

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Havenlaan 88, bus 100
1000 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2023/332

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 5 november 2023 diende ■■■ (Nieuwrode) (hierna: verzoeker) een verzoek in bij de gemeente Tielt-Winge om een afschrift te krijgen van de integrale versie (niet geanonimiseerd) van de getuigenverklaringen van gebruikers van een voetweg, gevoegd bij een verzoekschrift in het kader van artikel 13 van het Gemeentewegendecreet.

Op 21 november 2023 ontving verzoeker een beslissing van de gemeente Tielt-Winge.

Op 7 december 2023 werd door verzoeker beroep ingesteld tegen vermelde beslissing.

Op 7 december 2023 werd dit beroep geregistreerd door de beroepsinstantie.

Op 5 januari 2024 werd, in toepassing van artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet, de beslissingstermijn door de beroepsinstantie verlengd van dertig kalenderdagen tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 5 november 2023.

De weigeringsbeslissing van de gemeente Tielt-Winge dateert van 21 november 2023. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (verder 'Bestuursdecreet').

Op 7 december 2023 diende verzoeker beroep in tegen voormelde beslissing. Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig ingediend en is **ontvankelijk**.

Gegrontheid 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. Oorspronkelijk verzoek

Middels een verzoekschrift van 5 november 2023 wenste verzoeker een afschrift te verkrijgen van de integrale versie (niet geanonimiseerd) van de getuigenverklaringen van gebruikers van een voetweg, gevoegd bij een verzoekschrift in het kader van artikel 13 van het Gemeentewegendecreet.

2. Antwoord van de gemeente Tielt-Winge

De gemeente Tielt-Winge heeft het openbaarheidsverzoek op 21 november 2023 beantwoord met een gedeeltelijke weigeringsbeslissing, doch verzoeker gaat niet akkoord met dat antwoord.

3. Beroepschrift

Het beroep heeft in het bijzonder betrekking op de anonimiserings van de getuigenverklaringen (onleesbaar maken van de namen en adressen van de getuigen). Verzoeker beperkt zijn beroep uitdrukkelijk tot dit punt, en verwijst daarbij naar de gemeenteraadsbeslissing van 20 oktober 2023 waarin onder meer het volgende wordt gesteld omtrent "*23 getuigenissen van voornamelijk huidige en voormalige buurtbewoners*":

"De getuigenissen bevestigen het traject tussen de Attenrodestraat en de Heibosstraat langs de jachttoren. De weg zou zijn en wordt gebruikt als losweg voor de landbouwers met velden ter plaatse of voor andere landbouwers om hun traject richting Glabbeek te versnellen. Daarnaast maakte de weg ook deel uit van het traject van de jaarlijkse (kruis)processie of dagdagelijkse wandelingen en fietstochten. Meerdere getuigen bevestigen de voormalige afbuiging van de weg en de verplaatsing in rechte lijn voor de toren. De weg werd inmiddels ter hoogte van de Heibosstraat afgesloten door middel van een poort. Er werd een bordje geplaatst dat aangeeft dat het om privé terrein gaat. Uit de getuigenissen blijkt dat de weg nog steeds door het publiek in het algemeen gebruikt wordt, zowel door aanpalend eigenaars als door recreatieve gebruikers."

Verzoeker stelt daarbij nog het volgende:

“Het feit dat het verzoekschrift uiteindelijk werd ingetrokken verandert niets aan de intentie van de indieners en degenen die het verzoekschrift hebben willen ondersteunen (...). De stukken die ten behoeve van een behandeling door de gemeenteraad in openbare vergadering aan het verzoekschrift waren toegevoegd dienden dus tot bewijs van 30-jarig publiek gebruik. Een belangrijk onderdeel van die stukken zijn ‘getuigenverklaringen’ - uiteraard zijn die (‘per definitie’) ondertekend en identificeerbaar. Ik ben van oordeel dat in dergelijke specifieke toepassing de ‘getuigen’ er kennelijk zeer bewust voor gekozen hebben hun verklaringen over deze weg publiekelijk af te leggen juist met de bedoeling ze als bewijs van publiek gebruik te kunnen laten dienen (aangezien anonieme getuigenverklaringen uiteraard waardeloos zijn). Betrokkene wilden er juist publiekelijk voor uitkomen dat zij die weg hadden gebruikt of hadden weten gebruiken. Er lijkt mij dan ook geen grond om, in dergelijk geval, de openbaarmaking van bedoeld publiek te behandelen getuigenissen te anonimiseren.”

Met zijn beroep van 7 december 2023 wenst verzoeker alsnog de integrale, niet-geanonimiseerde versie van de getuigenverklaringen te krijgen.

4. Beoordeling door de beroepsinstantie

Om met kennis van zaken over het beroep te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie op 9 december 2023 contact opgenomen met de gemeente Tielt-Winge, om de gevraagde documenten te krijgen en de gemeente Tielt-Winge in de gelegenheid te stellen om wat meer duiding te verstrekken betreffende dit dossier.

