



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

19 december 2024

ADVIES 2024-139

met betrekking tot de weigering om inzage in adviezen naar aanleiding van het aannemen van een wet

(CTB/2024/148)

Sleutelwoorden : FOD Justitie – Document met beschrijving van bevoegdheid en alle informatie over de betrokkene – Art. 2, § 1, 2°, van de Wet van 11 april 1994

1. Een overzicht van de feiten

1.1. Na voorafgaande een e-mail uitwisseling met de dienst internationaal humanitair recht (ingericht bij de FOD Justitie cf. het koninklijk besluit van 17 september 2005 houdende oprichting van een dienst internationaal humanitair recht), vraagt X per e-mail van 24 oktober 2024 aan de klachtendienst van de FOD Justitie om het volgende:

“Graag ontvang ik van de Dienst Internationaal Humanitair Recht (DIHR):

- *het document met de beschrijving van de bevoegdheden en de interne organisatie van de DIHR die ter beschikking gesteld zou moeten worden van eenieder die erom vraagt (art2§2).*
- *elk document met betrekking tot mijn persoon en/of mijn kinderen [...] en [...] (art2§4).*

Dank bij voorbaat voor uw assistentie bij het tijdig (cf wet "onverwijld"):

- *bekomen van de documenten en correspondenties inclusief elektronische correspondenties; en*
- *bevestiging dat alle documenten werden overgemaakt of bevestiging van onvolledigheid met de reden van onvolledigheid; of*
- *bevestiging van niet bestaan ervan.”*

1.2. Gelet op het uitblijven van een antwoord, stuurt de aanvrager op 18 november 2024 een herinneringsemail aan de klachtendienst van de FOD Justitie:

“Ik ben zonder nieuws van uwentwege gebleven sinds mijn vragen dd. 24/10/2024.

Zodoende de commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten te interpellieren stuur ik u andermaal mijn vragen zoals gesteld op 24/11/2024.

Graag ontvang ik :

- *het document met de beschrijving van de bevoegdheden en de interne organisatie van de Dienst Internationaal Humanitair Recht die ter beschikking gesteld zou moeten worden van eenieder die erom vraagt (art2§2).*
- *elk document in bezit van de Dienst Internationaal Humanitair Recht met betrekking tot mijn persoon en/of mijn minderjarige kinderen X en X (art2§4).*

Dank bij voorbaat voor uw assistentie bij het tijdig (cf wet "onverwijld"):

- *bekomen van de documenten en correspondenties, inclusief elektronische correspondenties; en*
- *bevestiging dat alle documenten werden overgemaakt, of bevestiging van onvolledigheid met de reden van onvolledigheid; of*
- *bevestiging van niet bestaan ervan.”*

1.3. Gelet op het uitblijven van een antwoord, stuurt de aanvrager op 25 november 2024 een verzoek tot heroverweging aan de FOD Justitie

1.4. Per e-mail van diezelfde datum, richt de aanvrager een verzoek om advies aan de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: “de Commissie”).

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

2.1. Het verzoek van 24 oktober 2024 heeft tot voorwerp het ontvangen van een aantal documenten “*van de Dienst Internationaal Humanitair Recht (DIHR)*”. Het verzoek wordt evenwel niet tot de betrokken dienst gericht maar tot de klachtendienst van de FOD Justitie.

Overeenkomstig artikel 5 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: “de wet van 11 april 1994”) dient een vraag te worden gericht aan de bevoegde administratieve instantie, dit wil zeggen de instantie die over het bestuursdocument beschikt.

In principe zou een dergelijke vraag tot inzage gericht moeten worden aan de dienst die binnen de administratieve instantie specifiek voor het behandelen van het verzoek tot inzage in een bepaald bestuursdocument, is aangewezen. Dit neemt niet weg dat wanneer een andere dan de specifiek aangeduide dienst een vraag om toegang tot een bestuursdocument ontvangt, deze de vraag dient te bezorgen aan diegene die namens de federale administratieve overheid waartoe deze dienst behoort, is aangeduid om een beslissing over de openbaarmaking van een bestuursdocument te nemen (Advies nr. 2023-12, 9 februari 2023).

Zowel de klachtendienst als de dienst internationaal humanitair recht (ingericht bij de FOD Justitie cf. het koninklijk besluit van 17 september 2005 houdende oprichting van een dienst internationaal humanitair recht) tot dezelfde administratieve instantie, i.e. de FOD Justitie. Uit de overgemaakte e-mail uitwisseling tussen de aanvrager en de FOD Justitie, blijkt overigens dat de aanvrager een eerdere vraag rechtstreeks tot de dienst internationaal humanitair recht richtte, maar dat die vraag toen beantwoord werd door de klachtendienst.

