

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Havenlaan 88, bus 20
1000 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2022/247

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Bevoegdheid beroepsinstantie

Bestuursdecreet van 7 december 2018, titel II, hoofdstuk 3, afdeling 6.

Besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie.

Voorafgaande procedure

Op 20 juli 2022 diende ■■■ (verder: verzoekster) een verzoek in bij de stad Zottegem om een afschrift te verlenen van een proces-verbaal van verhoor van het (toenmalige) Centrum Openbare Onderstand (C.O.O.) van 25.01.1956, alsook van het verslag van de vergadering van het Centrum Openbare Onderstand van 18.01.1956.

Op 27 juli 2022 heeft de stad Zottegem het openbaarheidsverzoek van verzoekster afgewezen.

Verzoekster diende vervolgens op 22 augustus 2022 beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze weigeringsbeslissing van de stad Zottegem.

Dit beroep werd geregistreerd bij de beroepsinstantie op 23 augustus 2022.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 20 juli 2022.

De in beroep aangevochten beslissing van de stad Zottegem van 27 juli 2022 maakt geen melding van de beroepstermijn en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet, zodat de beroepstermijn pas aanvangt vier maanden na kennisgeving van de beslissing.

De beroepsinstantie stelt vast dat in het gevraagde proces verbaal d.d. 25.01.1956, waarvan de stad Zottegem haar op 30 augustus 2022 een afschrift bezorgde (cfr. infra), informatie voorkomt die moet worden beschouwd als informatie van persoonlijke aard zoals bedoeld in artikel II.40 §3 Bestuursdecreet (onder meer onder de genotuleerde vraag 11 van het PV). Voormeld artikel bepaalt echter dat een aanvrager geen persoonlijk belang dient aan te tonen bij de openbaarmaking, indien de bestuursdocumenten meer dan dertig jaar geleden opgemaakt of ontvangen zijn. Dit laatste is in casu het geval, de beroepsinstantie oordeelt dan ook dat verzoekster geen belang dient aan te tonen om toegang te kunnen verkrijgen tot de informatie van persoonlijke aard in het gevraagde bestuursdocument.

Het beroepschrift wordt als **ontvankelijk** beschouwd.

Gegrondeheid van het beroep

Overeenkomstig artikel II.31, eerste lid Bestuursdecreet heeft het recht op passieve openbaarheid betrekking op bestuursdocumenten. Op grond van deze bepaling is elke instantie in principe verplicht aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten.

De openbaarmaking kan slechts geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen II.33 tot en met II.39 van voormeld decreet.

1. Bestreden beslissing

In haar beslissing van 27 juli 2022 weigerde de stad Zottegem om aan verzoekster een afschrift te verlenen van de gevraagde documenten en verwees hiervoor naar haar eerder standpunt zoals geformuleerd naar aanleiding van een eerder openbaarheidsverzoek van verzoeksters cliënte betreffende dezelfde documenten.

De stad Zottegem deelde ■■■■ daarbij mee dat persoonlijke documenten enkel kunnen worden ingekeken indien de aanvrager een belang aantoont. Volgens de stad Zottegem kon ■■■■ niet aantonen dat zij door de informatie rechtstreeks, persoonlijk en ongunstig in haar rechtssituatie zou worden geraakt en dat haar beweegredenen louter informatief van aard waren. Het feit dat de gevraagde documenten handelen over ■■■■ zou hier volgens de stad Zottegem niets aan veranderen.

In haar weigeringsbeslissing van 27 juli 2022 voegde de stad Zottegem hier aan toe dat er, omwille van de persoonlijke levenssfeer en het feit dat het gaat om zeer gevoelige persoonlijke informatie, geen gevolg kon worden gegeven aan het openbaarheidsverzoek.

2. Inhoud van het beroepschrift

Verzoekster is het niet eens met die beslissing van de stad Zottegem en diende het volgende beroepschrift in:

“Mijn cliënte wenst een afschrift te ontvangen van een proces-verbaal van verhoor van het (toenmalige) Centrum Openbare Onderstand (C.O.O.) van 25.01.1956, alsook van het verslag van de vergadering van het Centrum Openbare Onderstand van 18.01.1956. Beide voormelde documenten hebben betrekking op ■■■■

Er kan geen twijfel bestaan nopens het feit dat de bedoelde documenten bestuursdocumenten zijn in de zin van artikel I.4, 3° van het Bestuursdecreet. Ten aanzien van dergelijke bestuursdocumenten geldt op

grond van artikel II.31 van het Bestuursdecreet de principiële verplichting om deze openbaar te maken, aan iedereen die erom verzoekt. Het bestuursdecreet voorziet weliswaar bepaalde uitzonderingen op de principiële openbaarheid van bestuur, doch artikel II.39 van het Bestuursdecreet stelt zeer uitdrukkelijk dat elke uitzondering geval per geval restrictief moet worden uitgelegd.

De gemeente Zottegem weigert de openbaarheid op grond van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet en meer bepaald omwille van de zogenaamde bescherming van de persoonlijke levenssfeer van ■■■ (zie de bestreden beslissing in bijlage, alsook de bijkomende e-mail van 19.08.2022). Gelet op de uitdrukkelijke verwijzing naar artikel II. 37 van het Bestuursdecreet lijkt de gemeente Zottegem van oordeel dat zij elke aanvraag om openbaarheid van bestuur kan weigeren, tot zolang ■■■ niet langer dan twintig jaar overleden is.

Er is aldus kennelijk sprake van een principiële weigering van openbaarheid van bestuur, dewelke niet strookt met het feit dat de uitzonderingen op de openbaarheid van bestuur restrictief moeten worden uitgelegd. Het komt aan het bestuur toe om in concreto te motiveren om welke redenen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van ■■■ nog aan de orde is, dit ondanks het feit dat betrokkene inmiddels reeds meer dan ■■■ overleden is. Zie dienaangaande ook: “Het volstaat niet die uitzonderingsgrond op abstracte wijze in te roepen om de openbaarmaking te weigeren. Vereist is dat concreet wordt nagegaan of de openbaarmaking op het ogenblik dat ze wordt gevraagd daadwerkelijk afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.” (RvS nr. 234.609 dd. 02.05.2016)

Bovendien ontbreekt enige individuele beoordeling van de aanvraag tot openbaarheid, niettegenstaande artikel II.39 van het Bestuursdecreet een beoordeling “geval per geval” vereist. Zie ook: “Elk beroep op een uitzonderingsbepaling moet concreet worden gemotiveerd met verwijzing naar de specifieke gegevens, eigen aan de zaak. Geen enkele uitzonderingsgrond kan de grondslag vormen om aan een bestuurde systematisch de openbaarheid van bestuur te weigeren.” (RvS nr. 252.272 dd. 01.12.2021) (eigen markering)

De bestreden beslissing beperkt zich tot de bemerking dat het “gaat om zeer gevoelige persoonlijke informatie”, hetgeen zonder meer een gestandaardiseerde motivering betreft, op grond waarvan een aanvraag tot openbaarheid van bestuur kan worden geweigerd ten aanzien van eender welke aanvrager. Concreet kan bij de beoordeling van de aanvraag tot openbaarheid van bestuur namens mijn cliënte geen abstractie gemaakt worden van het feit dat de betrokken bestuursdocumenten betrekking hebben op ■■■.

Gelet op het feit dat ■■■ inherent deel uitmaakte van diens privéleven en diens persoonlijke levenssfeer, kan niet zonder meer worden voorgehouden dat zij in het kader van huidige aanvraag tot openbaarheid diende te worden beschouwd als eender welke derde-aanvrager. Men diende aldus te motiveren dat de informatie in de betrokken bestuursdocumenten dermate persoonlijk is, dat zelfs ten aanzien van ■■■ de bescherming van de persoonlijke levenssfeer dient te primeren op het principe van de openbaarheid van bestuur. Eén en ander klemmt des te meer in het licht van het feit dat x ■■■ inmiddels meer dan ■■■ overleden is. Dergelijke in concreto beoordeling ontbreekt volledig.

Louter ten overvloede merkt mijn cliënte op dat een eerdere aanvraag tot openbaarheid van bestuur met betrekking tot dezelfde documenten werd geweigerd, om de reden dat zij niet kon aantonen dat zij “rechtstreeks, persoonlijk of ongunstig in [haar] rechtssituatie wordt geraakt” (zie bijlage: voorafgaande beslissing). De aanvraag werd dan ook geweigerd omdat deze “louter informatief” zou zijn.

Er werd ten onrechte vereist dat mijn cliënte een persoonlijk belang bij haar aanvraag zou aantonen, niettegenstaande het algemeen principe van de openbaarheid van bestuur. In het bijzonder in het licht van voormelde onregelmatige besluitvorming, komt het mijn cliënte voor dat het lokale bestuur tot doel heeft om de aanvraag tot openbaarheid van bestuur onder elk beding te weigeren, dit los van de concrete

omstandigheden van de zaak. Gelet op het voorgaande verzoekt mijn cliënte dan ook dat huidig beroep zal worden ingewilligd en de openbaarmaking van de vermelde documenten zal worden toegestaan.”

3. Toelichting door de stad Zottegem

Om voldoende geïnformeerd te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie de stad Zottegem om een reactie gevraagd.

Per mail van 30 augustus 2022 bevestigde de stad Zottegem het ten aanzien van verzoekster ingenomen standpunt. De stad Zottegem bezorgde de beroepsinstantie hierbij een afschrift van het proces-verbaal van verhoor van het (toenmalige) C.O.O. van 25.01.1956. Evenwel vond de stad Zottegem geen zitting of verhoor terug in het grootboek der notulen op datum van 18.01.1956. Het gevraagde verslag van de vergadering van het C.O.O. van 18.01.1956 kon dan ook niet aan de beroepsinstantie worden bezorgd.

4. Beoordeling door de beroepsinstantie

A. Betreffende het verslag van de vergadering van het Centrum Openbare Onderstand van 18.01.1956

De beroepsinstantie stelt vast dat de stad Zottegem niet in het bezit is van dit gevraagde verslag.

In artikel I.4, 3° van het Bestuursdecreet wordt de term “bestuursdocument” gedefinieerd als “alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie”. Vermits in casu werd vastgesteld dat de stad Zottegem het door verzoekster gevraagde document niet bezit, kan er uiteraard geen afschrift van worden verleend.

Het beroepsonderdeel is dan ook **ongegrond** aangezien een openbaarheidsverzoek enkel kan betrekking hebben op bestaande documenten in het bezit van een overheidsinstantie.

B. Betreffende het proces-verbaal van verhoor van het (toenmalige) Centrum Openbare Onderstand (C.O.O.) van 25.01.1956

De beroepsinstantie oordeelde supra al dat het voorliggende beroep als ontvankelijk dient te worden beschouwd, aangezien een aanvrager niet het vereiste belang dient aan te tonen om inzage te verkrijgen in informatie van persoonlijke aard in een bestuursdocument dat meer dan dertig jaar geleden opgesteld of ontvangen werd (zoals in casu het geval).

Het betreffende PV is een weerslag van het verhoor van ■■■■■ waarbij betrokkene uit zijn functie werd onttrokken omwille van “grove tekortkomingen, verzuimenissen, onrechtmatige toe-eigeningen en wangedrag”. De beroepsinstantie is dan ook van oordeel dat dit document destijds werd opgesteld in het kader van een tuchtprocedure ten aanzien van betrokkene.

Artikel II.34, 5° van het Bestuursdecreet bepaalt dat, tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als het om bestuursdocumenten gaat die uitsluitend ten behoeve van de mogelijke toepassing van tuchtmaatregelen zijn opgesteld, zolang de mogelijkheid om een tuchtmaatregel te nemen blijft bestaan. Het gevraagde PV is zonder twijfel een document dat uitsluitend ten behoeve van de mogelijke toepassing van een tuchtmaatregel werd opgesteld, een tuchtmaatregel die ook werd uitgesproken (ontslag van ambtswege). Bijgevolg kan voormelde uitzonderingsgrond niet worden ingeroepen om de openbaarmaking van het PV te weigeren.

De stad Zottegem beroept zich op artikel II.34, 2° Bestuursdecreet om de openbaarmaking te weigeren. Dit artikel bepaalt dat, tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, §1, een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt. De beroepsinstantie kan echter enkel vaststellen dat het betreffende PV een weerslag omvat van het verhoor van betrokkene over daden en handelingen die hij heeft gesteld in de uitoefening van zijn functie als ■■■. Die informatie heeft naar het oordeel van de beroepsinstantie dan ook geenszins betrekking op de persoonlijke levenssfeer van betrokkene.

De beroepsinstantie stelt wel vast dat in het PV op verschillende plaatsen de namen van personen voorkomen (dokters, verpleegkundigen,...). Uitgezonderd de namen (en handtekeningen) van de leden van het C.O.O., waarbij het gaat om openbare mandaten en de naam van ■■■ (die uiteraard door haar gekend is), valt die informatie onder de uitzonderingsgrond van artikel II. 34, 2° Bestuursdecreet.

Hoewel het hier om een absolute uitzonderingsgrond gaat waardoor er geen belangenafweging moet plaatsvinden tussen het door de uitzonderingsgrond beschermde belang met het belang van de openbaarheid, vertoont de in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet voorziene uitzonderingsgrond niettemin een relatief aspect. De decreetgever was weliswaar van oordeel dat er geen afweging vereist is met het openbaar belang dat met de openbaarheid is gediend, maar wijst er desondanks op dat telkens en in concreto geoordeeld moet worden of er al dan niet een inbreuk is gepleegd op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (Vlaams Parlement, Parl. St. 2017-2018, nr. 1656/1, blz. 58). Artikel 22 van de Grondwet waarborgt uitdrukkelijk het recht op eerbiediging van het privéleven, net zoals artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dit doet. De bedoeling en het fundamentele uitgangspunt van de in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet bedoelde uitzonderingsgrond bestaat er precies in om het aan iedereen toegekende grondwettelijke recht op de eerbiediging van zijn privéleven te beschermen.

Dergelijke informatie (namen van natuurlijke personen) behoort ontegensprekelijk tot de persoonlijke levenssfeer en het privéleven van de betrokkene. Het vrijgeven hiervan zou wel degelijk een inbreuk uitmaken op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van die personen. Het privéleven vormt de kern van de persoonlijke levenssfeer (F. SCHRAM, Het decreet openbaarheid van bestuur. Een juridische analyse in historisch perspectief, Brugge, Vanden Broele, 247; Concl. Adv.Gen. bij HvJ 8 april 2014, nr. C-293/12, Digital Rights Ireland Ltd, nr. 61). Het openbaar maken van deze informatie heeft aldus betrekking op de kern van een belang – het door artikel 22 van de Grondwet en het door artikel 8 EVRM aan eenieder toegekende recht op eerbiediging van zijn privéleven – dat de uitzonderingsgrond uit artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet wenst te beschermen tegen de openbaarheid van bestuur (RvS, nr. 234.609 dd. 2 mei 2016).

De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat de openbaarmaking van voormelde namen afbreuk doet aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen en dat deze gegevens dan ook moeten worden afgeschermd in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet. Hoewel het betreffende PV dateert uit het jaar 1956, is het daarbij voor de beroepsinstantie onmogelijk om na te gaan of de openbaarmaking (toch) kan worden toegestaan in toepassing van artikel II. 37 derde lid Bestuursdecreet. Dit artikel bepaalt dat als de aanvraag tot openbaarmaking betrekking heeft op persoonsgegevens van een persoon die meer dan twintig jaar geleden overleden is, de uitzonderingsgrond vermeld in artikel II.34, 2° niet kan ingeroepen worden om de openbaarmaking te weigeren. De beroepsinstantie beschikt echter niet over de noodzakelijke gegevens om hieromtrent de nodige vaststellingen te doen.

Conform artikel II.45 Bestuursdecreet moet een aanvraag tot openbaarheid gedeeltelijk worden ingewilligd indien de informatie waarop een uitzondering van toepassing is, samen met andere informatie in een

bestuursdocument opgenomen is, en het mogelijk is om de informatie die niet openbaar kan gemaakt worden, te scheiden van de andere informatie. Volgens het oordeel van de beroepsinstantie is dat in casu effectief het geval, en kan de hierboven vermelde informatie, die niet voor openbaarmaking in aanmerking komt, perfect worden gescheiden van de informatie die wel kan worden vrijgegeven.

Dit beroepsonderdeel wordt bijgevolg als **gedeeltelijk gegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van xxx d.d. 22 augustus 2022 tegen de weigeringsbeslissing van de stad Zottegem d.d. 27 juli 2022 wordt als ontvankelijk en als deels ongegrond en deels gegrond beschouwd.

Bijgevolg dient de stad Zottegem aan verzoekster een afschrift te bezorgen van het proces-verbaal van verhoor van het (toenmalige) Centrum Openbare Onderstand (C.O.O.) van 25.01.1956, met weglating van de persoonsnamen die erin voorkomen, uitgezonderd de namen van de leden van het C.O.O. en de naam van .

Geen toestemming tot hergebruik van bestuursdocumenten

In zoverre dit beroep geheel of gedeeltelijk gegrond werd verklaard, geldt dat deze inwilliging van de aanvraag tot openbaarmaking GEEN toestemming inhoudt om het/de gevraagde bestuursdocument(en) te hergebruiken, als vermeld in titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

Brussel, 1 september 2022

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter