

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

ARREST

**nr. 243.043 van 26 november 2018
in de zaak A. 218.037/IX-8791**

In zake: André AMELOOT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Samuel Debruyne
kantoor houdend te 8000 Brugge
Sint-Pieterskaai 73B
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Martel en Laura Janssens
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 januari 2016, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur, van 16 november 2015 waarbij het beroepsschrift van André Ameloot van 20 oktober 2015 gericht tegen de weigering van de openbaarmaking van bestuursdocumenten van het agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust van de Vlaamse overheid ontvankelijk, maar ongegrond wordt bevonden.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Marijke Sterck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 november 2018.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Timna Vanhecke, die *loco* advocaat Samuel Debruyne verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Sietse Wils, die *loco* advocaten Bart Martel en Laura Janssens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Marijke Sterck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoeker is statutair ambtenaar in dienst van de Vlaamse overheid. Hij is als radarwaarnemer tewerkgesteld bij het intern verzelfstandigd agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust (hierna: het agentschap MDK), afdeling Scheepvaartbegeleiding. Hij is werkzaam in de controlepost te Zelzate. Voorheen was hij verbonden aan de controlepost te Zeebrugge, waar hij – naar eigen zeggen – “sinds 20 oktober 2006 [...] op non-actief was geplaatst”.

3.2. Verzoeker ontvangt met betrekking tot zijn functioneren tijdens het werkjaar 2014 een evaluatieverslag met de vermelding ‘onvoldoende’.

3.3. Met een brief van 28 september 2015 vraagt verzoeker aan het agentschap MDK, met verwijzing naar de artikelen 17 tot 21 van het decreet van 26 maart 2004 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: het openbaarheidsdecreet) de openbaarmaking van “de schriftelijke neerslag van de getuigenissen die hebben geleid tot de ongunstige evaluatie voor het werkjaar 2014” en voorts ook van “een gelijkaardige bundel aan getuigenissen dewelke anno 2006 hebben geleid tot [zijn] mutatie [...] van de post te Zeebrugge naar de post aan de Zelzatebrug”. Volgens verzoeker heeft ook de laatstgenoemde bundel “kennelijk zijn rol [...] gespeeld bij het tot stand komen van de ongunstige evaluatie voor het werkjaar 2014”.

3.4. De administrateur-generaal van het agentschap MDK antwoordt met een brief van 9 oktober 2015 aan verzoeker dat “er geen schriftelijke neerslag [is] van de ‘getuigenissen’ die hebben geleid tot de ongunstige evaluatie voor het werkjaar 2014”.

Voorts ontkent de administrateur-generaal dat vroegere pogingen om het gedrag van verzoeker te verbeteren, de evaluatie voor het werkjaar 2014 hebben beïnvloed.

Wat de getuigenissen betreft die in 2006 zouden hebben geleid tot de overplaatsing van verzoeker, verwijst de administrateur-generaal naar een brief van 24 juni 2015 die hij aan verzoeker heeft gericht en waarin hij heeft gesteld:

“Naar aanleiding van functioneringsproblemen in de verkeerscentrale van Zeebrugge in 2006 is er inderdaad een bevraging van het personeel geweest. Deze bevraging van het personeel moet worden gezien als een interne HR-audit en de getuigenissen van individuele personeelsleden maken dan ook geen deel uit van hun personeelsdossier, noch van het personeelsdossier van [verzoeker]. Deze stukken zijn dan ook niet openbaar.”

3.5. Op 20 oktober 2015 stelt verzoeker tegen de voormelde beslissing van de administrateur-generaal een beroep in bij de beroepsinstantie inzake

openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: de beroepsinstantie). Hij richt zijn beroep tegen “het gedeelte van de [...] beslissing [...] alwaar enerzijds tegen de eigen dossierstukken in wordt gesteld [...] dat de opgevraagde stukken ‘op geen enkele wijze de evaluatie voor het werkjaar 2014 hebben beïnvloed’ en anderzijds verwezen wordt naar de ‘brief van 24 juni 2015 [...]’”.