De omstandigheid dat de vraag om inzage in een document in het bezit van de dienst internationaal humanitair recht, tot de klachtendienst van de FOD Justitie gericht wordt, is dan ook geen grond tot onontvankelijkheid van de vraag.

2.2. De aanvrager heeft voor het overige voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 door gelijktijdig een verzoek tot heroverweging bij de betrokken instantie en een verzoek tot advies bij de Commissie in te dienen.

3. De gegrondheid van de vraag

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. Betreffende *“het document met de beschrijving van de bevoegdheden en de interne organisatie van de Dienst Internationaal Humanitair Recht die ter beschikking gesteld zou moeten worden van eenieder die erom vraagt (art2§2)”*

3.2.1. De FOD Justitie dient het gevraagde bestuursdocument openbaar te maken, voor zover het gaat om een als dusdanig bestaand bestuursdocument, waarover zij beschikt, en voor zover zij geen uitzonderingsgronden inroept en deze op afdoende wijze *in concreto* motiveert.

3.2.2. De aanvrager verwijst naar artikel 2, § 2, van de wet van 11 april 1994 en lijkt daarmee te willen aangeven dat een dergelijk document zou moeten bestaan binnen de FOD Justitie.

De Commissie gaat er van uit dat de aanvrager veeleer artikel 2, § 1, 2°, van de wet van 11 april 1994 bedoelt.

Artikel 2, § 1, 2°, van de wet van 11 april 1994 stelt het volgende:

“Met het oog op een duidelijke en objectieve voorlichting van het publiek over het optreden van de federale administratieve instanties: [...] publiceert elke federale administratieve instantie een document met de beschrijving van haar bevoegdheden en haar interne organisatie; dit document wordt ter beschikking gesteld van eenieder die erom vraagt [.]”

Deze bepaling richt de verplichting om een beschrijving van bevoegdheden en interne organisatie ter beschikking te stellen, tot elke federale administratieve instantie, maar niet specifiek tot de verschillende diensten die deel uitmaken van een administratieve instantie. Niettemin kan uit de parlementaire toelichting bij deze bepaling afgeleid worden dat deze beschrijving van bevoegdheden en interne organisatie dusdanig gedetailleerd moet zijn dat zij ook ingaat op de bevoegdheden en organisatie van de verschillende diensten van een administratieve instantie.

Zo wordt er in de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot de wet van 11 april 1994 geleid heeft, gesteld:

“Essentieel voor een toegankelijke administratie is dat ook voor het publiek duidelijk is welke dienst en welk personeelslid bevoegd is voor een bepaalde materie. Iemand die op een bepaalde dienst beroep wil doen, weet dan tot wie zich te wenden en moet niet eerst een dikwijls lange zoektocht ondernemen. De federale overheden worden dan ook verplicht een “wegwijs” document te publiceren en te bezorgen aan al wie erom vraagt. Dit document bevat een omschrijving van de bevoegdheden en de interne organisatie, evenals alle gegevens die nuttig zijn voor het publiek, zoals bijvoorbeeld de openingsuren van de voor het publiek toegankelijke diensten.” (Parl. St. Kamer, 1992-1993, 1112/1, p. 12-13)

Hieruit blijkt dat de wetgever wel degelijke de bedoeling had dat het publiek ook duidelijkheid moet bekomen over de bevoegdheden van afzonderlijke diensten (“*welke dienst*”; “*een bepaalde dienst*”, etc.).

Er moet dan ook van uitgegaan worden dat het gevraagde bestuursdocument (i.e. de beschrijving van de bevoegdheden van de Dienst Internationaal Humanitair Recht) bestaat of zou moeten bestaan, alsook dat het in principe (overigens zowel op grond van de passieve als de actieve openbaarheidsverplichtingen overeenkomstig de wet van 11 april 1994) aan de aanvrager beschikbaar moet gesteld worden.

- 3.3. Betreffende “*elk document in bezit van de Dienst Internationaal Humanitair Recht met betrekking tot mijn persoon en/of mijn minderjarige kinderen [...] en [...] (art2§4)*”

3.3.1. De Commissie gaat er van uit dat hierna geciteerde toevoeging in de vraag van de aanvrager, slaat op het voorwerp van het in deze paragraaf onderzochte onderdeel van de vraag:

- *“bekomen van de documenten en correspondenties, inclusief elektronische correspondenties; en*
- *bevestiging dat alle documenten werden overgemaakt, of bevestiging van onvolledigheid met de reden van onvolledigheid; of*

- *bevestiging van niet bestaan ervan.*”

3.3.2. Het is de Commissie niet duidelijk naar welke bepaling de aanvrager verwijst door “art2§4” in te roepen.

3.3.3. Hoewel het verzoek van de aanvrager formeel strekt tot het bekomen van documenten in het bezit van de administratieve instantie, heeft de Commissie evenwel de indruk dat de vraag in essentie kadert in het specifieke inzagerecht op grond van artikel 15 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming, nr. 2016/679 van 27 april 2016 (hierna: “AVG”).

Het recht op inzage overeenkomstig artikel 15 AVG heeft tot doel het de betrokkene mogelijk te maken inzage te krijgen in de hem betreffende persoonsgegevens die door een instantie verwerkt worden, alsook op welke wijze, om vervolgens de door de AVG voorziene maatregelen te kunnen nemen. Dit inzagerecht is een aspect van het recht op de bescherming van persoonsgegevens (cf. artikel 10 Grondwet). Ook al kunnen in bepaalde gevallen dergelijke persoonsgegevens vervat zijn in een bestuursdocument in het bezit van een administratieve instantie, toch lijkt de klemtoon van een dergelijke inzage van persoonsgegevens niet te vallen op de toegang tot bestuursdocumenten als dusdanig (cf. artikel 32 Grondwet en o.a. uitgewerkt in de wet van 11 april 1994). Waar het inzagerecht in het eerste geval voornamelijk ten dienste staat van de bescherming van de persoonsgegevens zelf, gaat het in het tweede geval voornamelijk om het verzekeren van de transparantie van het overheidsoptreden. Bovendien onderscheidt het door artikel 15 AVG voorziene inzagerecht zich van het recht op inzage overeenkomstig de wet van 11 april 1994 doordat niet noodzakelijkerwijze een kopie van de originele documenten of bestanden waarin de persoonsgegevens zijn opgenomen, moet verstrekt worden, maar dat bijvoorbeeld het geven van een overzicht van de verwerkte gegevens kan volstaan. De inzage van persoonsgegevens (cf. artikel 15 AVG) gaat voor bepaalde aspecten dan weer verder dan het recht op inzage van een bestuursdocument en omvat ook de verplichting om aanvullende informatie ter beschikking te stellen (zoals de verwerkingsdoeleinden, de betrokken categorieën van persoonsgegevens, de identificatie van de ontvangers, der periode gedurende welke de persoonsgegevens naar verwachting zullen worden opgeslagen, etc.). Het recht op inzage van een bestuursdocument op grond van de wet van 11 april 1994 slaat daarentegen op een bestaand document,

zonder verplichting tot het opstellen van een nieuw document of tot het verwerken van bijkomende informatie.

De Commissie beveelt dan ook aan dat de administratieve instantie het verzoek van de aanvrager eerst onderzoekt vanuit de invalshoek van het recht op inzage in persoonsgegevens op grond van de AVG.

Het recht op inzage in persoonsgegevens dient de daartoe voorziene procedures te volgen, met de mogelijkheid om daarvoor contact op te nemen met de functionaris voor gegevensbescherming van de betrokken administratieve instantie overeenkomstig artikel 38, vierde lid, AVG.

Overeenkomstig artikel 57, f, en 77 AVG, alsook de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit, is ook in een specifieke beroepsprocedure voorzien voor de behandeling van de klachten met betrekking tot uitoefening van de rechten van betrokkenen inzake de bescherming van zijn persoonsgegevens.

Voormelde beroepsprocedure doet geen afbreuk aan andere administratieve en gerechtelijke beroepsmogelijkheden. De Commissie sluit dan ook niet uit dat, afhankelijk van de specifieke omstandigheden van een dossier, zij alsnog zou moeten tussenkomen in het kader van een georganiseerd administratief beroep tegen de beslissing van een administratieve instantie naar aanleiding van een verzoek tot inzage in persoonsgegevens. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien de administratieve instantie ervoor kiest om de persoonsgegevens mee te delen onder de vorm van een kopie van de originele stukken. De administratieve instantie heeft in dat geval immers nog steeds de mogelijkheid om de door artikel 6 van de wet van 11 april 1994 voorziene uitzonderingsgronden in te roepen voor andere onderdelen van de bestuursdocumenten dan de eigen persoonsgegevens.

Brussel, 19 december 2024,

S. JOCHEMS
Secretaris

L. DONNAY
Voorzitter