



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

28 september 2023

ADVIES 2023-148

Met betrekking tot de weigering om bepaalde informatie te geven over een personeelslid van de HVW

(CTB/2023/158)

1. Overzicht van de feiten

1.1. Per aangetekende brief van 2 augustus 2023 vraagt X, optredend als wettelijke vertegenwoordiger van zijn zoon X, aan de Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen, openbare instelling van sociale zekerheid (hierna: “de HVW”) om volgende informatie:

“1. Valt mevrouw [X] onder de toepassingsvoorwaarden van de Wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten of de Wet van 10 februari 20[0]3 betreffende de aansprakelijkheid van en voor personeelsleden in dienst van openbare rechtspersonen?”

2. In de KBO 0206.732.536 staat voor HVW als e-mail info@hvw-capac.fgov.be. Waarom werkt dit e-mail adres niet en wat is het juiste e-mail adres?”

3. Wat het e-mail adres is van mevrouw [X]?”

1.2. Per brief van 18 augustus 2023 antwoordt HVW het volgende:

[...]

Wat uw andere vragen betreft:

U meldt in uw brief [...] dat de HVW niet langer bereikbaar is op het mailadres info@hvw-capac.fgov.be. Op de brief van 23.06.2023, ontvangen door uw mandant, staat een verwijzing naar het contactformulier op de website van de HVW. Een contactformulier laat toe om mails beter te beheren en te koppelen aan het dossier van de sociaal verzekerde. Om deze redenen is het mailadres buiten gebruik gesteld. U kan de HVW bereiken via de website.

Uw overige vragen inzake het statuut van een personeelslid en mailadres van een personeelslid, zijn niet relevant. De HVW is als overheidsadministratie aansprakelijk voor haar werknemers.”

1.3. Per e-mail van 29 augustus 2023 richt de aanvrager een verzoek tot heroverweging aan de HVW:

“Ik heb nota genomen van uw voormelde weigeringsbeslissing [...]

HVW roept in dat de gevraagde documenten niet relevant zijn voor mijn mandant. Namens mijn mandant wordt vastgesteld dat het al dan niet relevant zijn van de gevraagde documenten voor mijn mandant geen uitzonderingsgrond is die bij wet van 11 april 1994 is opgenomen. Het al dan niet relevant zijn kan enkel worden beoordeeld door mijn mandant en vormt geen grondslag om de openbaarmaking te weigeren, zelfs als achteraf zou blijken dat de gevraagde bestuursdocumenten voor mijn mandant niet relevant zijn.”

1.4. Per e-mail van diezelfde datum richt de aanvrager eveneens een verzoek om advies aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten (hierna: “de Commissie”).

1.5. Op 11 september 2023 neemt de HVW een standpunt in inzake het verzoek tot heroverweging van de aanvrager.

De HVW steunt de weigering om de persoonsgegevens van het betrokken personeelslid over te maken op artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: “de wet van 11 april 1994”). De HVW voert aan dat de bescherming van persoonsgegevens een grondrecht is gesteund op artikel 8, lid 1 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en artikel 16, lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De HVW stelt dat de bescherming van dit grondrecht voorrang heeft op de openbaarheid van bestuur.

2. De ontvankelijkheid en het voorwerp van de aanvraag

2.1. Impact van de beslissing van de HVW van 11 september 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.

De HVW 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 (dan wel het verstrijken van de termijn waarbinnen de Commissie haar advies dient te geven) moeten afwachten alvorens een weigeringsbeslissing aangaande een verzoek tot heroverweging te nemen. Wanneer de administratieve overheid een negatieve beslissing neemt zonder het advies van de Commissie (dan wel het verstrijken van de termijn waarbinnen de Commissie haar advies dient te geven) af te wachten, is de beslissing voorbarig en kan zij niet als de definitieve beslissing beschouwd worden.

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. Formele ontvankelijkheidsvoorwaarden

De aanvrager heeft voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: “de wet van 11 april 1994”) door zijn verzoek tot heroverweging aan de HVW en zijn verzoek om advies aan de Commissie gelijktijdig in te dienen.

2.3. Het verzoek tot heroverweging is ten dele zonder voorwerp.

Het verzoek van de aanvrager om de (elektronische) contactgegevens van de HVW te bekomen (punt 2 van de brief van de aanvrager van 2 augustus 2023), is zonder voorwerp.

De HVW heeft immers per brief van 18 augustus 2023 meegedeeld op welke wijze de aanvrager elektronisch met haar contact opnemen kan.

3. De gegrondheid van de aanvraag

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 overheid 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 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. Het verzoek moet bestaande bestuursdocumenten betreffen

3.2.1. Het recht van toegang zoals gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 slaat slechts op bestaande bestuursdocumenten. Hierbij wordt het begrip “*bestuursdocument*” omschreven als “*alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt*” (art. 1, tweede lid, 2° van de wet van 11 april 1994).

Opdat er sprake is van een bestuursdocument moet de informatie ‘gematerialiseerd’ zijn, dat wil zeggen dat de informatie zich tenminste op een drager moet bevinden. Gelet op vaste adviespraktijk van de Commissie, kunnen vragen om loutere inlichtingen niet beschouwd worden als een verzoek om toegang tot of om uitleg over een bestuursdocument (zie bijv. Advies van 16 april 2018, nr. 2018-31).

3.2.2. Een verzoek om toelichting of een personeelslid van de HVW al dan niet onder een welbepaalde wetgeving valt (punt 1 van de brief van de aanvrager van 2 augustus 2023), vereist een specifieke analyse door de HVW en kan dus niet beschouwd worden als een verzoek om toegang tot een bestuursdocument in de zin van de wet van 11 april 1994.

3.2.3. Een verzoek om een e-mailadres van een personeelslid te bekomen (punt 3 van de brief van de aanvrager van 2 augustus 2023), kan in bepaalde gevallen wel worden beschouwd als een verzoek dat op een bestaand bestuursdocument slaat.

Indien de gegevens van een personeelslid (naam, functie en e-mailadres) immers in een database van de HVW aanwezig zijn én op eenvoudige wijze kunnen gegenereerd worden op basis van die database, is er sprake van een bestaand bestuursdocument (zie bijv. Advies van 9 februari 2023, nr. 2023-16).

3.3. Voor wat betreft het verzoek om het e-mail adres van een personeelslid van de HVW (punt 3 van de brief van de aanvrager van 2 augustus 2023), weigert de HVW de toegang hiertoe op basis van het argument dat deze informatie niet relevant is, daar de HVW als overheidsadministratie aansprakelijk voor haar werknemers is. In de brief van 11 september 2023 voegt de HVW daar aan toe dat de mededeling afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokken ambtenaar.

3.3.1. De Commissie stelt vast dat het al dan niet relevant zijn van de gevraagde documenten voor de aanvrager geen uitzonderingsgrond is die door de wet van 11 april 1994 voorzien is. Het al dan niet relevant zijn, kan enkel worden beoordeeld door de aanvrager en vormt geen grondslag om de openbaarmaking te weigeren, zelfs als achteraf zou blijken dat de gevraagde bestuursdocumenten voor de aanvrager niet relevant zijn (Advies van 17 juli 2015, nr. 2015-53).

3.3.2. De HVW argumenteert dat er geen rekening moet gehouden worden met de wet van 11 april 1994 aangezien de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, als grondrecht, steeds voorrang vindt op de wetgeving inzake de openbaarheid van bestuur.

De Commissie wijst dit argument af. De openbaarheid van bestuur is immers óók een grondrecht dat zowel ten dele steunt op artikel 10 Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (Zie bijvoorbeeld: EHRM (GK) 8 november 2016, Magyar Helsinki Bizottság t. Hongarije, nr. 18030/11)) als rechtstreeks op artikel 32 van de Grondwet. Bovendien is het grondrecht inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet absoluut en kan het aan beperkingen onderworpen worden (Zie bijvoorbeeld: HvJ (GK) 22 juni 2021, C-439/19). De wijze waarop die beide grondrechten met elkaar in balans gebracht moeten worden, vindt nu juist neerslag in artikel 6, § 2, 1° wet van 11 april 1994.

3.3.3. Voor zover de HVW artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 zou wensen in te roepen (op grond waarvan een administratieve overheid de openbaarmaking moet weigeren wanneer deze inbreuk zou maken op de persoonlijke levenssfeer), wijst de Commissie de HVW op het volgende.

Artikel 6, § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994 luidt als volgt: “*Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg*

of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, af, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet: 1° aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift heeft ingestemd.”

Deze uitzonderingsgrond kan niet zomaar ingeroepen worden.

De administratieve overheid moet *in concreto* aantonen dat de betrokken informatie op de persoonlijke levenssfeer betrekking heeft. Indien de informatie een verband heeft met het beroepshalve functioneren van ambtenaren, kan normaliter slechts in beperkte mate een beroep gedaan worden op het belang van eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer. Zo oordeelde de Commissie eerder dat de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 2, 1° in principe niet van toepassing is op informatie over ambtenaren, voor zover zij rechtstreeks deelnemen aan het bestuurlijk optreden en voor zover die informatie betrekking heeft op hun ambtelijk functioneren (Advies van 18 mei 2020, nr. 2020-39). Indien evenwel een ambtenaar niet een dergelijke publieke rol vervult die veronderstelt dat hij op de een of andere wijze naar buiten moet treden (in het kader van het besluitvormingsproces of de vertegenwoordiging van de staat, bijvoorbeeld wanneer het gaat om het e-mail adres van een ambtenaar die belast is met de behandeling van het dossier van de betrokkene cf. artikel 2, 3° van de wet van 11 april 1994), is zijn rechtstreekse e-mailadres (in tegenstelling tot het algemene contact of info e-mailadres van de betrokken dienst) te beschouwen als informatie die rechtstreeks tot zijn persoon te herleiden is. De openbaarmaking van dergelijke informatie gaat verder dan de noden van de dienst en raakt aan zijn persoonlijke levenssfeer.

Zelfs wanneer het e-mail adres van de betrokken ambtenaar onder de persoonlijke levenssfeer valt, moet de HVW nog aantonen dat de openbaarmaking van die informatie ook effectief schade zou toebrengen aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene.

De Commissie wenst ook nog te wijzen op het feit dat bij toepassing van deze uitzonderingsgrond de HVW de betrokken ambtenaar dient te contacteren met de vraag of de gevraagde informatie vooralsnog openbaar gemaakt worden kan.

Indien de HVW de weigeringsbeslissing niet afdoende motiveert overeenkomstig bovenstaande vereisten, zal zij het e-mail adres alsnog moeten meedelen.

Brussel, 28 september 2023

I. DELHEZ
Vervangend secretaris

L. DONNAY
Voorzitter