondwettelijk Hof, arrest nr. 169/2013 van 19 december 2013). Dit geldt evenzeer voor de weigeringsgrond aanwezig in artikel 4, tweede lid van de wet van 11 april 1994.

De minister roept in dat alle documenten die worden aangevraagd als documenten van persoonlijke aard moeten worden gekwalificeerd en dat de aanvrager niet het vereiste belang blijkt te bezitten. Een document van persoonlijke aard is 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”. De Commissie heeft in het licht van het grondwettelijke beginsel van de openbaarheid geoordeeld dat een document van persoonlijke aard slechts kan slaan op informatie in een bestuursdocument die als dusdanig is omschreven en niet op de andere informatie in een bestuursdocument. Bovendien heeft de Commissie geoordeeld dat er slechts een belang kan worden geëist voor documenten waarvan de openbaarmaking van de informatie de betrokken persoon kennelijk nadeel kan berokkenen en niet voor informatie die niet dit effect heeft. Op grond hiervan moet de Commissie vaststellen dat niet alle informatie in de gevraagde documenten kan beoordeeld worden als een document van persoonlijke aard. De minister dient dan ook de informatie op te splitsen en kan enkel voor de informatie van persoonlijke aard beoordelen of het vereiste belang in hoofde van de aanvrager aanwezig is.

Voor zover de informatie als “document van persoonlijke aard” moet worden gekwalificeerd is dus een belang nodig. Dit belang is niet gedefinieerd in de wet van 11 april 1994. In de memorie van toelichting bij wat later de wet van 11 april 1994 is geworden, is evenwel te lezen dat de wetgever hiermee het belang bedoelde dat nodig is om een annulatieberoep bij de Raad van State in te stellen (*Parl.St.* Kamer 1992-1993, nr. 1112/1, 13-14). De Commissie heeft evenwel herhaaldelijk geoordeeld dat hieraan een soepeler invulling kan worden gegeven en dat de aanwezigheid van het belang steeds in een concrete casus moet worden beoordeeld. De aanvrager verwijst wat zijn belang betreft naar de openbare functie van de heer Touwaide als ombudsman en het belang dat alle derden hebben om, met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waarborgen te verkrijgen omtrent de regelmatigheid van de selectie- en benoemingsprocedure van de federale ambtenaren. Het is volgens de Commissie duidelijk dat de wetgever onder dit belang geen algemeen belang heeft bedoeld, maar dat dit belang persoonlijk moet zijn. De aanvrager toont niet aan dat hij over een dergelijk belang beschikt zodat de toegang tot deze documenten van persoonlijke aard moet worden afgewezen.

Voor de documenten die niet als documenten van persoonlijke aard kunnen worden gekwalificeerd in de zin zoals hiervoor aangehaald, moet de minister nog nagaan in welke mate geen uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden ingeroepen. De Commissie denkt hierbij in het bijzonder aan de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 die als volgt luidt: “Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, af, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet: 1° aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift heeft ingestemd.” Deze uitzonderingsgrond kan evenwel niet zomaar worden ingeroepen. Zo is het onvoldoende dat de betrokken informatie betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer. Vereist is dat de betrokken informatie schade toebrengt aan de persoonlijke levenssfeer van de persoon en dit moet *in concreto* worden aangetoond. Ook al vereist het inroepen van deze uitzonderingsgrond geen belangenafweging tussen enerzijds het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking en het beschermde belang zoals het geval is voor de relatieve uitzonderingsgronden, toch omvat de beoordeling of er afbreuk is door de openbaarmaking van de persoonlijke levenssfeer een interne beoordeling die verschilt van persoon tot persoon. Hoe meer een persoon als een publiek persoon optreedt, hoe minder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer kan ingeroepen worden voor alle informatie die op hem of haar betrekking heeft. Zeker in het licht van de functie van een ombudsman worden van deze functie ook hoge morele kwaliteitsnormen verwacht.

Tot slot dient de minister over te gaan tot de gedeeltelijke openbaarmaking. Dit houdt in dat hij enkel informatie in een bestuursdocument aan de openbaarmaking kan onttrekken die als document van persoonlijke aard kan worden gekwalificeerd in de zin zoals hiervoor omschreven en informatie waarvan de openbaarmaking schade toebrengt aan de persoonlijke levenssfeer van de persoon. Alle andere informatie moet vooralsnog openbaar worden gemaakt.

Brussel, 8 september 2022.

F. SCHRAM  
secretaris

L. DONNAY  
voorzitter