



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

31 augustus 2023

ADVIES 2023-132

Met betrekking tot de weigering om inzage in een rapport en een advies betreffende de belangenverklaring van een expert bij de Hoge Gezondheidsraad

(CTB/2023/142)

1. Een overzicht

1.1. Per e-mail van 11 juli 2023 richt X een verzoek aan de Hoge Gezondheidsraad.

In deze brief verwijst de aanvrager naar de procedure die de Hoge Gezondheidsraad ontwikkeld heeft om belangenconflicten in hoofde van haar experten te behandelen. De aanvrager citeert het document waarin de Hoge Gezondheidsraad de procedure uitwerkt, in zijn brief en onderlijnt daarbij twee passages:

“Alle algemene en ad hoc verklaringen worden ingebracht in de database van de Raad. Er wordt een rapport afgedrukt dat de belangen herneemt die in de twee soorten verklaringen zijn aangegeven voor de experten van de werkgroep betrokken bij het nieuwe dossier. De verklaringen worden op de eerste plaats bekeken door de Kwaliteitsverantwoordelijke. De resultaten van deze eerste analyse worden besproken met de voorzitter van de Commissie voor de Deontologie.

Op basis van de aanvraag (of van het projectfiche) en ook op basis van het rapport dat de belangen van de experten van de werkgroep samenvat, evalueert de Commissie voor de Deontologie het potentiële risico op belangenconflict. De Kwaliteitsverantwoordelijke stelt het advies van de Commissie voor de Deontologie op en maakt dit over aan het Bureau.”

Gelet op deze procedure, verzoekt de aanvrager het volgende:

“een digitale kopie [...] van de volgende twee documenten die, volgens bovenstaand beschreven procedure, zouden moeten geproduceerd zijn ter voorbereiding van de ad hoc HGR-vergaderingen van vrijdag 19 november 2021 en vrijdag 3 december 2021 waarin de het rapport "Vaccinatie tegen COVID-19 van kinderen van 5-11 jaar in België" werd voorbereid:

- *Het rapport (zie eerste onderlijning in de geciteerde tekst hierboven) dat de belangenverklaringen van Prof. X herneemt die in de twee soorten verklaringen (algemene en ad hoc) zijn aangegeven, in de vorm waarin ze zijn bekeken door de*

Kwaliteitsverantwoordelijke en besproken met de voorzitter van de Commissie voor de Deontologie. U mag dus passages die andere experts dan Prof. X betreffen onleesbaar maken of weglaten, teneinde de omvang van de openbaarmaking zo beperkt mogelijk te houden. Bemerkt dat dit een zuiver feitelijk rapport betreft, en dat de gedeclareerde belangen van Prof. X al in een eerdere aanvraag onder de wet betreffende de Openbaarheid van Bestuur aan mij zijn bekend gemaakt, zodat deze vraag niet onder een uitzonderingsgrond kan vallen.

- *Het daarop gebaseerde advies (zie tweede onderlijning in de geciteerde tekst hierboven) van de Commissie voor Deontologie van de Hoge Gezondheidsraad, opgesteld door de Kwaliteitsverantwoordelijke, over de gedeclareerde algemene en ad hoc belangen van Prof. X. Als u in concreto kan aantonen dat openbaarmaking van bepaalde delen van dit advies afbreuk zou doen aan een belang verwoord in artikel 6, § 2, 1°-3° van de wet van april 1994 betreffende de Openbaarheid van Bestuur, dan vraag ik u om eerst de desbetreffende passages (maar enkel deze passages) onleesbaar te maken, vooraleer het aan mij over te maken, conform artikel 6, § 4.”*

De aanvrager voegt voorts nog een aantal bijkomende overwegingen toe:

- Indien de Hoge Gezondheidsraad de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: “de wet van 11 april 1994”) wenst in te roepen, merkt de aanvrager op dat er mee rekening gehouden moet worden dat de algemene en *ad hoc* belangenverklaringen van Prof. X al publiek gemaakt zijn via een eerdere aanvraag in toepassing van de wet van 11 april 1994. Bovendien zouden een aantal andere belangen bekend gemaakt zijn in verschillende recente wetenschappelijke artikels (en de aanvrager voegt een weblink naar die artikels toe in zijn verzoek).
- Indien de Hoge Gezondheidsraad de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 2, 3° van de wet van 11 april 1994 wenst in te roepen, argumenteert de aanvrager dat zijn aanvraag niet de notulen van een beraadslaging betreft, waar diverse standpunten mogelijk tot uiting in komen zouden, maar wel het resulterende advies.

- Indien de Hoge Gezondheidsraad wenst in te roepen dat het bestuursdocument informatie van persoonlijke aard bevat, argumenteert de aanvrager dat hij belang heeft bij het raadplegen van de opgevraagde documentatie: *“Als bezorgde burger en geëngageerde academicus moet ik me ervan kunnen vergewissen op welke manier de HGR [de Hoge Gezondheidsraad] met belangen van adviserende experts omgaat, en op welke manier de gepubliceerde procedures dienaangaande door de HGR worden geïnterpreteerd en in de praktijk gebracht. Prof. X is een interessante casus om dit na te gaan, om verschillende redenen: (1) Die casus laat me toe te begrijpen hoe de HGR omgaat met een discrepantie tussen aangegeven belangen en belangen die niet werden aangegeven maar wel vrij raadpleegbaar zijn (cfr. supra); (2) Het laat me toe te begrijpen hoe de HGR omgaat met belangen die prima facie wel degelijk een belangenconflict kunnen inhouden; (3) Het gewicht van Prof. X in een aantal HGR vergaderingen was groot, als een van de weinige deelnemende vaccinologen; (4) De impact van de betreffende adviezen op de maatschappij was buitengewoon groot.”*
- Indien de Hoge Gezondheidsraad de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (hierna: “AVG”) wenst in te roepen, verwijst de aanvrager naar adviespraktijk van de Commissie voor de Toegang tot en het Hergebruik van Overheidsinformatie, Afdeling Openbaarheid van Bestuur (hierna: “de Commissie” of “CTB”) volgens dewelke de AVG geen uitzonderingsgrond vormt in de wet van 11 april 1994 die toelaat om de toegang tot bepaalde bestuursdocumenten te weigeren (advies CTB 2023-85).

1.2. Aangezien de aanvrager geen reactie ontvangt op zijn verzoek, richt hij per e-mail van 15 augustus 2023 een verzoek tot heroverweging aan de Hoge Gezondheidsraad.

De aanvrager verduidelijkt bovendien in dit verzoek tot heroverweging dat huidige aanvraag verschilt van zijn eerdere aanvraag van 2 april 2023.

Die eerdere aanvraag was ruimer, en de aanvraag was minder omstandig gemotiveerd.

1.3. Per e-mail van dezelfde dag verstuurt de aanvrager ook aan de Commissie om een verzoek om advies.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

2.1. Vooreerst moet worden nagegaan of de rechtsmacht van de Commissie is uitgeput.

Indien een aanvraag betrekking heeft op dezelfde documenten die het voorwerp hebben uitgemaakt van een eerder verzoek tot heroverweging en om advies en indien de Commissie daarover advies heeft uitgebracht, is de Commissie niet meer bevoegd om dergelijke aanvraag opnieuw te onderzoeken. Eenmaal een (al dan niet stilzwijgende) beslissing werd genomen over het verzoek tot heroverweging staat enkel een annulatieberoep bij de Raad van State open voor zover de administratieve beroepsprocedure correct werd doorlopen.

De aanvrager heeft in dit dossier al een eerdere aanvraag, verzoek tot heroverweging en verzoek om advies aan de Hoge Gezondheidsraad resp. de Commissie overgemaakt, dat aanleiding gaf tot het Advies van deze Commissie nr. 2023-85, van 8 juni 2023. Er moet bijgevolg worden onderzocht of het voorwerp van de nieuwe aanvraag identiek is aan het voorwerp van vorige aanvraag, dan wel of voorwerp van de eerdere aanvraag het voorwerp van de huidige aanvraag insluit.

Bij brief van 2 april 2023 vraagt de aanvrager aan de Hoge Gezondheidsraad, om digitale kopie te ontvangen van:

- de verslagen van alle vergaderingen in de periode tussen maart 2020 en vandaag van de Commissie voor Deontologie van de Hoge Gezondheidsraad waarin over de gedeclareerde algemene en ad hoc belangen van Prof. X een advies is geformuleerd;
- alsook [de verslagen] van de vergaderingen van het Bureau waarin werd beslist of en op welke manier Prof. X kon deelnemen aan de vergaderingen van de HGR.

De huidige vraag betreft:

- Het rapport dat de belangenverklaringen van Prof. X herneemt en dat, overeenkomstig de door de Hoge Gezondheidsraad vastgelegde procedure, bedoeld is om te dienen als basis voor de analyse door en de bespreking tussen de Kwaliteitsverantwoordelijke en de Voorzitter van de Commissie voor Deontologie van de Gezondheidsraad.
- Het advies van de Commissie voor Deontologie van de Hoge Gezondheidsraad over de gedeclareerde algemene en ad hoc belangen van Prof. X dat, overeenkomstig de door de Hoge Gezondheidsraad vastgelegde procedure, bedoeld is om aan het Bureau van de Hoge Gezondheidsraad overgemaakt te worden.

Hoewel de dan en nu gevraagde informatie dicht bij elkaar aanleunen, is de Commissie van oordeel dat de vorige vraag niet samenvalt met de huidige vraag. Evenmin is huidige vraag al gevat in vorige vraag:

- Gelet op de door de Hoge Gezondheidsraad vastgelegde procedure, is het rapport houdende de belangenverklaringen van Prof. X een document dat dient als basis voor de analyse en de besprekingen in de vergaderingen van de Commissie voor Deontologie. Het gaat bijgevolg om een afzonderlijke stuk en valt niet samen met verslagen zelf van die vergaderingen.
- Gelet op de door de Hoge Gezondheidsraad vastgelegde procedure, is het advies van de Commissie bedoeld om aan het Bureau van de Hoge Gezondheidsraad te worden overgemaakt. Hoewel dergelijk stuk het uiteindelijke resultaat is van wat in de vergaderingen van de Commissie voor Deontologie besproken werd, valt het formeel gezien niet samen met de verslagen van de vergaderingen zelf. De verslagen van de vergaderingen, zijnde de notulen, zijn er op gericht om intern de nodige documentatie bij te houden aangaande het besluitvormingsproces van het betrokken orgaan. Het advies, daarentegen, is een afzonderlijk stuk dat opgesteld wordt met als doel om aan een ander orgaan binnen de instelling c.q. aan derden overgemaakt te worden.

De Commissie is bijgevolg bevoegd om het verzoek tot advies te onderzoeken.

2.2. De Aanvrager heeft voor het overige voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 door zijn verzoek tot heroverweging aan de Hoge Gezondheidsraad en zijn verzoek om advies aan de Commissie gelijktijdig in te dienen.

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 (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).

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 voorzien kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend moeten worden geïnterpreteerd (Arbitragehof, arrest nr. 17/97, 25 maart 1997, overweging B.2.1 en 2.2 en Arbitragehof; arrest nr. 150/2004, 15 september 2004, overweging B.3.2 en Grondwettelijk Hof, arrest nr. 169/2013, 19 december 2013). Een weigering kan dan ook niet steunen op hypothetische en vage veronderstellingen, maar moet gestaafd worden met concrete gegevens die eigen zijn aan de zaak (RvS nr. 215.507, 3 oktober 2011; RvS nr. 216.506, 3 oktober 2011).

3.2. Indien de Hoge Gezondheidsraad geen uitzonderingsgronden inroept en deze behoorlijk *in concreto* motiveert, zal hij ertoe gehouden zijn de gevraagde bestuursdocumenten openbaar te maken.

Het komt aan de Hoge Gezondheidsraad toe om te onderzoeken of er *in casu* uitzonderingsgronden voorhanden zijn om de toegang tot de documenten te weigeren.

Het lijkt de Commissie alvast dat de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 2, 3° van de wet van 11 april 1994 met betrekking tot het geheim van de beraadslagingen geen betrekking heeft op onderhavige vraag.

Voor wat betreft de toepassing van de uitzonderingen gesteund op het eventuele persoonlijke karakter van de informatie en op artikel 6, § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994, herinnert de Commissie aan haar eerdere, algemene advies aan de Hoge Gezondheidsraad, nr. 2010-45 van 9 augustus 2010.

“Artikel 48 van het huishoudelijk reglement van de Hoge Gezondheidsraad bepaalt dat alle leden van het College, experts van de Raad, wetenschappelijke verslaggevers, uitgenodigde experts en ambtenaren en het personeel van het secretariaat een door het College goedgekeurd formulier inzake mogelijke algemene belangenconflicten dienen te ondertekenen en op elk ogenblik spontaan wijzingen in dit verband moeten melden. Bovendien moet ieder die als wetenschappelijk verslaggever optreedt een verklaring ondertekenen met betrekking tot het desbetreffende dossier.

In dit verband stelt zich een dubbele vraag:

- *in welke mate moet de aanvrager om toegang te krijgen tot deze documenten over een belang beschikken?*
- *in welke mate is de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 2, 1° van toepassing?*

3.3.1 Wat de eerste vraag betreft houdt het opgeven van mogelijke bijkomende relaties en activiteiten niet automatisch een beoordeling of een waardeoordeel in 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. Alhoewel dit niet helemaal uit te sluiten is, kan de belangvereiste voor het verkrijgen van toegang op grond van de wet van 11 april 1994 niet worden ingeroepen als ontvankelijkheidsvoorwaarde voor de aanvrager.

Bovendien sluit het feit dat een dergelijk document toch als een document van persoonlijke aard zou moeten worden opgevat, niet uit dat een journalist in bepaalde concrete omstandigheden het

vereiste belang heeft dat bijvoorbeeld nodig is om toegang te krijgen tot dit document. Een journalist geniet immers de bescherming van artikel 25 van de Grondwet. De Commissie wenst er wel op te wijzen dat ook al is het vereiste belang aanwezig om toegang te krijgen tot een document van persoonlijke aard, dit nog niet betekent dat automatisch het gevraagde document openbaar kan worden gemaakt. Dit kan slechts nadat vaststaat dat geen van de uitzonderingsgronden kan of moet worden ingeroepen.

3.3.2 Wat de tweede vraag betreft valt niet onmiddellijk alle informatie die op een natuurlijk persoon betrekking heeft onder de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 2, 1° van de wet. Artikel 6, § 2, 1° bepaalt immers dat een administratieve overheid de openbaarmaking moet weigeren als die openbaarmaking “afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift heeft ingestemd”. Er dient dus in concreto te worden vastgesteld dat de openbaarmaking schade toebrengt aan de persoonlijke levenssfeer, voor zover die persoonlijke levenssfeer ook door het recht wordt beschermd. Bovendien valt niet alle informatie over een persoon onder de persoonlijke levenssfeer. Het begrip “persoonlijke levenssfeer” is bovendien verbonden aan de concrete persoon: hoe een persoon zich in de publieke ruimte begeeft, hoe minder hij zich op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer kan beroepen. De beoordeling of er schade is aan de persoonlijke levenssfeer van een concrete persoon moet dus in concreto gebeuren. Dit heeft tot gevolg dat niet alle verklaringen op deze grond aan de openbaarmaking zullen kunnen worden onttrokken.”

De Commissie wenst daar nog aan toe te voegen dat rapporten waarin mogelijke belangenconflicten in hoofde van de leden van beslissings- of adviesorganen onderzocht worden, in principe en uit hun aard zelf te beschouwen zijn als documenten met de bestemming om openbaar gemaakt te worden. Zulke rapporten hebben immers tot doel dat wat verborgen is en een impact op het besluitvormingsproces kan hebben, te onthullen en te neutraliseren. Zo wordt het vertrouwen van de burger in het besluitvormingsproces versterkt. Het inroepen van uitzonderingsgronden om bepaalde informatie in een dergelijk document toch vertrouwelijk te houden, zal bijgevolg op uiterst pertinente wijze gemotiveerd moeten worden.

3.3. De Commissie wenst tot slot nog te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarheid. Dit houdt in dat enkel informatie in een bestuursdocument die onder een uitzonderingsgrond valt, aan de openbaarheid kan worden onttrokken. De andere informatie in het bestuursdocument moet evenwel openbaar worden gemaakt.

Brussel, 31 augustus 2023

I. DELHEZ
Vervangend secretaris

L. DONNAY
Voorzitter