



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

*Afdeling openbaarheid van bestuur*

26 september 2016

ADVIES 2016-105

met betrekking tot de weigering om toegang te verlenen tot een aantal documenten met betrekking tot bevorderingen

(CTB/2016/103)

## **1. Een overzicht**

1.1. Bij mail van 19 juli 2016 vraagt de heer X, aan de minister van Defensie om toegang te verstrekken door hem een kopie te verstrekken van de volledige KB's van 22 juni 2016 waarbij 23 officieren worden benoemd tot de graad van majoor in het Korps Luchtmacht Niet-Varend Personeel. Deze KB's moeten normaal per uittreksel bekend worden gemaakt via het Belgisch Staatsblad, wat nog niet is gebeurd. Wel hebben de benoemingen plaatsgevonden op 26 juni 2016 en werden de KB's door de Koning getekend. Als belang roept de aanvrager in dat hij wil nagaan of er in de respectieve KB's enkel wordt verwezen naar de gunstige aanbeveling van bepaalde kandidaten door het bevorderingscomité van 13 juni 2016, of er eventueel ook een bijkomende motivering wordt vermeld voor bepaalde kandidaten.

1.2. Bij mail van 19 juli wordt hem gevraagd om “de geschreven procedure” te volgen.

1.3. Bij brief van 19 juli 2016 vraagt de heer X vervolgens via brief toegang tot de gevraagde KB's op.

1.4. Omdat hij geen reactie ontvangt op zijn aanvraag binnen de door de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur bepaalde termijn, dient hij bij brief van 29 augustus 2016 een verzoek tot heroverweging in bij de minister van Defensie. Tegelijkertijd dient hij bij brief van dezelfde datum ook een verzoek om advies in bij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd.

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

De Commissie is van mening dat de aanvraag ontvankelijk is. De adviesaanvrager heeft immers voldaan aan de wettelijke vereiste van de gelijktijdigheid van het verzoek tot heroverweging aan het Ministerie van Landsverdediging en het verzoek om advies aan de Commissie.

### 3. De gegrondheid van de adviesaanvraag

Voorafgaandelijk wenst de Commissie op te merken dat een aanvrager niet kan verplicht worden om een zogenaamde ‘geschreven procedure’ te volgen. Een administratieve overheid kan immers geen bijkomende verplichtingen opleggen dan door de wet worden opgelegd. Aan het begrip “schriftelijk” in de wet van 11 april 1994 moet een ruime invulling worden gegeven in het licht van artikel 32 van de Grondwet dat van het recht van toegang tot bestuursdocumenten een fundamenteel recht maakt. Onder “schriftelijk” moet dan ook een boodschap worden begrepen die een aanvrager via e-mail verstuurt, zolang maar duidelijk is dat de toegang tot een bestuursdocument wordt gevraagd. Bijkomende verplichtingen kunnen enkel worden gevraagd wanneer niet enkel identificatie, maar ook authenticatie vereist is. Dit is het geval wanneer de toegang die wordt gevraagd niet aan iedereen toekomt, maar slechts wanneer ze enkel aan de aanvrager omwille van zijn identiteit of zijn specifiek belang. Ook hieruit kan niet worden afgeleid dat de aanvrager hiervoor een papieren aanvraag moet indienen.

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer het belang ontbreekt voor de toegang tot een document van persoonlijke aard en 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 invoeren 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 geïnterpreteerd moeten worden (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).

De documenten waar de aanvrager toegang vraagt moeten worden beschouwd als documenten van persoonlijke aard. 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” (artikel 1, tweede lid, 3° van de wet van 11 april 1994).

Deze definitie sluit uit dat elke informatie die op natuurlijke personen betrekking heeft, als dusdanig kan worden gekwalificeerd. Wie toegang tot een dergelijke informatie wenst, moet een belang aantonen. De documenten van persoonlijke aard die de aanvrager wenst te verkrijgen hebben niet op hemzelf betrekking, maar op derden. Ondanks het feit dat de documenten op derden betrekking hebben, kan een aanvrager in aanmerking komen om toegang te krijgen tot dergelijke documenten wanneer hij het vereiste belang aantoont. Daarbij is van belang dat hijzelf zijn kandidatuur had ingediend om bevorderd te worden tot de graad van Majoor in het Korps Luchtmacht Niet-Varend Personeel. Hij wenst na te gaan op grond van welke motieven de kandidaatstelling van de andere kandidaten wel werd weerhouden en kennis te nemen van bijkomende motieven dan diegene die door het bevorderingscomité HO werden gegeven. De Commissie acht dat de aanvrager hiermee het vereiste belang aantoont.

Het feit dat de aanvrager voor de toegang tot bepaalde documenten van persoonlijke aard het vereiste belang heeft, verhindert niet dat de openbaarmaking op andere gronden moet of kan worden geweigerd. De minister van defensie dient na te gaan in welke mate artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 die een administratieve overheid verplicht de openbaarmaking van bepaalde informatie te weigeren wanneer de openbaarheid inbreuk doet op de persoonlijke levenssfeer van derden, tenzij deze met de openbaarmaking zouden instemmen, moet worden ingeroepen. In dit verband wil de Commissie erop wijzen dat het onvoldoende is dat bepaalde informatie betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer. De minister moet in concreto aantonen dat het openbaar maken schade toebrengt aan de persoonlijke levenssfeer van die derden. Aangezien het hier gaat om een absolute uitzonderingsgrond, dient hier geen belangenafweging plaats te vinden. Het is voldoende dat wordt vastgesteld dat er door de openbaarmaking schade zou worden toegebracht aan de persoonlijke levenssfeer. Voor de motivering zijn grondslag vindt in bepaalde persoonlijkheidskenmerken van de betrokken personen, kan worden geacht dat de openbaarmaking schade kan toebrengen aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen, tenzij ze met de openbaarmaking van die informatie zelf instemmen.

De Commissie wenst het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking in herinnering te brengen. Op grond hiervan kan slechts informatie die onder een uitzonderingsgrond valt aan de openbaarmaking worden onttrokken. Alle andere informatie moet vooralsnog openbaar worden gemaakt.

Brussel, 26 september 2016.

F. SCHRAM  
secretaris

M. BAGUET  
voorzitster