3.6. Op 16 november 2015 beslist de beroepsinstantie dat verzoekers beroep ontvankelijk, maar niet gegrond is.

Met betrekking tot “de gegrondheid” overweegt zij wat volgt:

“Overwegende dat overeenkomstig artikel 7, tweede lid van het decreet van 26 maart 2004 het recht op passieve openbaarheid betrekking heeft op bestuursdocumenten; dat op grond van deze bepaling elke instantie in principe verplicht is aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten;

Overwegende dat de openbaarmaking slechts kan geweigerd worden, mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen 11 tot en met 14 van voormeld decreet;

Overwegende dat het oorspronkelijke verzoek betrekking heeft op een bundel getuigenissen van collega’s van de heer Ameloot, die werden verzameld in 2006 naar aanleiding van gesignaleerde problemen op de verkeerscentrale in Zeebrugge, waar hij toen werkzaam was; dat de heer Ameloot in 2007 werd overgeplaatst naar de centrale in Zelzate; dat hij daar in 2014 een negatieve evaluatie kreeg; dat de aanvrager van mening is dat de negatieve evaluatie ten minste ten dele gesteund is op de getuigenissen die in 2006 werden verzameld;

Overwegende dat de heer Ameloot en zijn raadsman reeds verscheidene keren hebben gevraagd om inzage te krijgen in de betrokken getuigenissen; dat dit echter steeds geweigerd werd; dat het Agentschap MDK in zijn laatste brief van 9 oktober 2015 expliciet verwijst naar een brief van 25 juni 2015 en de argumentatie voor de weigering die hierin uiteengezet wordt;

Overwegende dat deze argumentatie erop neerkomt dat men de identiteit van de collega’s die destijds getuigd hebben wil beschermen, enerzijds omwille van hun privacy, anderzijds omwille van bezorgdheid voor hun veiligheid, aangezien er in sommige gevallen sprake is van bedreiging en stalking;

Overwegende dat artikel 13, 2° van het openbaarheidsdecreet bepaalt dat een aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt;

Overwegende dat, 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, de in artikel 13, 2° bedoelde uitzonderingsgrond niettemin een relatief aspect vertoont; dat de decreetgever weliswaar van oordeel was dat er geen afweging vereist is met het openbaar belang dat met de openbaarheid is gediend, maar er desondanks op wijst dat telkens en in concreto geoordeeld moet worden of er al dan niet een inbreuk is gepleegd op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (Vlaams Parlement, Parl.St. 2002-2003, nr. 1732/1, blz. 25);

Overwegende dat de beroepsinstantie de betrokken getuigenissen heeft kunnen inzien; dat het gaat om persoonlijke verslagen van verschillende incidenten met de heer Ameloot; dat het voornamelijk incidenten zijn die zich op het werk afspelen, maar enkele keren ook buiten het werk; dat ook de impact op het privéleven van de betrokken getuigen aan bod komt; dat de betrokken documenten zonder twijfel informatie bevatten die behoort tot de persoonlijke levenssfeer;

Overwegende dat de aanvrager nog aanhaalt dat hij de getuigen wel degelijk kent, aangezien hij weet dat het collega's van hem waren in Zeebrugge; dat de bescherming van de privacy echter juist een combinatie betreft van de identiteit van de gegevens met hun persoonlijke relaas en beoordeling van de incidenten die zij hebben meegemaakt met de heer Ameloot; dat het om die reden ook niet mogelijk is om de getuigenissen te anonimiseren of om de documenten gedeeltelijk openbaar te maken;

Overwegende dat het beroepschrift bijgevolg ongegrond is;

Overwegende, in tweede orde, dat mr. [M.] in zijn beroepschrift nog opmerkt dat de negatieve evaluatie voor het werkjaar 2014 momenteel wordt aangevochten voor de Raad van State;

Overwegende dat artikel 14, 4° van het openbaarheidsdecreet bepaalt dat een aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen indien de bestuursinstantie van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te krijgen; dat het om een relatieve uitzonderingsgrond gaat; dat eerst moet worden onderzocht of de openbaarmaking het beschermde belang schaadt; dat, als er belangenschade is, het te beschermen belang vervolgens moet worden afgewogen tegen het belang van de openbaarheid; dat de openbaarmaking enkel mag worden bevolen als daarmee een hoger belang wordt gediend dat zwaarder doorweegt dan het door de uitzonderingsgrond beschermde belang;

Overwegende dat de uitzonderingsgrond in artikel 14, 4° van het decreet van 26 maart 2004 een eerlijk verloop van de rechtspleging wil vrijwaren; dat een essentieel onderdeel van het recht op een eerlijk proces het beginsel van de 'gelijkheid der wapens in een proces' is; dat het beginsel van de wapengelijkheid inhoudt dat elke partij het recht heeft haar argumenten te doen gelden in omstandigheden die haar niet benadelen ten opzichte van de tegenpartij;

Overwegende dat bedoelde uitzonderingsgrond niet op een abstract manier mag worden ingeroepen; dat concreet moet worden aangetoond dat de gevraagde bestuursdocumenten verband houden met een bestaand rechtsgeding en tegen de betrokken instantie kunnen worden aangewend;

Overwegende dat beroeper de openbaarmaking van de getuigenissen uit 2006 wenst te bekomen; dat hij van mening is dat deze getuigenissen een rol

hebben gespeeld bij de negatieve evaluatie in 2014; dat hiermee is aangetoond dat de gevraagde bestuursdocumenten rechtstreeks verband houden met dit lopende rechtsgeding; dat uit het beroepsschrift zelf blijkt dat beroeper in het vermoede gebruik van de getuigenissen bij de evaluatie een middel ziet tegen het Agentschap MDK bij het bestrijden van deze negatieve evaluatie voor de Raad van State;

Overwegende dat een bestuursinstantie niet verplicht kan worden mee te werken aan een voor haar mogelijk ongunstige afloop van een rechtsgeding door het overleggen van documenten; dat het beroepsschrift ook op grond van de uitzonderingsgrond, vervat in artikel 14, 4° van het openbaarheidsdecreet, ongegrond is.”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker voert in het eerste middel de schending aan van artikel 32 van de Grondwet en van de artikelen 7, 10 en 13, 2°, van het openbaarheidsdecreet, “in samenhang met een schending van artikelen 1 tot 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen”, alsook van “het recht op verdediging”.

Hij betoogt vooreerst dat de openbaarheid van bestuursdocumenten een fundamenteel recht betreft en dat uitzonderingen hierop limitatief moeten worden opgesomd en restrictief moeten worden geïnterpreteerd. Indien er onder de opgevraagde stukken documenten zijn die vallen onder één van de uitzonderingsgronden, dan kan dit volgens verzoeker niet tot gevolg hebben dat het bestuur deze documenten geheel aan de openbaarheid onttrekt. Aldus moet ook de weigering van “geanonimiseerde openbaarheid” stringent worden gemotiveerd. Zo heeft hij de beroepsinstantie gevraagd minstens de openbaarheid toe te laten “in zoverre de identiteit van de getuigen-collega’s [...] zou worden geanonimiseerd/geblindeerd”.

Voorts doet verzoeker gelden dat de beroepsinstantie in dit geval niet op grond van artikel 13, 2°, van het openbaarheidsdecreet kon besluiten tot de ongegrondheid van zijn administratief beroep. In zijn beroepschrift had hij immers reeds aangegeven dat hij de identiteit van de getuigen kende, vermits zij allen collega's waren op de post te Zeebrugge. Het was overigens het agentschap MDK zelf dat hem had meegedeeld dat de getuigenissen afkomstig waren van die vroegere collega's. Verzoeker stelt dat het belang dat artikel 13, 2°, van het openbaarheidsdecreet pleegt te beschermen, namelijk "het privéleven van de derden-getuigen in de vorm van hun identiteit", dan ook niet meer aan de orde was, nu die informatie door hem gekend was. Het enige dat hij niet weet is "wat zijn collega's in de besloten gehouden getuigenissen over hem hebben verklaard". Het is enkel op dit punt, zo vervolgt verzoeker, dat hij om de openbaarheid heeft verzocht teneinde zich op een afdoende wijze te kunnen verdedigen tegen een ongunstige evaluatie voor het werkjaar 2014.

Volgens verzoeker wordt zijn recht op openbaarheid van bestuursdocumenten geschonden, doordat deze openbaarheid hem wordt geweigerd op grond van de uitzonderingsgrond van artikel 13, 2°, van het openbaarheidsdecreet, terwijl die bepaling geen nuttige toepassing meer kan hebben. De motivering van de toepassing van die uitzonderingsgrond, zo stelt verzoeker, is dan ook niet afdoende. Meer nog, zo voegt hij eraan toe, is de motivering zelfs gesteund op "de totaal onbewezen assumptie dat de getuigen/collega's [zouden] moeten beschermd worden tegen zogenaamde bedreigingen vanwege [verzoeker] opzichts hun persoon", terwijl "uit opvragingen door het Openbaar Ministerie bij de desbetreffende politiediensten blijkt dat [verzoeker] 'niet gekend is'".

5. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat hij heel goed weet wat hij heeft meegemaakt tijdens zijn ambtsuitoefening op de post te Zeebrugge en met wie hij dat heeft meegemaakt. Het enige dat hij niet weet, is "hoe zijn collega's het werkend leven met hem, tijdens zijn passage te Zeebrugge, hebben verhaald aan de evaluerende overheid". Hij herhaalt dat het enkel op dit punt is dat hij om de openbaarheid heeft verzocht.

Hij argumenteert ook nog dat voor zover de verwerende partij in haar memorie van antwoord stelt dat de kwestieuze getuigenisbundel gegevens bevat die de professionele sfeer overstijgen, zij die onderdelen van de bundel op grond van artikel 13, 2°, van het openbaarheidsdecreet aan de openbaarheid had kunnen onttrekken. Volgens verzoeker “is de informatie op het ‘professioneel’ niveau weldegelijk te scheiden van de ‘private sfeer’”, maar heeft de verwerende partij het niet nodig geacht om de mogelijkheid van een gedeeltelijke openbaarheid, die “geenszins gelijk te stellen is met het louter anonimiseren”, te onderzoeken.

Eveneens volgens verzoeker is het door de weigering van de openbaarheid op grond van een uitzondering die niet meer nuttig van toepassing kan zijn, dat hij wordt geraakt in zijn fundamenteel recht van verdediging bij de betwisting van een ongunstige evaluatie.

6. In zijn laatste memorie benadrukt verzoeker dat hij zich niet beroept op de rechten van verdediging in een procedure tot openbaarmaking van bestuursdocumenten, maar wel in een procedure tot bestrijding van een negatieve evaluatie, die volgens hem behoort tot “de groep van tuchtprocedures ‘sensu lato’”. Hij herhaalt ook nog uitdrukkelijk “enkel kennis te [willen] nemen van de incidenten in de professionele sfeer zodat de elementen uit het privéleven en zogenaamde incidenten uit het privéleven konden worden geanonimiseerd/geblindeerd”. Hij weet wat hij heeft meegemaakt, maar hij wenst “enkel de ‘versie van de feiten’ te kennen dewelke de kwestige getuigen/collega’s hebben ingeroepen ten aanzien van deze zogenaamde incidenten op de werkvloer – niet meer, niet minder”. Wat de volgens verzoeker onbewezen assumptie betreft dat de getuigen zouden moeten worden beschermd, wijst verzoeker erop dat de beroepsinstantie de overweging van het agentschap MDK dienaangaande niet heeft weersproken of herroepen en zich aldus erbij heeft aangesloten.

Beoordeling

7. Voor zover verzoeker in het middel de schending aanvoert van “het recht op verdediging” moet worden opgeworpen dat de rechten van verdediging in administratieve aangelegenheden, behoudens andersluidend voorschrift, slechts van toepassing zijn op bestraffende maatregelen.

De bestreden beslissing waarbij aan verzoeker de openbaarheid van bepaalde documenten wordt geweigerd, is alvast geen dergelijke maatregel.

In de mate dat verzoeker de aangevoerde schending betreft op de evaluatie ‘onvoldoende’ die hem voor het werkjaar 2014 werd toegekend, moet worden opgemerkt dat een evaluatiebeslissing in beginsel ook zo geen maatregel is. Verzoeker toont niet aan dat het in zijn geval anders is. Overigens moet er met de verwerende partij op worden gewezen dat een eventuele miskennis van verzoekers rechten in het kader van de bedoelde evaluatieprocedure door verzoeker zou kunnen worden aangevoerd als een rechtsmiddel tegen de eindbeslissing in die procedure, maar niets te maken heeft met de thans bestreden beslissing en derhalve ook geen afbreuk kan doen aan de wettigheid ervan.

Voor zover verzoeker de schending aanvoert van “het recht op verdediging” is het middel bijgevolg niet ontvankelijk.

8. Verzoeker voert ook de schending aan van het recht op openbaarheid van bestuur, zoals het is bepaald in artikel 32 van de Grondwet en nader is geregeld in de artikelen 7, 10 en 13, 2°, van het openbaarheidsdecreet, gelezen in samenhang met de formelemotiveringsplicht waarin de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ voorziet.

9. Artikel 32 van de Grondwet luidt als volgt:

“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.”

Het Grondwettelijk Hof heeft uit deze bepaling afgeleid dat de grondwetgever het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten heeft ingeschreven als een grondrecht. Uitzonderingen op dit recht zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie. Ze moeten worden verantwoord en moeten beperkend worden geïnterpreteerd (GwH 25 maart 1997, nr. 17/97, B.2.1 en 2.2; GwH 15 september 2004, nr. 150/2004, B.3.2; GwH 19 december 2013, nr. 169/2013, B.16.2).

De Raad van State sluit zich aan bij die rechtspraak.

De openbaarheid van bestuursdocumenten is in de Belgische rechtsorde aldus een fundamenteel recht. De uitzonderingen zijn limitatief bepaald en moeten beperkend worden geïnterpreteerd. Openbaarheid is de regel, beslotenheid de formeel te motiveren uitzondering. Elk beroep op een uitzonderingsbepaling moet concreet worden gemotiveerd met verwijzing naar de specifieke gegevens, eigen aan de zaak.

10. Artikel 7 van het openbaarheidsdecreet voorziet voor het Vlaamse bestuursniveau in een principieel recht op inzage van bestuursdocumenten. Uitzonderingen op dit recht worden geregeld in de artikelen 11, 13, 14 en 15 van het openbaarheidsdecreet. Artikel 10 van het openbaarheidsdecreet bepaalt dienaangaande uitdrukkelijk dat de uitzonderingen op de openbaarheid “geval per geval restrictief uitgelegd” moeten worden en dat dit bovendien, wat de in de artikelen 11, 14 en 15 bepaalde uitzonderingen betreft, dient te gebeuren “met inachtneming van het met de openbaarmaking gediende openbaar belang”.

11. In dit geval verwerpt de beroepsinstantie het beroep van verzoeker tegen de weigering van het agentschap MDK tot openbaarmaking van de getuigenverklaringen die in 2006 door collega's van verzoeker werden afgelegd over incidenten die zij met hem hadden meegemaakt en ervaren, op grond van de uitzonderingsgrond vervat in artikel 13, 2°, van het openbaarheidsdecreet en “in tweede orde” op grond van de uitzonderingsgrond van artikel 14, 4°, van datzelfde decreet.

Verzoeker voert in het eerste middel aan dat de beroepsinstantie zich ten onrechte beroept op de uitzonderingsgrond van artikel 13, 2°, van het openbaarheidsdecreet.

12. Artikel 13, 2°, van het openbaarheidsdecreet luidt:

“De in artikel 4 genoemde instanties wijzen een aanvraag tot openbaarmaking af, voorzover die geen betrekking heeft op milieu-informatie:

[...]

2° als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt.”

De bescherming van de persoonlijke levenssfeer is – net zoals de andere uitzonderingsgronden vervat in artikel 13 van het openbaarheidsdecreet – een absolute uitzonderingsgrond.

Blijkens de parlementaire voorbereiding moet onder een absolute uitzonderingsgrond worden verstaan (*Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1732/1, 24-25):

“dat de overheid de openbaarheid moet weigeren wanneer bepaalde informatie onder de uitzonderingsgrond valt. Er moet dus geen belangenafweging plaats vinden tussen het door de uitzonderingsgrond beschermde belang met het belang van de openbaarheid, en de weigering tot openbaarmaking moet niet door deze belangenafweging gemotiveerd worden.”

Met andere woorden dient de openbaarmaking te worden afgewezen van zodra wordt vastgesteld dat het beschermde belang door de openbaarmaking zou worden aangetast.

De bescherming van de persoonlijke levenssfeer heeft, ofschoon het een absolute uitzonderingsgrond betreft, ook een relatief aspect (*Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1732/1, 25):

“er is weliswaar geen afweging met het openbaar belang dat met de openbaarheid is gediend, maar telkens dient wel in concreto geoordeeld te worden of er al dan niet een inbreuk is gepleegd op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.”

Het volstaat bijgevolg niet die uitzonderingsgrond op een abstracte wijze in te roepen om de openbaarmaking te weigeren. Vereist is dat concreet wordt nagegaan of de openbaarmaking op het ogenblik dat ze wordt gevraagd daadwerkelijk afbreuk zou doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Ten slotte blijkt uit de parlementaire voorbereiding dat de bedoeling en het fundamenteel uitgangspunt van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer erin bestaan (*Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1732/1, 25):

“om het door de Grondwet in artikel 22 en door het EVRM in artikel 8 aan eenieder toegekende recht op eerbiediging van zijn privé-leven te beschermen t.a.v. de openbaarheid van bestuur. Een schending van de persoonlijke levenssfeer kan slechts in concreto beoordeeld worden en maakt het voorwerp uit van een uitvoerige rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens.”

De verwijzing naar de rechtspraak van het EHRM geeft aan wat onder “[e]en schending van de persoonlijke levenssfeer” kan worden verstaan.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt aldus duidelijk dat geen afweging moet worden gemaakt tussen het belang van de openbaarheid en het belang van de persoonlijke levenssfeer. Het volstaat dat *in concreto* wordt ge-

oordeeld of er al dan niet een inbreuk op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zou worden gepleegd.

De bedoelde beoordeling moet blijken uit de motivering in de bestreden beslissing zelf of minstens uit stukken van het administratief dossier die onmiskenbaar aan de beroepsinstantie zelf toe te schrijven zijn.

13. De bestreden beslissing steunt de afwijzing van verzoekers aanvraag tot openbaarmaking op de uitzonderingsgrond van artikel 13, 2°, van het openbaarheidsdecreet en motiveert dit als volgt:

“Overwegende dat de beroepsinstantie de betrokken getuigenissen heeft kunnen inzien; dat het gaat om persoonlijke verslagen van verschillende incidenten met de heer Ameloot; dat het voornamelijk incidenten zijn die zich op het werk afspelen, maar enkele keren ook buiten het werk; dat ook de impact op het privéleven van de betrokken getuigen aan bod komt; dat de betrokken documenten zonder twijfel informatie bevatten die behoort tot de persoonlijke levenssfeer;

Overwegende dat de aanvrager nog aanhaalt dat hij de getuigen wel degelijk kent, aangezien hij weet dat het collega's van hem waren in Zeebrugge; dat de bescherming van de privacy echter juist een combinatie betreft van de identiteit van de gegevens met hun persoonlijke relaas en beoordeling van de incidenten die zij hebben meegemaakt met de heer Ameloot; dat het om die reden ook niet mogelijk is om de getuigenissen te anonimiseren of om de documenten gedeeltelijk openbaar te maken.”

14. Met haar overweging dat de verslagen van de getuigen incidenten betreffen die zich afspelen binnen en buiten de werksfeer en die ook een impact hebben op het privéleven van de getuigen, heeft de beroepsinstantie *in concreto* en formeel aangegeven waarom in dit geval volgens haar toepassing moet worden gemaakt van de uitzonderingsbepaling van artikel 13, 2°, van het openbaarheidsdecreet.

Er kan derhalve alvast geen schending van de formelemotiveringsplicht worden aangenomen.

15. De beroepsinstantie motiveert de schending van de persoonlijke levenssfeer vanuit de vaststelling dat de verslagen van de getuigen incidenten met verzoeker betreffen die zich afspelen binnen en buiten de werksfeer en die ook een impact op het privéleven van de getuigen hebben.

De beroepsinstantie gaat er ook van uit dat de getuigenissen van de collega's van verzoeker op de werkpost te Zeebrugge over hun persoonlijke ervaringen met verzoeker behoren tot de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen.

Verzoeker, die stelt zeer goed te weten wat hij op de werkpost te Zeebrugge met zijn collega's heeft meegemaakt en met wie, betwist dit als zodanig niet. Hij brengt er enkel tegenin dat hij de getuigen kent, zodat de weigering van de openbaarmaking op grond van een dreigende schending van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen volgens hem geen nut meer heeft. Hij benadrukt dat hij met zijn aanvraag enkel beoogt te weten te komen hoe betrokkenen hun ervaringen hebben verwoord ten aanzien van de verwerende partij.

De beroepsinstantie valt deze benadering van verzoeker echter niet bij waar zij in de bestreden beslissing stelt dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer "juist een combinatie betreft van de identiteit van de gegevens met hun persoonlijke relaas en beoordeling van de incidenten die zij hebben meegemaakt".

Verzoeker ontkracht evenmin dit antwoord van de beroepsinstantie, dat nochtans betrekking heeft op een determinerend motief van de bestreden beslissing.

Ook weerlegt hij niet wat de beroepsinstantie uit het voormelde antwoord afleidt, namelijk "dat het om die reden ook niet mogelijk is om de getuigenissen te anonimiseren of om de documenten gedeeltelijk openbaar te maken".

Voor zover verzoeker ten slotte aanvoert dat de bestreden beslissing gesteund is op “de totaal onbewezen assumptie dat de getuigen/collega’s [zouden] moeten beschermd worden tegen zogenaamde bedreigingen vanwege [verzoeker] opzichtens hun persoon”, dient te worden opgemerkt dat de bedoelde passus in de bestreden beslissing slechts de weergave is van een motief van de weigeringsbeslissing van het agentschap MDK. Uit de bestreden beslissing blijkt, anders dan verzoeker meent, geenszins dat de beroepsinstantie zich, uitdrukkelijk of impliciet, heeft aangesloten bij dit motief.

Verzoeker toont derhalve ook geen schending aan van artikel 32 van de Grondwet of van de artikelen 7, 10 en 13, 2°, van het openbaarheidsdecreet.

16. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

17. In het tweede middel voert verzoeker de schending aan van artikel 32 van de Grondwet en van de artikelen 7, 10 en 14, 4°, van het openbaarheidsdecreet, “in samenhang met een schending van artikelen 1 tot 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurs-handelingen”, alsook van “het recht op verdediging”, “het fair play-beginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur” en “het principe van de ‘gelijkheid van wapens’ in een burgerlijk en administratiefrechtelijk rechtsgeding”.

Verzoeker voert in het middel wezenlijk aan dat de bestreden beslissing de voormelde rechtsregels en beginselen schendt, doordat ze geen *in concreto* gemotiveerde afweging maakt tussen het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten enerzijds en het recht op een eerlijk proces zoals gewaarborgd in de uitzonderingsbepaling van artikel 14, 4°, van het openbaarheidsdecreet anderzijds.

18. Uit de beoordeling van het eerste middel is reeds gebleken dat verzoeker de onwettigheid van de bestreden beslissing voor zover die gesteund is op artikel 13, 2°, van het openbaarheidsdecreet niet aantoonst. Alleen al die uitzonderingsgrond vermag de bestreden beslissing te schragen. Bijgevolg kan verzoekers tweede middel, dat louter gericht is tegen de aanwending van de uitzonderingsgrond van artikel 14, 4°, van het openbaarheidsdecreet, niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing leiden.

19. Het tweede middel behoeft derhalve geen onderzoek.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 26 november 2018, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren