



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

*Afdeling openbaarheid van bestuur*

25 juni 2019

ADVIES 2019-63

met betrekking tot het verkrijgen van inzage in het dossier van de benoemde kandidaat voor het mandaat van eerste voorzitter van het hof van beroep te Antwerpen

(CTB/2019/57)

## 1. Een overzicht

1.1. Bij brief van 10 april 2019 vraagt de heer X aan de minister van Justitie om “kopie te laten verrichten van het dossier van de benoemde kandidaat Y”. In het bijzonder verzoekt hij “om kopie of communicatie van de elektronische versie van de twee beleidsplannen van de benoemde kandidaat, namelijk deze die werden meegedeeld per e-mail op 9 september en 28 september 2018”.

1.2. De FOD Justitie brengt haar afwijzende beslissing ter kennis met een brief van 18 april 2019 op grond van volgende motivering: “Alle documenten van kandidaatstelling ingediend in het kader van een aanwijzingsprocedure tot het ambt van korpschef, met inbegrip van het document ‘beleidsplan’, dienen te worden beschouwd als ‘documenten van persoonlijke aard’ zoals bedoeld in artikel 4 van voormelde wet van 11 april 1994. Voor documenten van persoonlijke aard is er vereist dat de verzoeker een belang doet blijken. Hoewel u zich initieel kandidaat heeft gesteld voor de aanwijzingsprocedure tot de functie van eerste voorzitter van het hof van beroep te Antwerpen (*BS* 20/07/2018), heeft u bij elektronisch schrijven van 5 november 2018 afstand gedaan van uw kandidaatstelling voor de vermelde functie. Het afstand nemen van uw kandidaatstelling en bijgevolg de aanwijzingsprocedure voor de functie van eerste voorzitter van het hof van beroep te Antwerpen heeft als gevolg dat u geen belang kan doen blijken tot inzage van voormelde documenten betreffende de kandidatuur van de aangewezen eerste voorzitter, de heer Hobin. Gelet op de bepalingen van de wet van 11 april 1994 dien ik bijgevolg een gebrek aan een (persoonlijk) belang vast te stellen, en dien u mee te delen dat de gevraagde stukken niet overgemaakt kunnen worden.”

1.3. Bij brief van 3 mei 2019 dient de aanvrager bij de minister van Justitie een verzoek tot heroverweging in.

1.4. Bij brief van 29 mei 2019 trekt de aanvrager zijn verzoek tot heroverweging van 3 mei 2019 in en hij dient een nieuw verzoek tot heroverweging in. Diezelfde dag verzoekt hij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd, om een advies.

## 2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van oordeel dat het verzoek om advies ontvankelijk is. Zoals artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' (hierna: de wet van 11 april 1994) voorschrijft, heeft de aanvrager zijn verzoek om advies aan de Commissie en het verzoek tot heroverweging aan FOD Justitie tegelijkertijd ingediend.

## 3. De gegrondheid van de aanvraag

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 kunnen of moeten worden ingeroepen die zich bevinden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 en dit inroepen *in concreto* en op pertinente wijze kan worden gemotiveerd. Slechts uitzonderingsgronden die bij wet zijn opgelegd kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend geïnterpreteerd moeten 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).

De FOD Justitie roept de afwezigheid van het vereiste belang in om de aanvraag af te wijzen. Artikel 4, tweede lid, van de wet van 11 april 1994 schrijft voor dat voor documenten van persoonlijke aard vereist is dat de verzoeker van een belang doet blijken. Een document van persoonlijke aard is een "bestuursdocument dat een beoordeling of een waardeoordeel bevat van een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon of de beschrijving van een gedrag waarvan het ruchtbaar maken aan die persoon kennelijk nadeel kan berokkenen."

In tegenstelling tot wat de FOD Justitie aanvoert kunnen niet alle documenten die betrekking hebben op een aanstelling tot eerste voorzitter worden beschouwd als documenten van persoonlijke aard. Zo is een beleidsplan op zich geen document van persoonlijke aard. Dit is anders in het geval op dergelijk document ook een evaluatie is aangebracht. Ook documenten die een beschrijving van tewerkstelling en diploma's bevatten, zijn geen documenten van persoonlijke aard, omdat ze op zich geen waardeoordeel van een natuurlijke persoon inhouden.

De FOD Justitie dient dan ook een onderscheid te maken tussen documenten van persoonlijke aard en bestuursdocumenten die geen dergelijke inhoud omvatten. Zoals de Commissie al in vroegere adviezen heeft duidelijk gemaakt, vloeit uit artikel 32 van de Grondwet voort dat aan de belangvereiste een beperkte invulling moet worden gegeven door aan het begrip “document van persoonlijke aard” een beperkte draagwijdte toe te kennen. Zo moet geacht worden dat het doen blijken van het belang enkel nodig is voor informatie in een bestuursdocument die aan de omschrijving van het begrip “document van persoonlijke aard” voldoet en niet voor informatie in een bestuursdocument die hieraan niet voldoet. Bovendien geldt de belangvereiste zoals de Commissie eerder stelde, enkel voor informatie over een natuurlijke persoon die een waardeoordeel of gedragsbeschrijving bevat waarvan de openbaarmaking *negatief* is voor de betrokkene. De FOD Justitie dient dan ook tot een zorgvuldig onderzoek over te gaan van de verschillende documenten die in het dossier aanwezig zijn van de benoemde kandidaat. Voor de toegang tot documenten van persoonlijke aard dient nagegaan te worden of het vereiste belang voorhanden is. Zelfs indien voor documenten van persoonlijke aard het vereiste belang voorhanden is, moet nog steeds worden nagegaan of één of meer uitzonderingsgronden moeten of kunnen worden ingeroepen en dit inroepen *in concreto* kan worden gemotiveerd.

Het belang waarover de aanvrager moet beschikken, moet begrepen worden in de zin van het belang vereist voor de ontvankelijkheid van een verzoekschrift tot vernietiging bij de Raad van State (*Parl.St.* Kamer 1992-1993, nr. 1112/1, 14). De Commissie stelt vast voor zover zijn vraag om toegang betrekking heeft op documenten van persoonlijke aard, de vrager niet beschikt over het vereiste belang. Hij heeft immers zijn kandidatuur ingetrokken voor het mandaat van eerste voorzitter van het hof van beroep te Antwerpen.

Voor de overige bestuursdocumenten dient de FOD Justitie na te gaan of deze informatie bevatten waarvan de openbaarmaking afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer op grond van artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994. Zoals de Commissie al meermaals beklemtoonde, kan deze uitzonderingsgrond niet zonder meer worden ingeroepen. Er dient eerst te worden beoordeeld of de openbaarmaking van bepaalde informatie die op een persoon betrekking heeft, schade toebrengt aan de persoonlijke levenssfeer van die persoon. Dit moet *in concreto* worden aangetoond. Het

volstaat dus niet dat de informatie betrekking heeft op diens persoonlijke levenssfeer.

De Commissie wil er voorts op wijzen dat de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 3, 2° van de wet van 11 april 1994 hier niet kan worden ingeroepen. Deze uitzonderingsgrond stelt dat een federale administratieve overheid de toegang mag afwijzen in de mate het gaat om een advies of een mening die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld. In elk geval is hier niet voldaan aan de cumulatieve voorwaarde dat het maken van een beleidsplan uit vrije wil zou zijn gebeurd. Er is immers een verplichting om de gevraagde beleidsplannen op te maken en aan de overheid te bezorgen om in aanmerking te komen voor een aanwijzing tot eerste voorzitter van een hof van beroep.

De Commissie wenst er nog op te wijzen dat voor bepaalde documenten zoals *in casu* de beleidsplannen, het auteursrecht van toepassing is. Het bestaan van een auteursrechtelijk beschermd werk verhindert niet dat inzage wordt verleend, maar wel dat zonder toestemming van de auteursrechthebbende een kopie van dit werk zou worden gemaakt.

Voor zover uitzonderingsgronden moeten of kunnen worden ingeroepen wil de Commissie wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking op grond waarvan slechts informatie die onder een uitzonderingsgrond valt aan de openbaarmaking kan worden onttrokken. Alle andere informatie in het betrokken bestuursdocument moet worden openbaar gemaakt.

Brussel, 25 juni 2019.

F. SCHRAM  
secretaris

K. LEUS  
voorzitster