



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

31 augustus 2023

ADVIES 2023-136

Met betrekking tot de weigering om inzage in de analyseformulieren voor verkeersongevallen met doden of gewonden in het bezit van Statbel

(CTB/2023/146)

1. Een overzicht

1.1. Per e-mail van 24 juni 2024 vraagt X bij Statbel, i.e. de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie bij de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie (hierna: “Statbel”) om volgende informatie in het kader van de wetgeving Openbaarheid van Bestuur (i.e. de wet van 11 april 1994 betreffende de Openbaarheid van Bestuur, hierna “de wet van 11 april 1994”):

- Een (volledige) kopie van het register “aanvragen openbaarheid van bestuur/uitoefening van het toegangsrecht” waarin de aanvragen voor bestuursdocumenten opgenomen worden.
- De verkeersongevallenformulieren (“analyseformulier voor verkeersongevallen met doden of gewonden”, ook gekend als VOF) die de Federale Politie ontvangen heeft voor de ongevallen te 1000 Brussel tijdens het jaar 2022 en die betrekking hebben op de straten gespecificeerd in een als bijlage gevoegd document.

De aanvrager voegt een template van het bedoelde analyseformulier toe aan zijn verzoek.

De aanvrager verduidelijkt eveneens dat hij niet op zoek is naar privacygevoelige informatie noch naar processen-verbaal. In voorkomend geval verzoekt hij om de betrokken documenten gedeeltelijk over te maken.

1.2. Per e-mail van 26 juni 2023 antwoordt Statbel dat zij in het kader van de wet van 11 april 1994 geen informatie kunnen bezorgen, maar dat de aanvrager desgevallend om informatie kan vragen in het kader van de Statistiekwetgeving.

Bij e-mail van 19 augustus 2023 richt de aanvrager een verzoek tot heroverweging aan Statbel. Hij verwijst daarbij naar het recht op openbaarheid van bestuursdocument zoals gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet. Hij verwijst daarbij ook naar artikels 151, 152 en 153 van Hoofdstuk II van het Strafwetboek.

1.3. Bij 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.

De aanvrager merkt dienaangaande onder meer op dat zijn verzoek slaat op gegevens die bestaan, zoals blijkt uit de publicaties van de vzw Vias en uit publicaties van het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS).

De aanvrager merkt tevens op dat hij op 26 juni 2023 Statbel telefonisch heeft gecontacteerd. Volgens de aanvrager zou Statbel hem gemeld hebben dat de opgevraagde informatie beschikbaar was en dat hij ze kon verkrijgen in het kader van de reguliere dienstverlening van Statbel, met uitzondering van bepaalde details van de ongevallenformulieren (zoals bijvoorbeeld de factor alcohol- of drugsgebruik) omdat die privacygevoelig zouden zijn. De aanvrager meldt dat hij tot op heden geen enkele informatie ontvangen heeft, en dat er geen verdere contacten geweest zijn.

1.4. Niettegenstaande het verzoek om advies ingediend bij de Commissie, neemt Statbel een nieuwe beslissing, overgemaakt aan de aanvrager en de Commissie per e-mail van 24 augustus 2023:

“U verzoekt Statbel om op basis van artikelen 4 en 5 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van de administratie individuele gegevens van de aanrijdingsformulieren aan u te bezorgen. Het gaat om individuele gegevens die Statbel in het kader van de Statistiekwet van 4 juli 1962 heeft ontvangen van de parketten en federale Politie voor het opmaken van statistieken over verkeersongevallen.

Artikel 6, §2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur voorziet uitzonderingen waarbij een administratie zich kan verzetten tegen het openbaar maken van de opgevraagde informatie:

- *1° omwille van de privacy, tenzij de betrokkene zijn toestemming heeft gegeven: De aanrijdingsformulieren bevatten individuele informatie van natuurlijke personen die zelfs mits een pseudonimisering op indirecte wijze identificeerbaar zijn. De betrokken personen zelf kunnen wel hun individueel formulier opvragen in het kader van de GDPR of de wet betreffende de openbaarheid van bestuur,*

al ben ik van mening dat het logisch is dat de informatie opvragen bij de authentieke bron (parketten en Politie).

- *2°, als er een bij wet vastgelegde geheimhoudingsplicht is: zoals eerder aangegeven zijn de gegevens bekomen via de Statistiekwet. De artikelen 1ter en 2 van de Statistiekwet geven duidelijk aan dat de individuele gegevens die Statbel bekomt om statistieken op te maken beschermd zijn door het statistisch geheim.*

Het volstaat daarom volgens Statbel om transparant te zijn naar de burgers door informatie te verschaffen onder de vorm van globale en anonieme statistieken die gebaseerd zijn op de individuele aanrijdingsformulieren en indien gewenst transparantie over de methoden die Statbel toepast om de statistieken op te maken. Zoals telefonisch besproken voorzien we begin september overleg over de haalbaarheid van het aanleveren van globale en anonieme statistieken over ongevallen in de Europese wijk in Brussel.”

2. Bevoegdheid van de Commissie en ontvankelijkheid van de aanvraag

2.1. Impact van de beslissing van Statbel van 24 augustus 2023

2.1.1. Artikel 8, § 2, derde lid van de wet van 11 april 1994 stelt dat een administratieve overheid een nieuwe beslissing neemt binnen vijftien dagen na overmaken van het advies van de Commissie.

Statbel heeft niet op het advies van de Commissie gewacht en reeds een nieuwe beslissing op het verzoek tot heroverweging van aanvrager genomen.

2.1.2. De Raad van State (RvS. 12 december 2003, nr. 126.340) heeft reeds geoordeeld dat administratieve overheden het advies van de Commissie (c.q. het verstrijken van de termijn waarin de Commissie haar advies dient te geven) moeten afwachten alvorens een weigeringsbeslissing aangaande een verzoek tot heroverweging te nemen. Wanneer de administratieve een negatieve beslissing neemt zonder het advies van de Commissie (c.q. het verstrijken van de termijn waarin de Commissie haar advies dient te

geven) af te wachten, is de beslissing voorbarig en kan zij niet als de definitieve beslissing worden beschouwd.

2.1.3. Aangezien er bijgevolg nog geen sprake is van een definitieve beslissing, gaat de Commissie er van uit dat het verzoek om advies nog steeds een voorwerp heeft en onderzocht dient te worden.

2.2. Bevoegdheid van de Commissie voor wat betreft het tweede onderdeel van de aanvraag (Verkeersongevallenformulieren)

2.2.1. De wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek, zoals grondig gewijzigd door de wet van 22 maart 2006 (hierna: “*de Statistiekwetgeving*”) voorziet in een openbaarmakingsregeling van gegevens die Statbel kan of moet meedelen (actieve openbaarheid) of bij Statbel opgevraagd kunnen worden (passieve openbaarheid). Het komt de Commissie bijgevolg toe om na te gaan of het om een afzonderlijke regelgeving t.o.v. de wet van 11 april 1994 gaat, en dus of al dan niet de bevoegdheid heeft om deze aanvraag te onderzoeken.

De wet van 11 april 1994 is de algemene basiswet inzake de toegang tot bestuursdocumenten op federaal niveau (“*lex generalis*”). Zij is evenwel niet de enige wet die de toegang tot bestuursdocumenten regelt op federaal niveau. Artikel 32 van de Grondwet vereist immers niet dat de voorwaarden voor en afwijkingen van het grondrecht op inzage in bestuursdocumenten slechts in één wettekst geregeld moeten worden. De wetgever heeft deze materie dan ook in andere, meer specifieke wetten (“*lex specialis*”) geregeld.

Met toepassing van het principe “*lex specialis derogat lex generalis*”, heeft een specifieke wettelijke bepaling in principe voorrang op de algemene bepalingen in de wet van 11 april 1994. Deze afwijking geldt ook indien latere wetgeving (“*lex posterior*”) afwijkt van de wet van 11 april 1994: “*lex posterior derogat lex priori*”.

De Commissie wil daarbij wel opmerken dat niet elke specifieke of latere wettelijke bepaling als een afwijkend, afzonderlijk toegangsrecht ten opzichte van de wet van 11 april 1994 te beschouwen is. Opdat er sprake is van een *lex specialis* die afbreuk doet aan de *lex generalis* moeten die bijzondere openbaarheidsbepalingen een volledige openbaarheidsregeling

uitwerken die als een gesloten en coherent systeem functioneren kan. Is dat niet het geval dan kunnen voormelde specifieke of latere wettelijke bepalingen louter toepassing vinden indien zij ook kaderen in de toegelaten uitzonderingen in artikel 6 van de wet van 11 april 1994. Is dat echter wel het geval dan blijft de bevoegdheid van de Commissie beperkt tot de wet van 11 april 1994 (en de wet van 12 november 1997) en strekt die zich niet uit tot de toepassing van de *lex specialis* (Advies CTB/99/202 van 20 december 1999; Advies CTB/98/73 van 4 juni 1998).

De Commissie wijst er wel op dat de bijzondere openbaarheidsregelingen steeds ook rekening moeten houden met artikel 32 van de Grondwet: de openbaarheid van bestuur is de regel en de uitzonderingen op dit fundamenteel recht moeten beperkend geïnterpreteerd worden.

2.2.2. De Statistiekwetgeving is niet alleen te beschouwen als “*lex posterior*”, maar ook als “*lex specialis*”.

De Statistiekwetgeving geeft bijzondere opdrachten en voorrechten aan het Nationaal Instituut voor de Statistiek (i.e. de Algemene Directie Statistiek, of Statbel, overeenkomstig artikel 1, 19° van de Statistiekwetgeving) om gegevens te verzamelen en te verwerken.

In het kader van de uitvoering van die opdrachten, voert artikel 1ter van de Statistiekwetgeving een principe van “statistische geheimhouding” in voor de gegevens die verband houden met afzonderlijke statistische eenheden en rechtstreeks voor statistische doeleinden zijn verzameld of onrechtstreeks aan administratieve of andere bronnen zijn ontleend. Het impliceert dat niet-statistisch gebruik van de verkregen gegevens en onwettige openbaarmaking verboden zijn.

Artikel 15 e.v. van de Statistiekwetgeving bepaalt op welke wijze en onder welke voorwaarden Statbel toch gepseudonimiseerde gegevens aan bepaalde categorieën aanvragers medelen kan, mits het sluiten van een vertrouwelijkheidscontract met die aanvrager.

Overeenkomstig artikel 17bis wordt ook een functionaris aangesteld die de leidende ambtenaar van het Nationaal Instituut voor de Statistiek over de maatregelen die moeten worden getroffen om de bescherming van het statistisch geheim te waarborgen, adviseert. Deze functionaris moet ook

worden geraadpleegd bij het overmaken van gepseudonimiseerde gegevens.

Het gaat hier om een op zich staande, coherente regeling inzake de toegang tot informatie in het bezit van Statbel. De regelgeving heeft louter betrekking op bepaalde en beperkte informatie waarop een bijzondere en gewettigde bescherming rust. De toegang tot die informatie wordt niet volledig uitgesloten: via een afzonderlijke procedure kan de informatie, onder gerichte voorwaarden, bij de daarvoor aangewezen instantie bekomen worden door bepaalde categorieën aanvragers. Hiervoor moet een specifieke overeenkomst worden afgesloten die het doel en de wijze van gebruik regelt.

2.2.3. In de mate het verzoek van de aanvrager in essentie slaat op gegevens die Statbel verzameld heeft en verwerkt heeft of verwerken zal in uitvoering van haar opdracht, lijkt het te gaan om informatie die, in hoofde van Statbel althans, valt binnen de toepassing van de Statistiekwetgeving. Gelet op de strikte interpretatie die aan de uitzonderingen op het grondrecht in artikel 32 van de Grondwet gegeven moet worden, merkt de Commissie wel op dat deze vaststelling in principe niet zomaar opgaat voor alle originele, onverwerkte informatie die voorhanden is of blijft bij de administratieve overheden tot wie Statbel zich gewend heeft, zeker indien die informatie niet of niet alleen tot doel heeft om aan Statbel overgemaakt te worden. Voor wat betreft voormelde informatie blijft de wet van 11 april 1994 in principe van toepassing.

2.2.4. Aangezien *in casu* van een *lex specialis* (en *lex posterior*) toepassing moet gemaakt worden, is de Commissie niet bevoegd om het verzoek van de aanvrager te behandelen.

2.3. Ontvankelijkheid voor wat betreft het eerste onderdeel van de aanvrager (het register “aanvragen openbaarheid van bestuur”)

2.3.1. De vaststellingen onder 2.2. gelden louter voor wat betreft de gegevens die rechtstreeks onder de toepassing van de Statistiekwetgeving vallen. Het is niet uit te sluiten dat Statbel ook over andere informatie beschikt en dat voor wat betreft dergelijke informatie desgevallend wel toepassing gemaakt moet worden van de wet van 11 april 1994.

2.3.2. Zo verzoekt de aanvrager om advies aangaande de toegang tot het register “aanvragen openbaarheid van bestuur/uitoefening van het toegangsrecht” waarin de aanvragen voor bestuursdocumenten opgenomen worden.

Voor wat betreft dit verzoek, heeft de aanvrager voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 door zijn verzoek tot heroverweging aan de Statbel en zijn verzoek om advies aan de Commissie gelijktijdig in te dienen.

3. De gegrondheid van de aanvraag voor wat betreft het eerste onderdeel van de aanvrager (het register “aanvragen openbaarheid van bestuur)

3.1. Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. 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 kunnen worden. Bovendien moeten de wettelijke uitzonderingsgronden beperkend geïnterpreteerd worden (Arbitragehof, arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997, overweging B.2.1 en 2.2 en Arbitragehof; arrest nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2 en Grondwettelijk Hof, arrest nr. 169/2013 van 19 december 2013).

3.2. Indien Statbel daadwerkelijk over het gevraagde bestuursdocument beschikt, dient zij dit openbaar te maken voor zover zij geen uitzonderingsgronden inroept en deze behoorlijk *in concreto* motiveert.

Statbel motiveert momenteel niet waarom het register openbaarheid van bestuur niet overgemaakt kan worden. De in de nog niet definitieve beslissing van 24 augustus 2023 vermelde motieven houden alvast geen verband met de openbaarmaking van het opgevraagde register.

Brussel, 31 augustus 2023

I. DELHEZ
Vervangend secretaris

L. DONNAY
Voorzitter