

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Koning Albert II laan 15, bus 207
1210 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2024/238

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 juli 2024 diende ■■■ een verzoek in bij de stad Leuven tot een kopie en inzage in de registers of de lijst van alle personen die begraven zijn op de begraafplaats Wilsele Sint-Martinuskerk.

Op 1 augustus 2024 weigerde de stad Leuven het verzoek tot afschrift of inzage van de gevraagde documenten.

Op 14 augustus 2024 diende verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze weigeringsbeslissing d.d. 1 augustus 2024.

Dit beroep werd geregistreerd op 7 oktober 2024.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijk verzoek van verzoeker dateert van 5 juli 2024.

De in beroep aangevochten beslissing van de stad Leuven dateert van 1 augustus 2024. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (verder 'Bestuursdecreet').

Op 14 augustus diende verzoeker beroep in tegen voormelde beslissing. Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig en **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. Bestreden beslissing

In antwoord op het openbaarheidsverzoek d.d. 5 juli 2024 stelde de stad Leuven op 1 augustus 2024 dat de dossiers over de begraafplaatsen van Wilslele niet gebundeld zijn per begraafplaats en dus aanvragen en vergunningen van zowel Wilslele-Putkapel als Wilslele Sint-Martinus bevatten. Ze vervolgt dat de documenten naast de namen van de overledenen, ook steeds de namen en adressen van de personen die de aanvragen indienden, bevatten. De stad Leuven beroept zich op artikel II.34,2° van het bestuursdecreet om deze privacygegevens niet openbaar te maken, gezien dit een schending zou zijn van de persoonlijke levenssfeer.

Daarnaast meent de stad Leuven dat het, overeenkomstig artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet om een onredelijke aanvraag gaat omdat de stad Leuven alle dossiers moet bekijken om de correcte begraafplaats te vinden, waarna alle privacygegevens uit de dossiers verwijderd moeten worden. Het betreft een groot aantal dossiers.

2. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker merkt in zijn verzoekschrift op dat zijn onderzoek niet beperkt is tot slechts één begraafplaats en dat zowel de begraafplaats Wilslele-Putkapel als Wilslele Sint-Martinuskerk van belang zijn voor zijn historisch onderzoek, waardoor het scheiden van de gegevens van de twee begraafplaatsen niet noodzakelijk is.

Verzoeker is bereid om samen te werken aan een oplossing, die werkbaar is voor beide partijen, om de onredelijke inspanning om te voldoen aan zijn verzoek te temperen. Hij is ook bereid zo lang als nodig te wachten op de verwerking van zijn verzoek.

Hij wijst er tot slot op dat de gevraagde informatie uitsluitend zal worden gebruikt voor wetenschappelijke en onderzoeksdoeleinden met een duidelijk maatschappelijk karakter. Het samenstellen en publiceren van een lijst van personen die begraven liggen op de betreffende begraafplaatsen zal bijdragen aan het historische en culturele erfgoed van de regio en kan dienen als waardevolle bron voor onderzoekers, historici en de gemeenschap in het algemeen.

3. Standpunt van de beroepsinstantie

Teneinde met volle kennis van zaken over het ingediende beroep te kunnen oordelen heeft de beroepsinstantie op 9 oktober 2024 de stad Leuven gecontacteerd met de vraag om een afschrift van de lijsten te verkrijgen, alsook om de stad Leuven in de gelegenheid te stellen om haar standpunt verder te verduidelijken of te actualiseren.

De Stad Leuven stuurde hierop op 18 oktober 2024 een voorbeeld van een aanvraag en stelt dat zelfs nu de informatie niet gesplitst moet worden per begraafplaats, het een onredelijk verzoek blijft. Ze hebben geen lijsten en moeten dus telkens de aanvraag in kwestie anonimiseren. Het betreft een 500-tal aanvragen in totaal en ze schatten dat hiervoor minstens één voltijds medewerker één week fulltime ingezet moet worden. De stad Leuven herhaalt dat de aanvragen niet zo bezorgd kunnen worden, en dit op grond van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet, omdat dit een inbreuk zou zijn op de persoonlijke levenssfeer van de personen die de aanvraag deden.

Verzoeker betwist niet dat de namen en adressen van de aanvragers vallen onder de privacywetgeving, maar gelooft dat een praktische oplossing mogelijk is. De beroepsinstantie ziet niet in welke andere oplossing, dan het anonimiseren van al deze aanvragen, nog mogelijk is. Het anonimiseren is noodzakelijk.

Deze gegevens dienen als persoonsgegevens te worden beschouwd en bijgevolg dient hier rekening te worden gehouden met de uitzonderingsgrond van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

Voormelde gegevens zijn tevens persoonsgegevens in de zin van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (verder AVG).

Artikel II, 34, 2° van het Bestuursdecreet 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 bijgevolg 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 (Parl. St. VI.Parl. 2017-18, nr. 1656/1, 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 is van oordeel dat de namen en adressen van de aanvragers inderdaad in principe behoren tot diens persoonlijke levenssfeer. Daarbij mag men niet uit het oog verliezen dat de betrokken persoonsgegevens ontegensprekelijk behoren tot de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen, dewelke een belangrijk onderdeel is van de persoonlijke levenssfeer van die personen. Het raakt immers de kern van de persoonlijke levenssfeer, die de uitzonderingsgrond uit artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet wenst te beschermen tegen de openbaarheid van bestuur.

De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat de openbaarmaking van de persoonsgegevens van de aanvragers afbreuk zou doen 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.

Daarenboven is er conform de AVG geen rechtsgrond om deze persoonsgegevens te verwerken, in casu het openbaar maken van deze gegevens, nu artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet net deze verwerking, die afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer, uitsluit. De enige mogelijke rechtsgrond conform de AVG is de toestemming van de betrokkene, voorwaarde die tevens vervat zit in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

Artikel II.38, 2° van het Bestuursdecreet voorziet wel dat bij aanvragen voor wetenschappelijke doeleinden door universiteiten, hogescholen of erkende onderzoeksinstituten de overheidsinstantie een uitzondering kan maken o.a. op artikel II.34, 2°, doch binnen de grenzen van artikel 89, eerste lid, van de AVG. Dit artikel 89 van de AVG stelt in het eerste lid dat er passende waarborgen nodig blijven met betrekking tot de rechten en vrijheden van de betrokkenen, waaronder ook de inachtneming van het beginsel van de minimale gegevensverwerking, beter gekend als het proportionaliteitsbeginsel. Het zou duidelijk niet proportioneel zijn, conform de AVG, om de persoonsgegevens van de aanvragers mee te delen aan verzoeker, nu voor zijn onderzoek enkel de namen van de personen die begraven zijn op de begraafplaatsen in Wisele van belang zijn.

Op grond van de ontvangen toelichting van de stad Leuven kan de beroepsinstantie ook wel inzien dat het voldoen aan het verzoek van de beroeper, gelet op het feit dat het meer dan 500 aanvragen betreft en er gedurende minstens één week fulltime één voltijds medewerker nodig is, een significante impact heeft. De beroepsinstantie ziet niet in hoe verzoeker hieraan kan meewerken, zoals hij voorstelt, zonder inzage te hebben in de persoonsgegevens van de aanvragers. Ook het feit dat hij kan wachten tot alles geanonimiseerd is, neemt niet weg dat de werkdruk op de stad Leuven, al dan niet gespreid in de tijd, in totaal niet verandert.

Er kan voor de beroepsinstantie dan ook geen twijfel over bestaan dat het zeer zeker een enorm tijdrovend werk zou zijn om alle meer dan 500 aanvragen te anonimiseren. Een grondige en gedetailleerde screening van een grote hoeveelheid aan documenten is hier aan de orde.

In casu wijst de beroepsinstantie dan ook op het kennelijk onredelijk karakter van dit openbaarheidsverzoek. Het voorwerp is dan ook dermate omvangrijk – zoals hierboven weergegeven – dat de aanvraag als kennelijk onredelijk moet worden beschouwd, omdat het anonimiseren van de aanvragen een enorm en overdreven tijdrovend werk zou inhouden voor de betrokken instantie.

Artikel II.40, §3 van het Bestuursdecreet bepaalt dat een verzoeker in principe geen belang hoeft aan te tonen om de openbaarheid van bestuursdocumenten te verkrijgen. Dit betekent evenwel niet dat er geen redelijk belang aanwezig moet zijn: het uitoefenen van een recht zonder enig aantoonbaar redelijk en voldoende belang kan als kennelijk onredelijk worden beschouwd. Het komt een overheidsinstantie of de beroepsinstantie in principe niet toe om de motieven van de aanvragen of van de beroepen te onderzoeken. Dit kan echter geen vrijgeleide zijn om een dermate grote hoeveelheid documenten aan te vragen, waardoor een onredelijke werkoverlast ontstaat voor de instantie en waardoor de normale werking ervan in het gedrang komt.

Het grondwettelijke recht op openbaarheid van bestuur is een instrument dat de burgers moet toelaten controle uit te oefenen op het handelen van het bestuur. Het moet de burgers in staat stellen de rechtmatigheid van het overheidsoptreden te beoordelen en met kennis van zaken te beslissen of er grond bestaat dat optreden in rechte aan te vechten. De beroepers hebben aldus het volste recht gebruik te maken van de openbaarheid van bestuur om het doen en laten van bepaalde bestuursinstanties betreffende aangelegenheden die ze zich ter harte hebben genomen, na te gaan. Zij zijn er echter niet van ontslagen om hun rechten op redelijke en zorgvuldige wijze uit te oefenen. Het belang dat de beroepers bij de uitoefening van hun rechten hebben, moet in redelijke verhouding staan met de gevolgen voor de werking

van de diverse bestuursinstanties. De beroepsinstantie stelt vast dat dit openbaarheidsverzoek in casu evenwel een al te ruime omvang heeft. Het voorwerp is dermate omvangrijk en het anonimiseren van alle aanvragen is zo tijdrovend, dat deze aanvraag dan ook als kennelijk onredelijk moet worden beschouwd.

Na billijke afweging van ieders belangen, komt de beroepsinstantie, gelet op wat hiervoor werd uiteengezet, dan ook tot de conclusie dat het openbaarheidsverzoek terecht moet worden afgewezen in toepassing van artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet. Het voordeel van de informatie die beroeper bekomt weegt kennelijk niet op tegen de last die het inwilligen van deze omvangrijke aanvraag inzake openbaarheid van bestuur zou veroorzaken voor de betrokken instantie.

Het ingestelde beroep dient op dit punt dan ook als **ongegrond** te worden beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift d.d. 14 augustus 2024 van ■■■ tegen de weigeringsbeslissing d.d. 1 augustus 2024 van de stad Leuven wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 5 november 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter