



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

19 december 2024

ADVIES 2024-135

met betrekking tot de weigering om inzage in
waarschuwingen van de sociale inspectie

(CTB/2024/141)

Sleutelwoorden : Toezicht Welzijn op het werk – waarschuwingen –
Artikel 6, § 2, 2°, Wet 11 april 1994

1. Een overzicht van de feiten

1.1. Per brief van 11 oktober 2024 vraagt Meester Buelens, namens zijn cliënt X, aan de Dienst Welzijn op het Werk, Directie Antwerpen (FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg – hierna: “Dienst Welzijn op het Werk”) om inzage in eventuele waarschuwingen die door de sociale inspecteurs werden gegeven aan de werkgever van de aanvrager:

“Kan u mij laten weten of er voor 2/05/2022 eventueel reeds schriftelijke waarschuwingen gericht zijn aan de werkgever in verband met inbreuken op de welzijns- en veiligheidswetgeving, en dit in het kader van de wet openbaarheid van bestuur?”

1.2. Per e-mail van 31 oktober 2024 antwoordde de Dienst Welzijn op het Werk als volgt:

“Via uw brief in bijlage d.d. 11 oktober 2024 heeft u een verzoek tot een afschrift van bestuursdocumenten ingediend overeenkomstig artikel 5 van de Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (verder: Wet van 11 april 1994) bij onze dienst “Toezicht Welzijn op het Werk Directie Antwerpen”.

De Wet van 11 april 1994 legt een aantal beperkingen op betreffende het openbaar stellen van bestuursdocumenten en documenten van persoonlijke aard. Sinds de recente wijzigingen van het Sociaal Strafwetboek verruimt de toepassing van artikel 58/1 van het Sociaal Strafwetboek de weigeringsgrond van artikel 6, § 2, 2° van de Wet van 11 april 1994. Daar waar dit artikel 6 §2, 2° oorspronkelijk van toepassing was op het strafrechtelijk onderzoek, is het nu van toepassing op elk administratief onderzoek dat gevoerd wordt door “Toezicht Welzijn op het Werk”.

Art. 58/1. Het geheim van het administratief onderzoek

Behoudens de wettelijke uitzonderingen is het administratief onderzoek geheim. Eenieder die beroepshalve zijn medewerking dient te verlenen aan het administratief onderzoek, is tot geheimhouding verplicht.

Hij die dit geheim schendt, wordt gestraft met de straffen bepaald in artikel 458 van het Strafwetboek.

Met ingang van 1 juli 2024 kan “Toezicht Welzijn op het Werk” zich dus, voor wat betreft de verzamelde documenten tijdens een administratief onderzoek, beroepen op de weigeringsgronden van artikel 6 § 2, 2° van de wet van 11 april 1994. “Toezicht Welzijn op het Werk Antwerpen” moet uw verzoek om een afschrift van eventuele waarschuwingsbrieven van de sociale inspectie aan LOGISTICS KONTICH van voor 02/05/2022 over inbreuken op de welzijns- en veiligheidswetgeving op basis van deze wet dan ook afwijzen.”

1.3. Per e-mail van 21 november 2024 dient de aanvrager een verzoek tot heroverweging in bij de Dienst Welzijn op het Werk.

1.4. Per e-mail van dezelfde dag verstuurt de aanvrager ook aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, (hierna: “de Commissie”) een verzoek om advies.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

2.1. De oorspronkelijke vraag van de aanvrager d.d. 11 oktober 2024 luidt:

“Kan u mij laten weten of er voor 2/05/2022 eventueel reeds schriftelijke waarschuwingen gericht zijn aan de werkgever in verband met inbreuken op de welzijns- en veiligheidswetgeving, en dit in het kader van de wet openbaarheid van bestuur?”

Op zich gaat het hier niet om een vraag om toegang tot bestuursdocumenten in de zin van artikel 4 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: “de wet van 11 april 1994”). De aanvrager verzoekt noch om een bestuursdocument ter plaatse in te zien, noch om uitleg te krijgen bij een bestuursdocument, noch om een mededeling in afschrift van het bestuursdocument te ontvangen.

Niettemin heeft de administratieve instantie de vraag wel beantwoord alsof het om een vraag om toegang betrof in de zin van de wet van 11 april

1994, met vermelding van de mogelijkheid om een administratief beroep in te dienen op grond van de bepalingen van de wet van 11 april 1994.

Gelet op deze specifieke omstandigheden, gaat de Commissie alsnog over tot het onderzoek van het dossier op grond van artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994.

2.2. De aanvrager heeft voor het overige voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur door zijn verzoek tot heroverweging aan de Dienst Welzijn op het Werk en zijn verzoek om advies aan de Commissie gelijktijdig in te dienen.

3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1. Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten waarover een administratieve instantie beschikt. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 ingeroepen kunnen of moeten worden, en wanneer die uitzonderingsgronden bovendien op afdoende wijze gemotiveerd worden. Daarenboven moeten de wettelijke uitzonderingsgronden beperkend geïnterpreteerd worden (zie o.a. Grondwettelijk Hof, arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018).

3.2. De Dienst Welzijn op het werk motiveert haar beslissing vervolgens met verwijzing naar de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994, juncto het beroepsgeheim bedoeld in artikel 58/1 van het Sociaal Strafwetboek.

3.2.1. Artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994 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 [...] aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting.”

3.2.2. Artikel 58/1 van het Sociaal Strafwetboek, zoals gewijzigd door de wet van 15 mei 2024 houdende wijziging van het sociaal strafrecht en diverse arbeidsrechtelijke bepalingen, voert het geheim van het administratief onderzoek in:

“Behoudens de wettelijke uitzonderingen is het administratief onderzoek geheim.

Eenieder die beroepshalve zijn medewerking dient te verlenen aan het administratief onderzoek, is tot geheimhouding verplicht.

Hij die dit geheim schendt, wordt gestraft met de straffen bepaald in artikel 458 van het Strafwetboek.”

3.3. Artikel 58/1 van het Strafwetboek moet als een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting beschouwd worden, overeenkomstig artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994. Dit wordt overigens ook uitdrukkelijk in de parlementaire voorbereiding bij artikel 58/1 van het Sociaal Strafwetboek bevestigd (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, 3914/001, p. 29-30).

3.4. De administratieve instantie moet wel concreet kunnen aantonen dat de geheimhoudingsverplichting daadwerkelijk van toepassing is op het onderhavig geval: zijn de voorwaarden van artikel 58/1 van het Sociaal Strafwetboek effectief vervuld?

3.4.1. De Commissie stelt vooreerst vast dat de gevraagde informatie inderdaad onder het toepassingsgebied van artikel 58/1 van het Sociaal Strafwetboek lijkt te vallen. De geheimhoudingsverplichting is immers van toepassing op zowel de onderzoeksdaten, als het resultaat van die onderzoeksdaten (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, 3914/001, p. 29-30). Het voorwerp van de vraag tot inzage slaat op de waarschuwingen die door de sociaal inspecteurs worden gegeven (cf. artikel 21 van het Sociaal Strafwetboek) alsook op de preventiemaatregelen en bijzondere bevelen op het vlak van de gezondheid en veiligheid van werknemers (cf. artikel 43-49 van het Sociaal Strafwetboek). Deze informatie is te beschouwen als “resultaat van het onderzoek door de sociaal inspecteurs”.

3.4.2. De Commissie stelt echter ook vast dat artikel 58/1 van het Sociaal Strafwetboek het mogelijk maakt om bij wet van de geheimhoudingsverplichting af te wijken.

In zijn verzoek tot heroverweging stelt de aanvrager dat artikel 46, § 1, van de Arbeidsongevallenwet als een dergelijke wettelijke uitzondering gelezen kan worden.

Ermee rekening houdend dat uitzonderingen op het recht op inzage beperkend geïnterpreteerd moeten worden, is de Commissie van oordeel dat er inderdaad van uitgegaan kan worden dat artikel 46, § 1, 7°, van de Arbeidsongevallenwet als een mogelijke uitzondering op de geheimhoudingsverplichting in de zin van artikel 58/1 van het Sociaal Strafwetboek te beschouwen is. Deze bepaling stelt dat werknemers een burgerlijke aansprakelijkheidsvordering tegen hun werkgever kunnen instellen, indien de werkgever eerdere waarschuwingen of voorstellen van de sociale inspectie heeft genegeerd. Deze bepaling heeft pas nuttig effect indien werknemers effectief kennis kunnen krijgen van dergelijke waarschuwingen of maatregelen.

De Dienst Toezicht Welzijn op het Werk zal aldus nog bijkomend moeten motiveren waarom artikel 46, § 1, van de Arbeidsongevallenwet *in casu* toch niet als een dergelijke wettelijke uitzondering op de geheimhoudingsverplichting kan gelezen worden.

Brussel, 19 december 2024,

S. JOCHEMS
Secretaris

L. DONNAY
Voorzitter