Intussen heeft de gemeente Tielt-Winge geantwoord aan de beroepsinstantie, aan wie het thans toekomt om te oordelen over het ingestelde beroep.

De beroepsinstantie stelt vast dat de gemeente Tielt-Winge blijft bij haar weigering om de integrale versie van de getuigenverklaringen vrij te geven, onder meer op basis van de uitzonderingsgrond betreffende de persoonlijke levenssfeer.

De beroepsinstantie is van oordeel dat de betrokken getuigenverklaringen op zich geen milieu-informatie bevat zodat de toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet dient onderzocht te worden.

Vermelde decreetbepaling bevat de verplichting om, behoudens toestemming van de betrokkene, een aanvraag af te wijzen als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Deze bepaling laat niet toe dat gegevens worden verstrekt die de identificatie van derden mogelijk maken, in de mate dat daarmee afbreuk zou worden gedaan aan de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer.

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.

De beroepsinstantie stelt vast dat de betrokken getuigenverklaringen verschillende persoonsgegevens van natuurlijke personen bevatten: namen, adressen en handtekeningen.

Deze persoonsgegevens behoren ontegensprekelijk tot de persoonlijke levenssfeer en het privéleven van de betrokkenen. Het vrijgeven van deze persoonsgegevens 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, Tielt-Winge, 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 persoonsgegevens heeft m.a.w. 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, na kennisname van de betrokken getuigenverklaringen, van oordeel dat de openbaarmaking van voormelde gegevens afbreuk zou doen aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen en dat deze gegevens door de gemeente Tielt-Winge dan ook terecht werden afgeschermd in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

Artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet laat echter wel de mogelijkheid dat dergelijke gegevens toch openbaar worden gemaakt, mits toestemming van de betrokken personen. Deze toestemming wordt door de beroepsinstantie opgevraagd, maar is op heden niet voorhanden.

Op basis van artikel II.45 § 2 van het Bestuursdecreet kan een document gedeeltelijk openbaar gemaakt worden als 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. Dit is in het voorliggende dossier het geval. Verzoeker kon immers op 21 november 2023 reeds kennis nemen van de gevraagde doch geanonimiseerde documenten. Het beroep heeft enkel betrekking op de anonimisering.

De bewering van verzoeker “*dat in dergelijke specifieke toepassing de 'getuigen' er kennelijk zeer bewust voor gekozen hebben hun verklaringen over deze weg publiekelijk af te leggen juist met de bedoeling ze als bewijs van publiek gebruik te kunnen laten dienen (aangezien anonieme getuigenverklaringen uiteraard waardeloos zijn)*” is irrelevant in het kader van de beoordeling van het openbaarheidsverzoek/-beroep. Daarbij dient de beoordeling immers te gebeuren op grond van de bepalingen van het Bestuursdecreet, die zoals reeds vermeld zich verzetten tegen de vrijgave van persoonsgegevens van natuurlijke personen.

De beoordeling van de getuigenverklaringen door de gemeente in het kader van de administratieve procedure betreffende de gemeentewegen is een andere zaak. De betrokken getuigen hebben geen andere keuze dan zich bekend te maken bij het indienen van hun (getuigen)verklaring in dit soort administratieve procedures. Dat is immers een opgelegde vormvereiste. De betrokkenen hebben daarmee geenszins impliciete toestemming gegeven om hun gegevens kenbaar te maken aan andere burgers (en in het kader van andere doeleinden). De bedoelde documenten met persoonsgegevens hebben andere doeleinden dan de verzoeker (in het kader van de openbaarheid van bestuur) voor ogen heeft.

Door de administratie worden die (getuigen)verklaringen namelijk nagekeken op inhoud en volledigheid

(bijvoorbeeld getoetst om dubbele verklaringen of verklaringen van 'fictieve' personen te vermijden). Ook het aantal verklaringen wordt bijgehouden.

Tot slot en volledigheidshalve stelt de beroepsinstantie vast dat de gemeenteraadsleden – gelet op hun bijzondere rol en privileges dienaangaande m.b.t. de lokale democratie zoals steeds wel volledige inzage in alle (niet-geanonimiseerde) documenten van dit dossier hebben gekregen. Dit betreft een recht dat ingevolge artikel 29 van het decreet lokaal bestuur veel ruimer op te vatten is in vergelijking met de regelgeving inzake openbaarheid van bestuur. Het dossier werd meermaals behandeld in openbare zitting, zonder verwijzing evenwel naar de persoonsgegevens. Mocht dat wel het geval zijn, dan zou dit in besloten zitting gebeurd zijn. Bij behandeling van dit punt blijken door de raadsleden geen opmerkingen te zijn gemaakt over de documenten, zodat de burger er mag vanuit gaan dat de verwijzingen naar de aantallen en inhoud van de documenten correct gebeurde.

Uit het voorgaande besluit de beroepsinstantie dat het beroep als ongegrond dient afgewezen te worden.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift d.d. 7 december 2023 van ■■■ tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de gemeente Tielt-Winge is ontvankelijk doch ongegrond.

Brussel, 8 januari 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter