



**Advies 59/2018 van 4 juli 2018**

**Betreft:** Ontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie betreffende de openbaarheid van bestuur bij de Brusselse instellingen (CO-A-2018-038)

De Gegevensbeschermingsautoriteit;

Gelet op de wet *van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, inzonderheid op artikel 23 en 26;

Gelet op de adviesaanvraag van de Minister President van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ontvangen op 7 mei 2018;

Gelet op het verslag van de heer Joël Livyns;

Brengt op 4 juli 2018 het volgend advies uit:

## **I. ONDERWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG**

1. De Minister-President van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hierna de aanvrager) vraagt het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna GBA) over een ontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie betreffende de openbaarheid van bestuur bij de Brusselse instellingen.

2. Het ontwerp wil de bestuurlijke transparantie gevoelig verbeteren door de toegang tot bestuursdocumenten en milieu-informatie te vergemakkelijken. Het ontwerp stelt vooreerst voor om de geldende stelsels te uniformeren voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie, de 19 Brusselse gemeenten en de gewestelijke en grensoverschrijdende intercommunales waarover het Gewest toezicht uitoefent. De tekst compileert bijgevolg de volgende wetgevingen:

- de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement van 30 maart 1995 "betreffende de openbaarheid van bestuur" of de uitvoeringsbesluiten daarvan;
- de ordonnantie van 18 maart 2004 "inzake toegang tot milieu-informatie en tot informatie betreffende de ruimtelijke ordening in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest" of de uitvoeringsbesluiten daarvan;
- de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 26 juni 1997 "betreffende de openbaarheid van bestuur" of de uitvoeringsbesluiten daarvan;
- de wet van 12 november 1997 "betreffende de openbaarheid van bestuur in de gemeenten" of de uitvoeringsbesluiten daarvan;

waarbij erover wordt gewaakt dat de omzetting van de Richtlijn 2003/4/EG van het Parlement en de Europese Raad van 28 januari 2003 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie behouden blijft.

3. Het ontwerp bevat verder nieuwigheden die ingegeven zijn vanuit het streven naar meer transparantie en de wil om de burger vlotter toegang te verschaffen tot bestuursdocumenten en milieu-informatie.

4. Zo wordt voorgesteld:

- Het huidige toepassingsgebied voor de overheden die onderworpen zijn aan de transparantieverplichting te behouden en het uit te breiden naar de gewestgrensoverschrijdende intercommunales;
- Het toepassingsgebied van de actieve openbaarheid aanzienlijk te verbreden en de toegang tot informatie te vergemakkelijken door verplichtingen in te voeren om informatie openbaar te maken op één gewestelijke website;
- De procedures en de uitzonderingen in verband met passieve openbaarheid eenvormig te maken;
- Eén enkele commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten op te richten;
- De taak van de besturen die zich moeten houden aan de openbaarheidsverplichtingen op het vlak van stedenbouw en leefmilieu, te vergemakkelijken.

## **II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG**

5. Artikel 32 van de Grondwet bepaalt : *«Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134 ».*

6. Het ontwerp dat voor advies van de GBA voorligt, tracht tegemoet te komen aan de beginsels inzake transparantie en openbaarheid waaraan talrijke besturen moeten beantwoorden door de na te leven toepasselijke regels en procedures in het Brussels Gewest eenvormig te maken en op te helderen. Dit strekt ertoe te beantwoorden aan de rechten van de burgers door tegemoet te komen aan de verwachtingen inzake administratieve vereenvoudiging voor zowel de burger als het personeel van de betrokken besturen.

7. De GBA staat positief tegenover dit initiatief en beperkt haar onderzoek tot de bepalingen die betrekking hebben op de toepasselijke bepalingen inzake bescherming van persoonsgegevens.

8. Artikel 2 van het ontwerp, laatste lid, herinnert eraan dat het verkrijgen van een kopie van bestuursdocumenten of milieu-informatie aan een vergoeding kan onderworpen zijn, die niet hoger kan liggen dan de kostprijs. De bevroegde besturen, zijn volledig gerechtigd om een dergelijke vergoeding te vragen; de GBA herinnert er evenwel aan dat indien de mededeling van de gevraagde informatie de uitoefening betreft van het recht op toegang door de betrokkene als bedoeld in artikel

15 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), dit, behoudens uitzondering, gratis moet gebeuren overeenkomstig artikel 12, §5 van de AVG dat het volgende bepaalt:

*« Het verstrekken van de in de artikelen 13 en 14 bedoelde informatie, en het verstrekken van de communicatie en het treffen van de maatregelen bedoeld in de artikelen 15 tot en met 22 en artikel 34 geschieden kosteloos. Wanneer verzoeken van een betrokkene kennelijk ongegrond of buitensporig zijn, met name vanwege hun repetitieve karakter, mag de verwerkingsverantwoordelijke ofwel:*

*a) een redelijke vergoeding aanrekenen in het licht van de administratieve kosten waarmee het verstrekken van de gevraagde informatie of communicatie en het treffen van de gevraagde maatregelen gepaard gaan; ofwel*

*b) weigeren gevolg te geven aan het verzoek.*

*Het is aan de verwerkingsverantwoordelijke om de kennelijk ongegronde of buitensporige aard van het verzoek aan te tonen. »*

9. Het ontwerp richt een speciale website op, die desgevallend het gewestelijk "open data"-portaal zou kunnen zijn of een andere website die de Regering, het Verenigd College en het College gezamenlijk aanwijzen. Artikel 5 van het ontwerp bepaalt: *« Iedere bestuurlijke overheid plaatst op de speciale website een document met een beschrijving van haar bevoegdheden en haar werkwijze, en stelt het ter beschikking van eenieder die erom vraagt. Het is absoluut noodzakelijk om de rol van iedere actor, als bedoeld bij de gegevensbescherming uit te klaren en te bepalen wie de verwerkingsverantwoordelijke(n) is/zijn en de verwerker(s). »* De GBA heeft geen bezwaar tegen de oprichting van een dergelijke website maar na lezing van artikel 58 vreest zij dat dit de transparantie op de website van elk betrokken bestuur zal verzwakken, omdat dit in tegenspraak is met hun informatieplicht op hun eigen website als bedoeld in de artikelen 13 en 14 van de AVG. Dit vooral omdat artikel 4, 13° van het ontwerp in de definitie van deze website preciseert *« De Regering, het Verenigd College en het College kunnen op de speciale website voorzien in een doorverwijzing naar thematische websites »*. Dit zou bepaalde besturen en/of instellingen die onderworpen zijn aan de openbaarheidsmaatregelen ertoe kunnen brengen de noodzakelijke informatie uitsluitend te verspreiden door met een link via deze website door te verwijzen naar hun website. In het licht van de AVG-regels inzake de informatie- en transparantieplicht die berusten op iedere verwerkingsverantwoordelijke, zou het beter zijn dat een grotere transparantie en publiciteit op de individuele websites van elke betrokken organisatie en administratie gecombineerd wordt met een wederzijdse verwijzing tussen deze individuele websites en de speciale website.

10. Op zijn minst moet worden vermeden dat de betrokkenen in verwarring worden gebracht; zij moeten duidelijk de verwerkingsverantwoordelijke kunnen identificeren die betrokken is bij een welbepaalde gegevensverwerking zodat zij hun rechten kunnen uitoefenen zoals bepaald in de artikelen 15 tot 22 van de AVG. In dit verband stelt de GBA eveneens voor dat de regels ter zake niet alleen op de website (of elk ander middel) van elk betrokken bestuur en organisatie worden herhaald maar ook op deze speciale website.

11. Het is wenselijk om in het ontwerp, dat voor advies is voorgelegd, of via een uitvoeringsbesluit de verwerkingsverantwoordelijke te bepalen die volwaardig is aangeduid om deze website te beheren aangezien deze verwerkingen van persoonsgegevens met zich mee zal brengen. Indien het een systeem betreft van gezamenlijke verantwoordelijkheid als bedoeld in artikel 26 van de AVG, moeten de specificaties die in dit artikel zijn voorzien worden geëerbiedigd, met name door het opstellen van een akkoord die de verschillende verwerkingsverantwoordelijken aan elkaar verbindt.

12. Artikel 6 van het ontwerp bepaalt: *«Elke briefwisseling uitgaande van een bestuurlijke overheid vermeldt de naam, de voornaam, de hoedanigheid, het administratief adres en het telefoonnummer van diegene die meer inlichtingen over het dossier kan verstrekken »*. Het vermelden van deze gegevens maakt een direct contact mogelijk tussen de administratie en de burger maar de GBA vestigt de aandacht op het feit dat de persoonsgegevens betreffende de behandelend ambtenaar niet kan gepubliceerd worden zonder zijn toestemming of gerechtvaardigd belang.

13. In artikel 17 van het ontwerp wordt, naast de mededeelbare informatie, melding gemaakt van de beslissingen inzake aanwerving, promotie of vervanging. Gelet op het proportionaliteitsbeginsel lijkt dit overmatig te zijn aangezien deze regel ook betrekking zou hebben op de ambtenaren waarvan het niet de bedoeling is dat hun benoeming gepubliceerd wordt in het Belgisch Staatsblad. Bijgevolg verzoekt de GBA de aanvrager om deze bepaling te beperken tot enkel de personen die via deze weg worden benoemd ongeacht of zij een overheidsmandaat uitoefenen.

14. Artikel 20 van het ontwerp bepaalt: *« De door dit gezamenlijk decreet en ordonnantie opgerichte Commissie voor toegang tot bestuursdocumenten maakt haar beslissingen, adviezen en voorstellen binnen de twintig werkdagen nadat zij die heeft goedgekeurd, openbaar op de speciale website, na desgevallend de naam van de verzoeker, op diens vraag, en alle gegevens die zij vertrouwelijk acht eruit gehaald te hebben<sup>1</sup>. »* De GBA is van mening dat het voorstel dat in dit artikel wordt belicht, de logica omkeert die erin bestaat dat bij een publicatie de persoonsgegevens

---

<sup>1</sup> Onderstreept door de Gegevensbeschermingsautoriteit.

moeten voorgaan. De publicatie van dergelijke gegevens moet immers worden gezien als een verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in de AVG. Aldus moet deze verwerking worden omkaderd door alle vereiste waarborgen en tegemoetkomen aan de prevalerende principes ter zake. Hetzelfde geldt voor het proportionaliteitsbeginsel dat verwijst naar het specifiekere beginsel van "minimale gegevensverwerking" wat met zich meebrengt dat de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moet zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, overeenkomstig artikel 5, §1, c) van de AVG. Zodoende primeert het principe dat er geen persoonsgegevens worden vermeld tenzij de betrokkene vooraf zijn toestemming heeft gegeven of op grond van een wettelijke basis als bedoeld in artikel 6 van de AVG, waarmee de verwerkingsverantwoordelijke gemachtigd wordt om zulks te doen. Een andere oplossing zou er kunnen in bestaan dat de persoonsgegevens een pseudoniem krijgen.

15. Voor wat artikel 25, laatste lid van het ontwerp betreft, verzoekt de GBA de aanvrager om onder de definities omschreven onder artikel 4 van het ontwerp te preciseren wat moet worden begrepen onder "documenten van persoonlijke aard".

16. In artikel 27, §2, bepaalt het ontwerp dat de geheimhouding van de identiteit van de persoon die een feit/document meedeelde om een strafbaar feit aan te geven, kan worden opgeheven bij verzoeken om informatie betreffende lozingen in het milieu. Hoewel dit al eerder is bepaald bij ordonnantie van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur en deze van 18 maart 2004 over de toegang tot milieu-informatie, stelt de GBA aan de aanvrager voor om als volgt te preciseren: «tenzij de bescherming van persoonsgegevens primeert en de informatie waarvan de mededeling wordt gevraagd, geen geweld aandoet »..

17. Hoofdstuk IV van het ontwerp heeft betrekking op het verbeteren van onjuiste of onvolledige informatie. Artikel 31 van dit hoofdstuk bepaalt dat een persoon het bevoegd bestuur kan laten weten dat een bestuursdocument onjuiste of onvolledige informatie bevat. Artikel 32 omschrijft binnen welke termijn het bevroegde bestuur moet antwoorden. De GBA stelt vast dat deze termijnen niet in overeenstemming zijn met het bepaalde in artikel 12 van de AVG. Wanneer het gaat over verbeteringen/rechtzettingen, gericht aan het bevoegde bestuur en die betrekking hebben op persoonsgegevens van de persoon die contact opneemt, verzoekt de GBA de aanvrager om te preciseren dat het in die context gaat over de termijnen als bedoeld in artikel 12 van de AVG, anders gezegd om als volgt te werk te gaan: de verwerkingsverantwoordelijke (het bestuur) moet onverwijld informatie verstrekken over de te nemen maatregelen ten laatste binnen een maand na ontvangst van het verzoek. Afhankelijk van de complexiteit van de verzoeken en van het aantal verzoeken kan die termijn indien nodig met nog eens twee maanden worden verlengd. Als dit het geval is, moet de verwerkingsverantwoordelijke de betrokkene daarover informeren binnen een maand na ontvangst van het verzoek

18. Tot slot kon de GBA meer in het algemeen vaststellen dat het ontwerp in artikel 2 preciseert dat het decreet « van toepassing is onverminderd de bestaande verplichtingen tot het weglaten van gegevens die krachtens een geldende internationale rechtsbepaling of binnenlandse wettelijke norm vertrouwelijk moeten blijven » maar ze verzoekt de aanvrager om in het corpus van het ontwerp uitdrukkelijk te vermelden dat het decreet van toepassing is onder voorbehoud van de toepasselijke bepalingen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming ten aanzien van de noodzakelijke bestaande raakpunten tussen de AVG en de regels inzake transparantie en openbaarheid van bestuur.

### **OM DEZE REDENEN,**

brengt de Commissie een gunstig advies uit op voorwaarde dat de opmerkingen onder punten 8 tot 18 worden nageleefd waarbij erover wordt gewaakt dat:

- ⇒ het recht op toegang, zoals bedoeld onder artikel 15 van de AVG, gratis kan worden uitgeoefend door de betrokkenen, behalve bij de uitzondering als bepaald in artikel 12, §5 van de AVG;
- ⇒ de te publiceren informatie op de speciale website die krachtens dit ontwerp wordt opgericht, zich in de eerste plaats bevinden op de website en / of elke andere communicatiedrager van de Brusselse overheden en instellingen die aan de transparantieplicht zijn onderworpen (artikel 13 en 14 van de AVG);
- ⇒ De verwerkingsverantwoordelijke van de speciale website duidelijk moet worden bepaald en wanneer het een gezamenlijke verantwoordelijkheid betreft als bedoeld in artikel 26 van de AVG, moeten de nadere details van deze bepaling worden geëerbiedigd, waaronder ook het uitschrijven van een overeenkomst tussen de verschillende verantwoordelijken;
- ⇒ de vermelding van de contactgegevens van de ambtenaar die het administratief dossier behandelt, uitsluitend dienen voor een goed administratief beheer van dit dossier met de betrokkene en niet kunnen worden gepubliceerd zonder het voorafgaand akkoord van deze ambtenaar;
- ⇒ de gegevens betreffende de beslissingen over aanwerving, bevordering of vervanging niet mogen beschouwd worden als gegevens die onderworpen zijn aan de administratieve transparantieplichting;
- ⇒ de logica van artikel 20 van het ontwerp wordt omgekeerd zodat bij de publicatie van de beslissingen en adviezen door CTBD in principe alle gegevens waarmee een betrokkene kan geïdentificeerd worden, gewist worden, tenzij er daarvoor toestemming is (beginsels van de minimale gegevensverwerking+ artikel 5, §1 c) AVG);

- ⇒ de termijnen als bedoeld in artikel 12 AVG voor de rectificatie van onjuiste of onvolledige gegevens worden nageleefd wanneer dit geval zich voordoet;
- ⇒ het begrip "documenten van persoonlijke aard" wordt gedefinieerd in het ontwerp.

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere