

# Vexatious requests: anti-misbruikregelingen van openbaarheidswetgeving

*Een onderzoek naar de regeling in  
het Verenigd Koninkrijk en enkele andere landen  
die het Raad van Europa-verdrag inzake toegang  
tot documenten hebben ondertekend*

Mr. dr. A.P.W. Duijkersloot en mr. dr. I.T. Tappeiner,  
onder supervisie van prof. mr. dr. G.T.J.M. Jurgens

Afdeling Staats- en bestuursrecht Universiteit Utrecht

18 januari 2010



# Inhoudsopgave

## Executive summary

1. Inleiding
  - 1.1. Aanleiding voor het onderzoek
  - 1.2. Onderwerp en doel van het onderzoek
  - 1.3. Centrale en afgeleide onderzoeksvragen
  - 1.4. Onderzoeksactiviteiten en beperkingen van het onderzoek
  - 1.5. Opzet en leeswijzer

### Deel A De misbruikregeling in de UK Freedom of Information Act 2000

2. Achtergronden bij de invoering van de regeling inzake 'vexatious requests' (vraag 1 en 2)
  - 2.1. Inleiding
  - 2.2. Recht op toegang tot informatie
  - 2.3. De uitzondering voor vexatious and repeated requests
    - 2.3.1. Wetstekst
    - 2.3.2. Toelichting (explanatory note)
    - 2.3.3. White Paper 'Your right to know' 1997
    - 2.3.4. Parlementaire behandeling: 'vexatious requests'
      - 2.3.4.1. House of Commons
      - 2.3.4.2. House of Lords
    - 2.3.5. Conclusie
  - 2.4. De 'guidance' van de Information Commissioner
    - 2.4.1. Inleiding
    - 2.4.2. Algemene uitgangspunten
    - 2.4.3. Wanneer is een verzoek 'vexatious'?
    - 2.4.4. Wanneer is sprake van een 'repeated request'?
    - 2.4.5. Conclusie
3. De praktijk in het Verenigd Koninkrijk: rechtspraak (vraag 3)
  - 3.1. Inleiding
  - 3.2. De uitspraken van het Information Tribunal
    - 3.2.1. Algemeen
      - 3.2.2. Uitspraken inzake 'vexatious requests' (artikel 14 lid 1 FOIA)
        - 3.2.2.1. Vaithilingam Ahilathirunayagam v IC Additional Party London Metropolitan University EA/2006/0070
        - 3.2.2.2. Mr M J Hossak v IC Additional Party The Department for Work and Pensions EA/2007/0024
        - 3.2.2.3. Mr David Billings v IC Additional Party EA/2007/0076

- 3.2.2.4. Mr J Welsh v IC Additional Party EA/2007/0088
- 3.2.2.5. R H Coggins v IC Additional Party EA/2007/0130
- 3.2.2.6. Mr David Gowers v IC Additional Party London Borough of Camden EA/2007/0114
- 3.2.2.7. Graham Betts v IC Additional Party EA/2007/0109
- 3.2.2.8. Stephen Carpenter v IC Additional Party Stevenage Borough Council EA/2008/0046
- 3.2.3. Uitspraken inzake 'repeated requests' (artikel 14 lid 2 FOIA)
  - 3.2.3.1. Thomas Brodie MacClue v IC Additional Party EA/2007/0029
  - 3.2.3.2. Robert Andrew Brown v IC Additional Party the National Archives EA/2006/0088
- 3.3. Conclusies uit de jurisprudentie
  - 4. Evaluatie van de FOIA en afname van misbruik (vraag 4 en 5)
    - 4.1. Inleiding
    - 4.2. Evaluatie
    - 4.3. Afname van misbruik
  - 5. Uitvoeringskosten en de omvang van het verzoek (vraag 6)
    - 5.1. Inleiding
    - 5.2. Artikel 12 FOIA: exemption where cost of compliance exceeds appropriate limit
    - 5.3. Artikel 13 FOIA: fees for disclosure where cost of compliance exceeds appropriate limit
    - 5.4. Conclusie

### **Deel B Landen die het verdrag van de Raad van Europa betreffende toegang tot officiële documenten hebben ondertekend**

- 6. Het verdrag van de Raad van Europa: Convention on Access to Official Documents
  - 6.1. Inleiding
  - 6.2. Het verdrag van de Raad van Europa: landen die het verdrag hebben ondertekend en onderzoeksvra(a)g(en)
- 7. Landenoverzicht met betrekking tot het tegengaan van misbruik van openbaarheid van bestuur (vraag 7)
  - 7.1. België
  - 7.2. Servië
  - 7.3. Montenegro
  - 7.4. Estland
  - 7.5. Macedonië
  - 7.6. Georgië
  - 7.7. Litouwen

- 7.8. Hongarije
- 7.9. Slovenië
- 7.10. Finland
- 7.11. Noorwegen
- 7.12. Zweden
- 7.13. Conclusie landenoverzicht
  
- 8. De antimisbruik regeling in België en Servië en het verdrag van de Raad van Europa (vraag 8)
  - 8.1. Inleiding
  - 8.2. Servië
  - 8.3. België

***Bijlage 1: beslissingen van de Information Commissioner betreffende artikel 14 FOIA***



# Executive summary

## Onderzoeksvraag

De centrale vraag in het onderzoek was of, en zo ja op welke wijze, in andere landen - in het bijzonder het Verenigd Koninkrijk - een juridische oplossing is gecreëerd om misbruik van openbaarmakingsregelingen tegen te gaan. Ter beantwoording van deze hoofdvraag is op de volgende vragen een antwoord gezocht:

### A Met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk

1. Welk proces is, blijkens de wetsgeschiedenis, vooraf gegaan aan en welke overwegingen zijn gehanteerd bij het opstellen van de richtlijnen in zake 'vexatious requests'?
2. Hoe is men tot deze term gekomen en waarom?
3. Om welke zaken gaat het, blijkens een analyse van jurisprudentie, in de praktijk?
4. Heeft de gekozen oplossing tot een afname van het misbruik geleid?
5. Is de Freedom of Information Act 2000 (FOIA) geëvalueerd en, zo ja, is bij deze evaluatie aandacht besteed aan misbruik?
6. Spelen uitvoeringskosten en de omvang van een verzoek om informatie een rol bij de weigering van verzoeken om openbaarmaking in het Verenigd Koninkrijk en, zo ja, op welke wijze?

### B. Met betrekking tot landen die het Verdrag van de Raad van Europa betreffende toegang tot officiële documenten hebben ondertekend

7. Hebben landen die bovengenoemd verdrag in het kader van de Raad van Europa hebben ondertekend een regeling voor het tegengaan van misbruik van openbaarmakingsregelingen?
8. Hoe wordt hierbij aangesloten bij de misbruik-bepalingen in het verdrag?

## Bevindingen

### A. Met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk

1. De term 'vexatious requests' is in de FOIA niet nader gedefinieerd. Uit het document dat de grondslag heeft gevormd voor de FOIA – het regeringdocument 'Your right to know' uit 1997 – alsmede de parlementaire behandeling lijkt te kunnen worden afgeleid dat het hanteren van de term 'vexatious' onder andere zijn grondslag vindt in de in het Verenigd Koninkrijk aanwezige rechtsfiguur van de 'vexatious litigants'. De reden dat (uiteindelijk) door de wetgever is gekozen voor het hanteren van de term 'vexatious request' en niet voor de term 'vexatious litigant' of 'vexatious applicant' hangt samen met het feit dat de FOIA ervan uitgaat dat een verzoeker geen belang hoeft aan te geven voor het verkrijgen van de informatie. Het hanteren van de 'vexatiousness' van de

verzoeker als argument om een verzoek te kunnen afwijzen zou impliceren dat de overheid (toch) acht zou moeten slaan op de motieven van de verzoeker. Omdat het recht op informatie ‘applicant blind’ zou moeten zijn is geopteerd voor het koppelen van de term ‘vexatious’ aan het verzoek en niet aan de verzoeker.

2. De meer precieze betekenis van de term ‘vexatious’ is bij de parlementaire behandeling onduidelijk gebleven. De algemene idee lijkt te zijn dat het gaat om verzoeken ‘that abuse the right in some way’. Een ‘repeated’ request is naar opvatting van de regering niet noodzakelijkerwijs ‘vexatious’. Dat is de reden waarom het omgaan met deze ‘repeated requests’ apart in lid 2 van artikel 14 is geregeld. Het belangrijkste argument om het aan de overheid toe te staan om bepaalde ‘repeated requests’ – het gaat dan om verzoeken die ‘identical’ of ‘substantially similar’ zijn als een eerder verzoek dat door de overheid is behandeld en waarbij nog geen ‘reasonable interval’ is verstreken tussen beide verzoeken – niet toe te wijzen, is dat dit een onredelijke belasting van de betreffende overheidsinstantie moet voorkomen.
3. De Information Commissioner heeft de term ‘vexatious request’ nader gedefinieerd. Naar zijn opvatting heeft de term geen verband met andere wettelijke definities (zoals ‘vexatious litigants’), maar heeft de term zijn eigen betekenis. Het belangrijkste element is daarbij of het gaat om een request dat ‘is likely to cause distress, disruption or irritation, without any proper or justified cause’. Dit betekent dat bij de beoordeling van de vexatiousness van het verzoek steeds een beoordeling dient plaats te vinden met inachtneming van alle relevante omstandigheden. Er is geen harde test of definitie. De Commissioner heeft vervolgens een aantal meer specifieke vragen geformuleerd die overheidsorganen zich zouden moeten stellen (zie par. 2.4.3), maar deze zijn vooral een hulpmiddel. Ook is door de Commissioner uitleg gegeven aan artikel 14 lid 2 (‘repeated requests’). Bij het bepalen of sprake is van een ‘identical or substantially similar’ verzoek zijn ‘both the wording of the request itself and the information that would be provided in response’ relevant. Wat een ‘reasonable interval’ is ‘will largely depend on the circumstances’.
4. Het Information Tribunal heeft de afgelopen vijf jaar acht uitspraken gedaan over ‘vexatious requests’ en twee over ‘repeated requests’. Uitspraken van de High Court zijn er (nog) niet. Het blijkt in de praktijk te gaan om diverse soorten verzoekers aan diverse soorten ‘public authorities’: het varieert van onder andere een (oud)-student die informatie wenst van de universiteit, een persoon wiens inkomensgegevens door een Jobcentre ten onrechte waren openbaar gemaakt en die vervolgens dit Jobcentre (en zijn werknemers) achtervolgt, een persoon die niet goed is behandeld door doktoren en vervolgens de ‘Group Practice’ bestookt met verzoeken en brieven tot een burger die niet tevreden is met het functioneren van de klachteninstantie van zijn gemeente en naar aanleiding daarvan verzoeken om informatie indient. Het is dus bijvoorbeeld niet zo dat een bepaalde categorie personen, zoals journalisten of actiegroepen, dergelijke verzoeken vooral indienen. Wel lijkt de constatering gerechtvaardigd dat het in de meeste gevallen gaat om personen die, veelal als gevolg van beslissingen of



handelingen van de overheid die hen betreffen, in een verstoorde verhouding met die overheid zijn terechtgekomen.

5. De term 'vexatious' is in de jurisprudentie nader omlijnd. Een algemeen uitgangspunt dat in enkele uitspraken terugkomt, is dat de drempel om van een 'vexatious request' te kunnen spreken niet te hoog moet worden gelegd. Een te strikte test zou het respect van de burgers voor de beginselen van vrije toegang tot informatie die in het bezit is van de overheid verminderen. Bij de invulling van het begrip 'vexatious' wordt niet een op een aangeknoopt bij de richtlijnen van de Information Commissioner. De richtlijnen zijn met name behulpzaam als een 'interpretive guide to help public authorities to navigate the concept of a "vexatious request"'. Er dient echter geen sprake te zijn van een 'overly-structured approach to the application of those considerations' en iedere zaak dient te worden beoordeeld 'on its own particular facts'. Het verzoek dient in zijn context te worden gezien. De overheidsinstantie 'could consider both the history of the matter and what lay behind the request'. Een verzoek kan op zich beschouwd 'entirely reasonable' zijn, maar 'could assume quality of being vexatious when it is construed in context'.
6. Met name de volgende aspecten zijn blijkens de rechtspraak van het Tribunal relevant bij de beoordeling van de vexatiousness: (a) is het verzoek onderdeel van een 'extended campaign to expose alleged improper or illegal behaviour in the context of evidence tending to indicate that the campaign is not well founded; (b) betreft het verzoek informatie die al is verstrekt aan de verzoeker; (c) suggereert de 'nature and extent' van de correspondentie tussen verzoeker en de overheid 'an obsessive approach to disclosure'; (d) is de toon die in de correspondentie wordt gehanteerd 'tendentious and/or haranguing'; (e) kan in redelijkheid worden verwacht dat de correspondentie een negatief effect heeft op de 'health and well-being of officers'; en (f) leidt beantwoording van het verzoek waarschijnlijk tot 'substantial and disproportionate financial and administrative burdens.'
7. Eerder is vastgesteld dat het 'vexatious' karakter van het verzoek en niet het 'vexatious' karakter van de verzoeker blijkens de wetsgeschiedenis bepalend is. Dit wordt door het Tribunal ook in de regel onderschreven. Uit de uitspraken van het Tribunal blijkt evenwel ook dat de motieven van de verzoeker niet geheel buiten beschouwing (kunnen) blijven. Ons inziens maakt vooral het feit dat het 'vexatious' karakter met name ook moet blijken uit de context en alle overige relevante omstandigheden, dat toch beide zaken, verzoek en verzoeker, enigszins met elkaar vermengd raken. Het gedrag van de verzoeker wordt zo toch betrokken bij de beoordeling van de vraag of het verzoek 'vexatious' is. De constatering dat zaken niet te gestructureerd dienen te worden beoordeeld en dat de specifieke omstandigheden van de zaak belangrijk zijn is overigens geen constatering die specifiek 'vexatious requests' betreft. Deze 'case by case'-benadering past in de algemene benadering van de wijze van geschilbeslechting in het Verenigd Koninkrijk.

8. Eén van de uitspraken betreft niet alleen artikel 14 FOIA maar ook artikel 12 lid 4 van de Environmental Information Regulations 2004. In laatstgenoemde regeling inzake openbaarheid van milieuinformatie wordt – verklaarbaar in het licht van onder meer het Verdrag van Aarhus - de term ‘manifestly unreasonable requests’ gebruikt. De invulling die het Tribunal daaraan geeft, blijkt niet af te wijken van de invulling die wordt gegeven aan de term ‘vexatious requests’ in artikel 14 FOIA.
9. ‘Repeated requests’ mogen niet worden afgewezen onder artikel 14 lid 2 als zijnde ‘substantially similar’, als het verzoek wel hetzelfde onderwerp betreft als een eerder verzoek, maar ziet op een andere ‘record’ in een archief. Artikel 14 lid 2 FOIA inzake repeated requests is verder ook niet bedoeld om verzoeken af te wijzen wegens hun omvang. Daarvoor dient artikel 12 FOIA (exemption where cost of compliance exceeds appropriate limit) te worden gehanteerd. Zie over deze bepaling nader paragraaf 5.
10. De FOIA is door de wetgever niet geëvalueerd. Dat is ook verklaarbaar, gelet op het feit dat de FOIA (pas) in 2005 in werking is getreden. Wel verschijnen er jaarlijks verslagen (annual reports) van de Information Commissioner over het functioneren van de FOIA. Deze verslagen bevatten geen nadere informatie over de toepassing van artikel 14 FOIA anders dan dat wordt gewezen op enkele van de ‘decision notices’ die het betreffende jaar door de Commissioner zijn uitgevaardigd. Alle ‘decision notices’ van de Commissioner over artikel 14 FOIA zijn opgenomen in bijlage 1.
11. Uit de verslagen van de Information Commissioner kan niet worden afgeleid in hoeverre de regeling in artikel 14 van de FOIA tot een afname van misbruik heeft geleid. Wel kan worden geconstateerd dat de regeling van artikel 14 door de overheid slechts in (zeer) beperkte mate wordt gehanteerd bij het afwijzen van verzoeken. Dit kan twee dingen betekenen: er wordt weinig ‘misbruik’ van de FOIA gemaakt, in die zin dat er weinig ‘vexatious’ of ‘repeated requests’ worden gedaan, of het ‘misbruik’ van de regeling wordt op andere wijze opgelost. In ieder geval kan voor dit laatste worden gewezen op de mogelijkheid om verzoeken af te wijzen indien de ‘cost of compliance exceeds appropriate limit’ in artikel 12 FOIA.
12. De FOIA bevat in artikel 12 en 13 een regeling op grond waarvan bij de beslissing omtrent een verzoek om informatie rekening kan worden gehouden met de uitvoeringskosten en de omvang van het verzoek. Indien de kosten van het daadwerkelijk verstrekken van de gevraagde informatie een bepaalde limiet te boven gaat (450 of 600 pond, afhankelijk van het soort overheidsinstantie) hoeft het verzoek niet te worden ingewilligd. Wel dient te worden aangegeven of de gevraagde informatie bij de overheidsinstantie aanwezig is, tenzij ook de kosten om aan dat deel van het verzoek gehoor te geven de genoemde limieten overschrijdt (artikel 12 lid 2). Voor aan elkaar gerelateerde verzoeken van één persoon of meerdere personen die samen optreden bestaat, onder voorwaarden, de mogelijkheid om bij het bepalen van de limiet om niet te hoeven voldoen aan een verzoek rekening te houden met de kosten die zijn verbonden aan het voldoen aan alle verzoeken (artikel 12 lid 4). Voor

zover het voldoen aan het verzoek genoemde kostenlimieten te boven gaat, kan de overheidsinstantie het verzoek dus op grond van artikel 12 FOIA afwijzen. Het kan evenwel ook toch willen voldoen aan een dergelijk verzoek. In dat geval mag de overheidsinstantie dan in beginsel een 'fee' vragen (artikel 13 FOIA). Artikel 7 van de door de minister vastgestelde uitvoeringsregeling bepaalt de maximale hoogte ervan.

## **B. Met betrekking tot landen die het Verdrag van de Raad van Europa betreffende toegang tot officiële documenten hebben ondertekend**

1. In het onderzoek is nagegaan of de landen die het Verdrag van de Raad van Europa over openbaarheid van bestuur (Convention on Access to Official Documents, CETS No. 205) hebben ondertekend, in hun eigen nationale openbaarheidswetgeving een 'antimisbruik'-regeling hebben opgenomen. Naar aanleiding van de bevindingen is een nadere analyse gemaakt om te bepalen of de wetgeving van België en Servië aanluit bij het Verdrag.
2. België/Vlaanderen, Servië en Montenegro hebben een wettelijke regeling voor het tegengaan van misbruik van het recht op openbaarheid van bestuur. De regelingen zijn sterk vergelijkbaar en komen er op neer dat een verzoek tot openbaarheid wordt geweigerd wanneer het verzoek te vaag is geformuleerd of incompleet is. De verzoeker moet wel de kans krijgen om zijn verzoek te corrigeren of aan te vullen. Een verzoek wordt ook geweigerd als het kennelijk onredelijk is. Dat is het geval wanneer een verzoek hinder veroorzaakt bij de overheid of bedoeld is 'zand in de machine' te strooien. Dat doet zich voor als dezelfde aanvrager herhaaldelijk binnen een korte tijdsperiode hetzelfde verzoek indient of wanneer onevenredig veel informatie wordt verlangd.
3. Bij nadere bestudering van de cases België/Vlaanderen en Servië kan men concluderen dat de wetgeving daar goed aan sluit bij de misbruikregeling zoals die is opgenomen in het Verdrag en zoals die in de toelichting daarop is uitgelegd.
4. In Estland kan een verzoek tot openbaarheid van bestuur geweigerd worden omdat het hinder veroorzaakt bij de overheid of omdat het een herhaald verzoek is zonder dat daarvoor een gerechtvaardigde reden is. Dat is in die zin opmerkelijk, omdat over het algemeen in de wetgeving over openbaarheid van bestuur verzoeker juist erop gewezen wordt dat hij niet de reden voor het verzoek hoeft aan te geven (zie ook artikel 4 lid 1 van het Verdrag). Ook het niet betalen van leges en/of kosten is reden om het verzoek af te wijzen. Macedonië heeft een regeling waardoor een verzoek om informatie kan worden afgewezen indien de informatie reeds openbaar is gemaakt. Ook in Slovenië kan de overheidsinstantie ervoor kiezen om de verzoeker de gevraagde informatie niet te verstrekken indien deze beschikbaar is in vrij toegankelijke openbare registers of op andere wijze voor het publiek toegankelijk is. Dan kan de instantie volstaan met een instructie over de plaats waar de informatie te vinden is. Ook is het zo dat de overheidsinstantie haar documenten waar mogelijk en gepast elektronisch

beschikbaar stelt, hoewel dit niet een plicht impliceert om afschriften van documenten af te geven waar dit onevenredige moeite zou kosten. Slovenië heeft verder een weigeringsmogelijkheid ingebouwd indien de overheidsinstantie niet aan het verzoek kan voldoen omdat dit incompleet is. Verzoeker wordt dan, met verplichte assistentie van de overheid, in de gelegenheid gesteld om het verzoek aan te vullen.

5. In het geval van Georgië, Litouwen en Hongarije is het vooral lastig om zekere conclusies te trekken omdat specifieke wetgeving – indien deze überhaupt bestaat – niet toegankelijk is, of omdat verwezen wordt naar nadere regelgeving die niet in het Engels beschikbaar is. Op basis van de wel beschikbare informatie lijkt het erop dat er geen specifieke bepalingen in de wet zijn opgenomen die bedoeld zijn om misbruik van het recht op openbaarheid te beperken. Slovenië heeft in haar wetgeving geen regeling die expliciet bedoeld is om misbruik tegen te gaan, maar wel voor het op efficiënte wijze inzetten van de overheid in verband met verzoeken tot openbaarheid
6. Finland, Noorwegen en Zweden hebben geen ‘antimisbruik’ regelingen in hun wetgeving opgenomen.

# 1 Inleiding

## 1.1. Aanleiding voor het onderzoek

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Utrecht gevraagd een onderzoek uit te voeren naar regelingen in andere landen, m.n. het Verenigd Koninkrijk die het mogelijk maken misbruik van openbaarheidswetgeving tegen te gaan. Dergelijk misbruik wordt vaak aangeduid als het indienen van een ‘vexatious request’. Aanleiding voor dit onderzoek is het feit dat de Tweede Kamer bij de behandeling van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen – als gevolg waarvan (ook) beslistermijnen in de Wob worden aangepast – heeft gewezen op het feit dat van de Wob soms misbruik wordt gemaakt. Vanuit de Kamer is gevraagd of dit kan worden tegengegaan. Door kamerlid Teeven is een motie opgesteld waarin is verzocht in de Wob een bepaling op te nemen op grond waarvan een verzoeker niet-ontvankelijk kan worden verklaard als er sprake is van kennelijk misbruik.

## 1.2. Onderwerp en doel van het onderzoek

Het onderzoek behelst het maken van een rechtsvergelijkende analyse van de praktijk en wetgeving ten aanzien van misbruik van regelingen in zake openbaarheid van overheidsinformatie. Onderzocht zal worden hoe in het Verenigd Koninkrijk in wetgeving - the Freedom of Information Act 2000 (FOIA) - voor dergelijk misbruik (‘vexatious requests’) een oplossing is gecreëerd en hoe deze oplossing in de juridische praktijk heeft uitgewerkt. Verder zal worden onderzocht hoe een regeling op dit punt in de Verdrag van de Raad van Europa betreffende de toegang tot officiële documenten<sup>1</sup> van 18 juni 2009 is getroffen en of landen die dit verdrag hebben ondertekend een op dit verdrag aansluitende misbruik-regeling hebben.

Dit onderzoek heeft als doel het verkrijgen van bovengenoemde informatie, opdat deze kan worden gebruikt bij de overwegingen rondom het opnemen van een misbruik-regeling in de Wob. Het onderzoek heeft uitdrukkelijk niet als doel voorstellen te doen voor een nadere invulling van een dergelijke regeling.

## 1.3. Centrale en afgeleide onderzoeksvragen

De centrale vraag in het onderzoek is of, en zo ja op welke wijze, in andere landen - in het bijzonder het Verenigd Koninkrijk - een juridische oplossing is gecreëerd om misbruik van openbaarmakingsregelingen tegen te gaan. Ter beantwoording van deze vraag zullen de volgende concrete afgeleide vragen worden onderzocht:

---

<sup>1</sup> CETS No.: 205

**A. Met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk**

1. Welk proces is, blijkens de wetsgeschiedenis, vooraf gegaan aan en welke overwegingen zijn gehanteerd bij het opstellen van de richtlijnen in zake ‘vexatious requests’?
2. Hoe is men tot deze term gekomen en waarom?
3. Om welke zaken gaat het, blijkens een analyse van jurisprudentie, in de praktijk.
4. Heeft de gekozen oplossing tot een afname van het misbruik geleid?
5. Is de Freedom of Information Act 2000 geëvalueerd en, zo ja, is bij deze evaluatie aandacht besteed aan misbruik?
6. Spelen uitvoeringskosten en de omvang van een verzoek om informatie een rol bij de weigering van verzoeken om openbaarmaking in het Verenigd Koninkrijk en, zo ja, op welke wijze?

**B. Met betrekking tot landen die het Verdrag van de Raad van Europa betreffende toegang tot officiële documenten hebben ondertekend**

7. Hebben landen die bovengenoemd verdrag in het kader van de Raad van Europa hebben ondertekend een regeling voor het tegengaan van misbruik van openbaarmakingsregelingen?
8. Hoe wordt hierbij aangesloten bij de misbruik-bepalingen in het verdrag?

## 1.4. Onderzoeksactiviteiten en beperkingen van het onderzoek

Gelet op de tijdsspanne waarin het onderzoek diende plaats te vinden heeft het onderzoek een verkennend karakter, in die zin dat ter beantwoording van bovengenoemde vragen eenvoudig te ontsluiten relevante bronnen zijn geraadpleegd.

**A. Met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk**

Voor wat betreft de vragen inzake het recht in het Verenigd Koninkrijk bestond het onderzoek in het bijzonder uit het via internet raadplegen van bronnen betreffende het relevante Engelse recht en de Engelse uitvoeringspraktijk en het raadplegen van literatuur. Via de site van het parlement ([www.parliament.uk](http://www.parliament.uk)) is gezocht naar stukken betreffende de parlementaire behandeling van de FOIA bepaling inzake vexatious requests. Op de site van het Department of Constitutional Affairs en de OPSI-site (Office of Public Sector Information) zijn toelichtende stukken gezocht betreffende (de voorgeschiedenis van) het opnemen van genoemde bepaling in de FOIA. Op de site van de Information Commissioners Office is informatie gezocht over de richtlijnen van de Information Commissioner betreffende ‘vexatious and repeated requests’. Op deze site zijn tevens beslissingen van deze Commissioner inzake vexatious requests gezocht en zijn (jaar)verslagen inzake de werking van deze FOIA-bepaling in de praktijk bekeken. De site van het Information Tribunal is gehanteerd om te zoeken naar uitspraken van dit Tribunal inzake vexatious requests. De site van het parlement alsmede de databank van Westlaw is doorzocht op uitspraken van de High Court inzake vexatious requests.

## B. Met betrekking tot landen die het verdrag betreffende toegang tot officiële documenten hebben ondertekend

Voor wat betreft vraag 7 is in het bijzonder aan de hand van internetbronnen en waar mogelijk aan de hand van andere bronnen zoals literatuur, een quick scan verricht van de landen die bovengenoemd verdrag hebben ondertekend<sup>2</sup> op de aanwezigheid van een misbruik-regeling. Vervolgens is, in overleg met de opdrachtgever, bezien in hoeverre het opportuun is om twee landen die beschikken over een misbruik-regeling aan een nadere verkenning te onderwerpen. Deze twee landen zijn België en Servië. Aan de hand van een nader onderzoek is een antwoord gegeven op vraag 8.

### 1.5. Opzet en leeswijzer

In deel A zullen de resultaten van het onderzoek dat betrekking heeft op het Verenigd Koninkrijk worden beschreven. In paragraaf 2 wordt ingegaan op vraag 1 en 2. De belangrijkste conclusies voor wat betreft de betekenis van wetgeschiedenis en de richtlijnen van de Information Commissioner voor 'vexatious requests' staan in paragraaf 2.3.5 en paragraaf 2.4.5. Paragraaf 3 behandelt vraag 3. De belangrijkste conclusies voor wat betreft de inhoud en betekenis van de rechtspraak staan in paragraaf 3.3. In paragraaf 4 wordt aandacht besteed aan vraag 4 en 5 en in paragraaf 5 komt vraag 6 aan bod. De conclusie met betrekking tot laatstgenoemde vraag staat in paragraaf 5.4.

In deel B worden de resultaten van het onderzoek weergegeven die betrekking hebben op de landen die het Verdrag van de Raad van Europa betreffende toegang tot officiële documenten hebben ondertekend. In paragraaf 6 worden enkele inleidende opmerkingen gemaakt. Paragraaf 7 bevat het landenoverzicht dat een antwoord geeft op vraag 7. Paragraaf 8 betreft de nadere case- study van twee landen die over een anti-misbruikregeling beschikken, België en Servië, en geeft een antwoord op vraag 8. Voor een snel overzicht van de bevindingen van het gehele onderzoek kan worden gebruik gemaakt van de Executive summary.

---

<sup>2</sup> Blijkens de website van de Raad van Europa waren dit op 18 juni 2009 België, Estland, Finland, Georgië, Hongarije, Litouwen, Macedonië, Montenegro, Noorwegen, Servië, Slovenië en Zweden.





**Deel A**

**De misbruikregeling in de UK  
Freedom of Information Act 2000**



## 2. Achtergronden bij de invoering van de regeling inzake ‘vexatious requests’ (vraag 1 en 2)

### 2.1. Inleiding

In deze paragraaf 2 wordt de informatie weergegeven die een antwoord geeft op de twee eerste vragen van het onderzoek: welk proces is, blijkens de wetsgeschiedenis, vooraf gegaan aan en welke overwegingen zijn gehanteerd bij het opstellen van de richtlijnen in zake ‘vexatious requests’? Hoe is men tot deze term gekomen en waarom? Om een zo volledig mogelijk beeld te verschaffen is veelvuldig gebruik gemaakt van een weergave door middel van citaten uit de wetsgeschiedenis.

De FOIA bevat een algemeen recht op toegang tot informatie die zich bevindt bij ‘public authorities’. Het bevat tevens verschillende ‘exemptions’ op dit algemene recht. Ook worden in de FOIA aan de autoriteiten verschillende verplichtingen (‘publication schemes’) opgelegd. Aan de basis van de FOIA lag het Government White Paper “Your Right to Know” van december 1997. Vervolgens is op 18 november 1999 een wetsvoorstel (The Freedom of Information Bill) ingediend bij het Lagerhuis. Uiteindelijk, na behandeling in het parlement, kreeg de Bill op 30 november 2000 ‘royal assent’ en trad vervolgens gefaseerd in werking, het laatste en belangrijkste deel op 1 januari 2005. De FOIA volgde de oude, niet-wettelijke, ‘Code of Practice on Access to Government Information’ op en wijzigde de ‘Data Protection Act 1998’ en de ‘Public Records Act 1958’. De FOIA creëert een wettelijk recht op toegang tot informatie en omvat een veel groter aantal autoriteiten dan de oude regelingen. Op naleving van de FOIA wordt in eerste instantie toegezien door de Information Commissioner. Indien een verzoeker niet tevreden is met het antwoord van de overheid op zijn verzoek om informatie heeft hij het recht een klacht in te dienen bij deze Commissioner. Deze Commissioner heeft vervolgens diverse ‘enforcement powers’, zoals het geven van ‘decision notices’. Tegen deze beslissingen van de Commissioner staat in beginsel rechtsbescherming open bij het Information Tribunal en, in een aantal gevallen, uiteindelijk bij de High Court.<sup>3</sup>

### 2.2. Recht op toegang tot informatie

Als gezegd, de FOIA bevat een algemeen recht op toegang tot informatie die zich bevindt bij ‘public authorities’. Dit recht is met name neergelegd in artikel 1 lid 1 van de FOIA. Dit bepaalt:  
‘any person making a request for information to a public authority is entitled (a) to be informed in writing by the public authority whether it holds information of the

---

<sup>3</sup> Dit was het stelsel van rechtsbescherming tijdens de in het onderhavige onderzoek onderzochte periode (2005-2010). Met ingang van 2010 is het stelsel van rechtsbescherming in het Verenigd Koninkrijk gewijzigd als gevolg van de inwerkingtreding van de Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007. Het Information Tribunal zal overgaan naar de General Regulatory Chambers in het First-Tier Tribunal en beroepen zullen worden behandeld in de Administrative Appeals Chamber of the Upper Tribunal.

description specified in the request, and (b) if that is the case, to have that information communicated to him.’

Om te kunnen worden aangeduid als een ‘request for information’ dient het verzoek volgens artikel 8 FOIA te voldoen aan de volgende elementen: het dient (a) ‘in writing’ te zijn<sup>4</sup>, het dient (b) ‘the name of the applicant and an address for correspondence’ te bevatten en het dient (c) ‘the information requested’ te omschrijven.

Artikel 21 t/m 44 van de FOIA bevatten een groot aantal materiële weigeringsgronden (‘exempt information’).

## 2.3. De uitzondering voor vexatious and repeated requests

### 2.3.1. Wetstekst

Artikel 14 van de FOIA bevat de regeling inzake ‘vexatious requests’. Ook wordt een regeling getroffen voor ‘repeated requests’. Artikel 14 luidt als volgt:

*‘(1) Section 1(1) does not oblige a public authority to comply with a request for information if the request is vexatious.*

*(2) Where a public authority has previously complied with a request for information which was made by any person, it is not obliged to comply with a subsequent identical or substantially similar request from that person unless a reasonable interval has elapsed between compliance with the previous request and the making of the current request.’*

### 2.3.2. Toelichting (explanatory note)

De explanatory note (memorie van toelichting) bij artikel 14 van de FOIA geeft slechts een zeer korte toelichting. Over lid 1 wordt opgemerkt:

*‘this is not intended to include otherwise valid requests in which the applicant happens to take an opportunity to vent his frustration.’*

Met betrekking tot lid 2 wordt het volgende aangegeven:

*‘an authority does not have to comply with repeated or substantially similar requests from the same person other than at reasonable intervals.’*

### 2.3.3. White Paper ‘Your right to know’ 1997

In het basisdocument dat ten grondslag lag aan de FOIA, the Government White Paper ‘Your right to know’ uit 1997, wordt ten aanzien van de behandeling van verzoeken van burgers door de regering het volgende opgemerkt:

---

<sup>4</sup> Hierbij geldt dat ‘for the purposes of subsection (1)(a), a request is to be treated as made in writing where the text of the request (a) is transmitted by electronic means, (b) is received in legible form, and (c) is capable of being used for subsequent reference

*‘for Freedom of Information legislation to operate effectively, it is necessary to include at the outset some basic tests of reasonableness for applications for information’.*

Deze worden vormgegeven door enkele “Gateway” provisions in de FOIA. Deze hebben volgens de regering het volgende doel:

*‘to give an applicant rapid entry into the FOI process by - on the one hand - encouraging applications which are reasonable and practicable for public authorities to deal with and - on the other hand - encouraging the authority and the applicant to co-operate in this process. This will therefore be the first step in the process of considering an FOI application.’*

De regering merkt daarbij op dat het “Gateway” proces in de meeste gevallen ‘will simply be a matter of ensuring that the request is well-formed and clear’. Soms, zo wordt overwogen, zal deze ‘test of reasonableness’ ook dienen ‘as the FOI equivalent of the procedures preventing the law being misused by vexatious litigants (curs. van de auteurs)’. Hierbij wordt gewezen op ‘overseas FOI experience’. Deze bevat voorbeelden van ‘individuals making hundreds or even thousands of requests to public authorities.’ Dit heeft de regering tot de overtuiging gebracht dat bepaalde voorzieningen nodig zijn, maar dat wordt verzekerd dat ‘they are carefully drawn so that they do not obstruct genuine requests for information.’ Omstandigheden waaronder ‘public authorities could deal differently with applications’ zijn de volgende:

- “- applications for information which has already been published and is still reasonably available. Disclosure could be refused, but information to help identify the existing publication should be given to the applicant;”*
- “- applications for information which will be, or is intended to be, published at a future date. The public authority would need to give an indication of the plans for publication;”*
- “- applications which are not specific enough to provide the relevant authority with a reasonable indication of what is being sought. The authority would, in the first instance, need to indicate the nature of the problem and invite the applicant to be more specific;”*
- “- large-scale “fishing expeditions” or other applications which would result in a disproportionate cost or diversion of the public authority’s resources in order to identify collect, or review the required records. The authority would need to give an indication of why the application caused this problem or - if it intended to meet the application but at a significant charge - the likely cost to the applicant of doing so;”*
- “- multiple applications from the same source for related material in order to avoid the previous restriction. Public authorities would have flexibility in such cases over how they treated such applications for charging and cost threshold purposes;”*

*“- large multiple applications for similar information from different sources which are clearly designed to obstruct or interfere with the public authority’s business. Here, authorities would clearly have the option of publishing the information at an early stage in the process, thus avoiding the need for repeated disclosure to individuals.”*

Tot slot overweegt de regering dat, in het algemeen, ‘the object should be for the public authority to be helpful in dealing with problematic requests so that, if possible, the applicant can obtain the information he or she seeks by one means or another’. Indien dat niet mogelijk is, ‘an applicant should normally be able to appeal to the Information Commissioner. There may also be scope for the Commissioner to mediate - whether formally under the Act or more informally - where an authority and an applicant have failed to reach agreement on what constitutes a valid application.’

Deze in het Witboek ‘Your right to know’ neergelegde gedachten hebben er uiteindelijk toe geleid dat de regering in de Freedom of Information Bill (het wetsvoorstel) de bepaling over ‘vexatious requests’ heeft opgenomen – in het voorstel gerubriceerd als artikel 12 – zoals deze ook uiteindelijk in artikel 14 FOIA is neergelegd. Behandeling in zowel Lagerhuis als Hogerhuis heeft derhalve niet geleid tot wijziging van de voorgestelde bepaling. Wel is tijdens de parlementaire behandeling gediscussieerd over de bedoeling van de term ‘vexatious’ en met name ook over de verhouding tussen ‘vexatious requests’ en ‘vexatious litigants (or applicants)’. Hierop wordt in onderstaande subparagraaf nader ingegaan. Ter verkrijging van een zo volledig mogelijk beeld van de gehanteerde argumenten zal veelvuldig worden geciteerd uit deze behandeling in het parlement. Dit is mede zinvol, omdat het Information Tribunal in zijn uitspraken in een aantal gevallen aanknoopt bij deze wetsgeschiedenis.

#### **2.3.4. Parlementaire behandeling: ‘vexatious requests’**

##### **2.3.4.1. House of Commons**

Tijdens de behandeling in het Lagerhuis is aan de orde geweest wat is bedoeld met de term ‘vexatious’ en met name ook wat de verhouding tussen ‘vexatious requests’ en de algemene Engelse rechtsfiguur van de ‘vexatious litigants’. Het verslag van de behandeling in de Commons geeft hier blijk van.<sup>5</sup> Zo is bij wege van amendement vanuit het Lagerhuis het voorstel gedaan om niet het vexatoire karakter van het verzoek bepalend te laten zijn, maar het vexatoire karakter van de verzoeker. Aanleiding voor dit voorstel was mede het feit nader te achterhalen wat de betekenis was van de term ‘vexatious’. In het wetsvoorstel was deze niet nader omschreven. De reactie van de minister was daarop de volgende:

---

<sup>5</sup> <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmstand/b/st000118/pm/00118s02.htm>

*'The concept of the vexatious litigant is well known in law. It refers to a person who habitually or persistently abuses the rights of audience or the right to take proceedings to court. Hon. Members might not be surprised to hear that the way in which the courts, the Legal Aid Board and others interpret that concept has been the subject of considerable litigation. Obviously, people who are vexatious litigants tend to litigate against all sorts of people.*

*It is also not novel to describe the request rather than the applicant as vexatious. I am informed that many pieces of legislation refer to the application rather than to the applicant. The word vexatious refers to applications that abuse the right in some way—for example, a request that returns to a theme that has habitually been brought up but which has been dealt with previously is arguably vexatious. However, we can deal with both concepts—a vexatious request or a vexatious applicant.*

*The amendment would be sweeping and onerous. It goes too far, because it would effectively result in all public authorities blacklisting an applicant who may have made vexatious applications to only one public authority. That would be much too onerous. However, I want to consider the concepts. We have taken the view that the request should be the issue that is considered, but the proposal of the hon.*

*Member for Ryedale, that the applicant should be considered, also has some merit. I only had the opportunity to consider the issue last night. A more limited definition of a vexatious applicant—for example, one that applied only to a particular public authority and which designated a particular area of information requested of that authority—may be worth considering.'*

Vervolgens kwam in dezelfde vergadering aan de orde wat de verhouding is tussen lid 1 en lid 2 van artikel 14 (toen nog gerubriceerd als artikel 12), anders gezegd de verhouding tussen een verzoek dat 'vexatious' is (lid 1) en een een verzoek dat 'repeated' is (lid 2). Lid 2 luidde en luidt immers:

*'Where a public authority has previously complied with a request for information which was made by any person, it is not obliged to comply with a subsequent identical or substantially similar request from that person unless a reasonable interval has elapsed between compliance with the previous request and the making of the current request.'*

Vanuit het Lagerhuis werd 1) een voorstel gedaan om deze bepaling te schrappen, werd 2) voorgesteld om de zinsnede 'or substantially similar' te schrappen en werd 3) voorgesteld om 'reasonable interval' te vervangen door 'period of six months'.

Het antwoord van de minister op de voorstellen geeft nader inzicht in de betekenis van lid 2 en kwam neer op het volgende:

*'(..)subsection (2) (..) is needed partly to more clearly define the term "vexatious" and partly to give protection to applicants, who should know that public authorities must reconsider an application deemed to be vexatious if a reasonable interval has elapsed and if it is not vexatious for another reason. (..)*

*The clause is meant not only to protect the applicant but to make clearer for the public authority how it should approach the situation. We need the extra provision in clause 12(2) as repeated requests are not necessarily vexatious. An applicant's request to an authority, identical to one that has been properly answered by that authority, may not necessarily be vexatious. However, we cannot expose authorities to the burden of having to comply with such repeated requests unless a reasonable period has elapsed.*

*That will protect the applicant and the authority.*

*(..)*

*Amendment No. 42 would delete subsection (2), which allows authorities to refuse requests if the applicant has recently been supplied with the same, or with substantially similar, information. The requirement to respond to such repeated requests might place unreasonable burdens on authorities and would risk hampering their functioning, especially that of small ones such as doctor's surgeries or small museums. That is not the aim of FOI, and it will be damaging to the cultural change that we aim to encourage in the public sector.*

*The clause is drafted so that whether an authority has to comply with a repeated request will depend on what is reasonable in the circumstances. If the authority is small or if the cost of providing the information is large, it may be very burdensome to require an authority to provide the same information to the same applicant once it has already done so. However, in other instances, such as relatively simple information provided by a large organisation, the information should be provided. Furthermore, if the information is of a sort that could be expected to change rapidly, a reasonable interval would be a matter of weeks or even days. It would depend, again, on the circumstances. It could even be hours if circumstances were constantly changing.'*

Ten aanzien van voorstel 2) – het schrappen van de zinsnede 'or substantially similar' overwoog de minister:

*'Amendment No. 105 (..) would limit a public authority's exemption from the obligation to comply with a request for information so that it covered only identical requests. It would not apply to substantially similar requests. That is too restrictive. An applicant would need to change only one small aspect of the original request to ensure that it was not identical and avoid the exemption, even though it was substantially the same request and it required the same answer as before. Several substantially similar requests could place an unreasonable burden on the authority and affect its work. We must, to coin a phrase, all be reasonable and strike the right balance. Specifying identical requests is too rigid an approach; including substantially similar requests—which will be (..) effectively the same—goes no further than necessary to prevent applicants from avoiding the effect of the clause.'*

Tenslotte, met betrekking tot voorstel 3) – dat was ingegeven om duidelijkheid te krijgen over hetgeen werd bedoeld met de term 'reasonable period' – werd door de minister het volgende opgemerkt:

*'An interval is a period of time and the term "reasonable" is well known in law. The recently deceased Lord Denning, who was a very learned judge, had occasion to consider the meaning of the term. He famously took the view that it meant the perspective of a man on the top deck of the Clapham omnibus. Effectively, he suggested that the meaning depended on what a reasonable person would consider in all the circumstances involved. The hon. Member for Somerton and Frome rightly said that in circumstances such as those which occurred after the Chernobyl disaster, what is reasonable could change from hour to hour. The circumstances involved are therefore the relevant criteria for judging what is reasonable. A public authority that is dealing over a long period with requests for the same information made every day, every week or even every few months could be regarded as being subject to unreasonable demands if the circumstances have not changed.'*



#### 2.3.4.2. *House of Lords*

Ook in het Hogerhuis is het huidige artikel 14 bediscussieerd.<sup>6</sup> Met name rees ook hier de vraag naar het nut en de betekenis van lid 2, alsmede het onderscheid tussen vexatious requests and vexatious applicants. De volgende passage is van belang en geeft de opvatting van de regering (Lord Bach) weer:

*‘Amendment No. 94 would delete Clause 12(2) which allows authorities to refuse a request if the same applicant had recently been supplied with the same or substantially similar information. The removal of this subsection could allow unreasonable burdens to be placed on authorities by requiring them to respond to repeated requests from the same applicant for the same information in all circumstances.*

*Such a provision runs the danger of hampering the carrying out of the functions of the authority concerned, particularly in the case of a small authority. This is not the aim of the Freedom of Information Bill, and would be damaging to the cultural change which we aim to encourage in the public sector. The clause is drafted so that whether an authority has to comply with a repeated request will depend upon what is reasonable in the circumstances.*

*By way of illustration, if the authority is small or if the cost of providing the information is large, then it may be very burdensome indeed to require an authority to provide the same information to the same applicant once it has already done so. However, in other circumstances, say for relatively simple information provided by a large organisation, the information ought to be provided. Furthermore (..) if the information is of a sort which could be expected to change rapidly, a “reasonable interval” could be a matter of weeks, or even days. This would cover the situation, for example, of a journalist making requests say, to a local authority. Therefore, the provision provides a safeguard for authorities, but also takes account of the rights of applicants by turning on what is reasonable in the circumstances. It should be noted that the commissioner will, of course, be able to arbitrate on what is reasonable and what is not, and I am positive that she will ensure this provision is not abused. (..)*

*(..) Amendment No. 93 seeks to insert a new test. The effect of this amendment would be to allow authorities to apply to the Information Tribunal for an order stating that an applicant who habitually and persistently requests information without any reasonable grounds for such a request is a vexatious applicant. This would be an additional basis on which an application need not be complied with, over and above that contained in subsection (1) of this clause.*

*This amendment raises two issues. In the first place it removes the obligation from authorities to comply not only with vexatious requests, but vexatious applicants. This is a significant shift. The notion of a “vexatious request” in subsection (1) of Clause 12 is intended to capture such things as supplementary requests from the same individual for further and further clarification of an original request beyond the point where any further information could reasonably be provided. In this case, the request can be said to be vexatious because no further information can be supplied.*

*The notion of a vexatious applicant—which the amendment seeks to add—on the other hand requires the authority to come to a conclusion as to the motives of the applicant: in the words of the amendment, whether the applicant has “reasonable grounds” for making the request. But what would constitute reasonable grounds—that the applicant had an interest, or needed to know the information?*

---

<sup>6</sup> Hansard 17 October 2000, 1013-1016.

*This Bill will give to people for the first time a statutory right to information. The idea that people have to establish an interest or need to know the information before they have the right to request the information undermines the reasoning behind a general right of access. The Bill is intended to end the “need to know” culture. The amendment would introduce it again by the back door. The Government’s proposals will create a right of access which we hope will be “applicant blind”. The Bill does not empower authorities to scrutinise an applicant’s reasons for making a request. We believe that the amendment would fatally undermine this important principle.’*

Als reactie hierop werd het volgende aangevoerd (Lord Lester of Herne Hill):

*‘I am grateful to the Minister for giving way. I think that it follows from what he said but I want to draw attention to the report of the Select Committee on the European Union on public access to EU documents, published on 25th July. In paragraph 139 it dealt with this very problem. I served as a member of that committee. I want to clarify whether there is agreement between the committee and what the Government now say. We were there dealing with the same problem of vexatiousness and so on. The report states that a distinction can be drawn between repeat requests and requests for large documents for genuine and legitimate reasons and applications which are vexatious. If the applicant is prepared to pay the costs, repetitive costs should not be automatically rejected. Am I right that that is the position the Government take on this Bill?, Provided that the applicant is prepared to pay, the mere fact that there are repeated requests should not be regarded as vexatious in itself. Perhaps it is a matter that needs to be considered.’*

Het antwoord van de zijde van de regering (Lord Bach) was het volgende:

*‘The answer is, “not of itself”. We are not precisely on all fours with the views of the Select Committee. I am grateful to the noble Lord for reminding me of them. It is some time since I read that paragraph; I do not recall it well at this hour of night. The Government’s position is slightly different. It would be worth comparing what I have said and the view of the Select Committee.*

*It may be that an applicant will make requests to authorities which could be inconvenient or embarrassing. However, as long as the requests are properly formulated the authority should be obliged to comply with them, subject to the conditions and exemptions carefully set out in the Bill. These already pay sufficient regard to the practical and commonsense needs of authorities in relation to the form of the application, the fees they may charge—the noble Lord, Lord Lester, spoke about that—the means by which the information is to be communicated, the time limits for communicating information, and providing appropriate exemptions for sensitive information. We do not believe that there is any need for this further provision.*

*The amendment raises two issues. The second concerns the effect of any tribunal’s order. What effect would such an order have? Would it mean that the authority could disregard all requests the individual made? The amendment does not make that clear. However, in any case an individual could conceivably make numerous requests which might properly be regarded as vexatious, but the authority should not be released from its duty to respond to requests of substance. That is an important principle. By branding an applicant “vexatious” the amendment would allow an authority to disqualify all requests an applicant made regardless of their individual formulation. That is why we believe that it is important that the “vexatious” applies to the requests and not to the person.*

*It may be that this power to apply to the tribunal is intended to prevent authorities abusing the provision. However, if that is so it is unnecessary. The Bill already allows applicants who have made requests that an authority regards as vexatious to complain to the information commissioner and, if still dissatisfied, appeal to the same tribunal. This will ensure that authorities do not wrongly apply the provision in Clause 12. I believe that in this instance we have got it right. I invite the noble Lord to withdraw the amendment.'*

Uiteindelijk heeft als gezegd de behandeling in het parlement niet geleid tot wijzigingen in de voorgestelde tekst.

### 2.3.5. Conclusie

De term “vexatious requests” is in de wet niet nader gedefinieerd. Uit het document dat de grondslag heeft gevormd voor de FOIA – het regeringdocument ‘Your right to know’ uit 1997 – alsmede de parlementaire behandeling lijkt te kunnen worden afgeleid dat het hanteren van de term ‘vexatious’ onder andere zijn grondslag vindt in de in het Verenigd Koninkrijk aanwezige rechtsfiguur van de ‘vexatious litigants’.

Op grond van section 42 van de Supreme Court Act 1981 ‘a litigant who instigates proceedings habitually and without reasonable grounds can be found to be a vexatious litigant. Such a vexatious litigant is thereafter entitled to instigate or continue proceedings only with the permission of a High Court judge.’<sup>7</sup>

De reden dat (uiteindelijk) is gekozen voor het hanteren van de term ‘vexatious request’ en niet voor de term ‘vexatious litigant’ of ‘vexatious applicant’ hangt, zo kan uit de parlementaire behandeling worden opgemaakt, samen met het feit dat de FOIA ervan uitgaat dat een verzoeker geen belang hoeft aan te geven voor het verkrijgen van de informatie. Het hanteren van de ‘vexatiousness’ van de verzoeker als argument om een verzoek te kunnen afwijzen zou impliceren dat de overheid (toch) acht zou moeten slaan op de motieven van de verzoeker. Omdat het recht op informatie ‘applicant blind’ zou moeten zijn is geopteerd voor het koppelen van de term ‘vexatious’ aan het verzoek en niet aan de verzoeker.

De meer precieze betekenis van de term ‘vexatious’ is bij de parlementaire behandeling onduidelijk gebleven. De algemene idee lijkt te zijn dat het gaat om verzoeken ‘that abuse the right in some way’. Een ‘repeated’ request is naar opvatting van de regering niet noodzakelijkerwijs ‘vexatious’. Dat is de reden dat deze ‘repeated requests’ – onder een aantal voorwaarden – apart in lid 2 van artikel 14 zijn geregeld. Het belangrijkste argument om het aan de overheid toe te staan om bepaalde ‘repeated requests’ – het gaat dan om verzoeken die ‘identical’ of ‘substantially similar’ zijn als een eerder verzoek dat door de overheid is behandeld en waarbij nog geen ‘reasonable interval’ is verstreken tussen beide verzoeken – niet toe te wijzen lijkt te zijn dat dit een onredelijke belasting van de betreffende overheidsinstantie moet voorkomen.

---

<sup>7</sup> Zie John Wadham, Jonathan Griffiths, Kelly Harris, Blackstone’s guide to The Freedom of Information Act 2000, 3<sup>rd</sup> edition, Oxford University Press 2007, p. 65.

De betekenis van de term ‘vexatious’ is wel nader duidelijk geworden in de richtlijnen van de Information Commissioner en de uitspraken van het Tribunal. Daarover gaat de volgende paragraaf 2.4.

## 2.4. De ‘guidance’ van de Information Commissioner

### 2.4.1. Inleiding

De Information Commissioner vervult als gezegd een belangrijke rol bij de toepassing en handhaving van de regels in de FOIA. Hij heeft richtlijnen (guidances) vastgesteld terzake van vrijwel alle bepalingen in de FOIA. Deze hebben als doel ‘to help public authorities understand their obligations and to promote good practice’. Ook met betrekking tot artikel 14 is een guidance vastgesteld. De versie die op de site van de Commissioner is te vinden is versie 4 van 3 december 2008. Deze specifieke guidance ‘will help public authorities understand when a request can be considered vexatious or repeated under section 14 of the FOIA, and how to use that section.’ In de richtlijn wordt uitgelegd ‘when requests may be vexatious’ of ‘repeated’. Verder wordt behandeld ‘how to refuse these requests’ en ‘other procedural and good practice issues’. De richtlijnen zijn derhalve met name bedoeld als instructie in de richting van ‘public authorities’ hoe zij artikel 14 moeten interpreteren en toepassen.

### 2.4.2. Algemene uitgangspunten

In de richtlijn worden eerst enkele algemene uitgangspunten aangeduid voor de toepassing van artikel 14:

*- Under section 14(1), public authorities do not have to comply with vexatious requests. There is no public interest test.*

*- Under section 14(2), public authorities do not have to comply with repeated requests for the same information from the same person. There is no public interest test.*

*- If the cost of compliance is the only or main issue, you should consider section 12 instead (exemption where cost of compliance exceeds appropriate limit).*

*- Remember that you can also avoid unwanted requests by voluntarily publishing any frequently requested information.*

De afwezigheid van een public interest test bij het kunnen afwijzen van een vexatious of repeated request – een test die bijvoorbeeld wel aanwezig is bij de relatieve uitzonderingsgronden in de FOIA – betekent derhalve dat als het verzoek ‘vexatious’ (in de zin van artikel 14 lid 1) of ‘repeated’ (in de zin van artikel 14 lid 2) is, het zonder meer kan worden afgewezen. Indien het kostenaspect aan het toewijzen van het verzoek in de weg staat dient niet op artikel 14, maar op artikel 12 FOIA te worden teruggevallen. Op dit laatste aspect wordt teruggekomen in paragraaf 5.

#### 2.4.3. Wanneer is een verzoek ‘vexatious’?

Verder wordt in de richtlijn ingegaan op de vraag wanneer volgens de Commissioner een verzoek ‘vexatious’ is:

*‘The term “vexatious” is intended to have its ordinary meaning and there is no link with legal definitions from other contexts (eg vexatious litigants). Deciding whether a request is vexatious is a flexible balancing exercise, taking into account all the circumstances of the case. There is no rigid test or definition, and it will often be easy to recognise. The key question is whether the request is likely to cause distress, disruption or irritation, without any proper or justified cause. To help you identify a vexatious request, we recommend that you consider the following questions, taking into account the context and history of the request:*

- *Can the request fairly be seen as obsessive?*
- *Is the request harassing the authority or causing distress to staff?*
- *Would complying with the request impose a significant burden?*
- *Is the request designed to cause disruption or annoyance?*
- *Does the request lack any serious purpose or value?*

*To judge a request vexatious, you should usually be able to make relatively strong arguments under more than one of these headings. The questions are likely to overlap, and the weight you can place on each will depend on the circumstances. You do not need to be able to answer yes to every question, and may also consider other case-specific factors. However, if you consider each of the questions in turn, you should be able to more easily and consistently assess the overall balance of the case.’*

#### 2.4.4. Wanneer is sprake van een ‘repeated request’?

Vervolgens wordt uitleg gegeven over artikel 14 lid 2: wanneer is sprake van een ‘repeated request’ dan kan worden afgewezen? De drie belangrijkste elementen van deze bepaling worden aangegeven:

Een verzoek kan worden afgewezen als ‘repeated’ indien:

- *it is made by the same person as a previous request;*
- *it is identical or substantially similar to the previous request; and*
- *no reasonable interval has elapsed since the previous request.*

Deze laatste twee elementen worden daarna afzonderlijk verder toegelicht:

Bij het bepalen of sprake is van een ‘identical or substantially similar’ verzoek zijn ‘both the wording of the request itself and the information that would be provided in response’ relevant.

*‘Where the wording of the request is identical to a previous request and it is asking for the same information (ie information already provided or refused), you can regard the request as repeated. However, if the wording is identical but the request is actually asking for different information (eg a*

*recurring request asking for “any new or amended information” on a particular subject, or for “last month’s figures”), you cannot refuse the request as repeated.*

*Similarly, a request will be substantially similar to a previous request only if you would need to disclose substantially similar information to respond to both requests (ie with no meaningful differences). You should not refuse a request simply because it relates to the same subject or theme as a previous request, unless you would have to give the same information in response. If only some of the information you need to disclose is different, you should comply with the request, but you may want to supply only the new information and class the rest of the request as repeated.*

*If the request is for information recently refused, you should treat the request as a request for internal review of your original decision.’*

Met betrekking tot de eis dat ‘no reasonable interval’ is verstreken sinds het vorige verzoek wordt eerst het algemene uitgangspunt herhaald dat ‘even if the request is the same as or substantially similar to a previous request, you cannot refuse it as repeated if a reasonable interval has passed.’

Wat een ‘reasonable interval’ is ‘will largely depend on the circumstances’. Deze omstandigheden betreffen onder meer:

- *how likely the information is to change;*
- *how often records are updated; and*
- *any advice previously given to the requester (eg on when new information is likely to be available).*

Bij wijze van voorbeeld wordt aangegeven dat ‘it may be reasonable for a requester to resubmit a request after a relatively short time for statistics or other records that you would expect to be updated often, but not for purely historical records. On the other hand, if the requester has been told when information is due to change, it would not generally be reasonable for them to resubmit a request before that time.’

Tenslotte wordt gewezen op het feit dat ‘if you previously refused the requested information under a qualified exemption, you should also consider whether the passage of time could possibly affect the public interest test for that exemption. If there is any possibility that previously exempt information may no longer be exempt, you must not refuse the request as repeated. You should reconsider disclosure in the usual way.’

#### **2.4.5. Conclusie**

De Information Commissioner heeft de term ‘vexatious request’ nader gedefinieerd. Naar zijn opvatting heeft de term geen verband met andere wettelijke definities (zoals ‘vexatious litigants’), maar heeft de term zijn eigen betekenis. Het belangrijkste element is daarbij of het gaat om een request dat ‘is likely to cause distress, disruption or irritation, without any proper or justified cause’. Dit betekent dat bij de beoordeling van de vexatiousness van het verzoek steeds een beoordeling dient plaats te vinden met inachtneming van alle relevante omstandigheden. Er is geen harde test of definitie.

De Commissioner heeft vervolgens een aantal meer specifieke vragen geformuleerd die overheidsorganen zich zouden moeten stellen (zie par. 2.4.3), maar deze zijn vooral een hulpmiddel.

Ook is door de Commissioner uitleg gegeven aan artikel 14 lid 2 ('repeated requests'). Bij het bepalen of sprake is van een 'identical or substantially similar' verzoek zijn 'both the wording of the request itself and the information that would be provided in response' relevant. Wat een 'reasonable interval' is 'will largely depend on the circumstances'.





## 3. De praktijk in het Verenigd Koninkrijk: rechtspraak (vraag 3)

### 3.1 Inleiding

Vraag 3 van het onderzoek was om welke zaken het, blijkens een analyse van jurisprudentie gaat. In deze paragraaf wordt hierop een antwoord gegeven. Ook geeft deze jurisprudentie enig nader inzicht in de betekenis van het begrip ‘vexatious’.

Zoals aangegeven is de weg die een verzoeker moet volgen indien zijn verzoek wordt afgewezen op grond van artikel 14 FOIA 1) het indienen van een klacht bij de Information Commissioner en 2) daarna, zo nodig, het instellen van een ‘appeal’ bij het ‘Information Tribunal’. In deze paragraaf wordt als gezegd besproken om welke zaken het, blijkens een analyse van jurisprudentie, in de Engelse praktijk bij toepassing van artikel 14 FOIA gaat. De aandacht zal hierbij derhalve met name uitgaan naar de jurisprudentie, d.w.z. de uitspraken inzake artikel 14 FOIA door het Information Tribunal en de High Court. Beslissingen van de Information Commissioner blijven in beginsel buiten beschouwing, daar het hierbij niet gaat om jurisprudentie. Wel zij opgemerkt dat de Commissioner inmiddels 60 beslissingen met betrekking tot artikel 14 FOIA heeft gegeven, de eerste op 8 maart 2006, de laatste op 4 november 2009. Een overzicht van de beslissingen (‘decision notices’) is te vinden in bijlage 1.

Blijkens de site van het ‘Information Tribunal’ zijn door het Tribunal tot en met 28 december 2009 tien ‘decisions’ gewezen in zaken die betrekking hadden op ‘vexatious or repeated requests’:

Jurisdictional area	Case Title and Reference	Date	Case Summary	Appeal
Freedom of Information Act 2000 Environmental Information Regulations 2004	Stephen Carpenter v IC Additional Party Stevenage Borough Council EA/2008/0046	17/11/2008		<a href="http://www.information-tribunal.gov.uk/DBFiles/summary/i2">http://www.information-tribunal.gov.uk/DBFiles/summary/i2</a>
Freedom of Information Act 2000	Graham Betts v IC Additional Party EA/2007/0109	19/05/2008	Yes	
Freedom of Information Act 2000	Mr David Gowers v IC Additional Party London Borough of Camden EA/2007/0114	13/05/2008	Yes	

Jurisdictional area	Case Title and Reference	Date	Case Summary	Appeal
Freedom of Information Act 2000	R H Coggins v IC Additional Party EA/2007/0130	13/05/2008		<a href="http://www.information-tribunal.gov.uk/DBFiles/summary/i1">http://www.information-tribunal.gov.uk/DBFiles/summary/i1</a>
Freedom of Information Act 2000	Mr J Welsh v IC Additional Party EA/2007/0088	16/04/2008		<a href="http://www.information-tribunal.gov.uk/DBFiles/summary/i1">http://www.information-tribunal.gov.uk/DBFiles/summary/i1</a>
Freedom of Information Act 2000	Mr David Billings v IC Additional Party EA/2007/0076	06/02/2008	Yes	
Freedom of Information Act 2000	Mr M J Hossak v IC Additional Party The Department for Work and Pensions EA/2007/0024	18/12/2007		<a href="http://www.information-tribunal.gov.uk/DBFiles/summary/i1">http://www.information-tribunal.gov.uk/DBFiles/summary/i1</a>
Freedom of Information Act 2000	Robert Andrew Brown v IC Additional Party the National Archives EA/2006/0088	02/10/2007	Yes	
Freedom of Information Act 2000	Thomas Brodie MacClue v IC Additional Party EA/2007/0029	29/08/2007	Yes	
Freedom of Information Act 2000	Vaithilingam Ahilathirunayagam v IC Additional Party London Metropolitan University EA/2006/0070	20/06/2007	Yes	

Zoals uit bovenstaand overzicht blijkt is in één van deze zaken - Vaithilingam Ahilathirunayagam v IC Additional Party London Metropolitan University – beroep aanhangig bij de High Court.

## 3.2. De uitspraken van het Information Tribunal

### 3.2.1. Algemeen

De tien zaken waarover het Information Tribunal een beslissing heeft gegeven betroffen steeds de vraag of een bepaald verzoek door de ‘public authority’ terecht als vallend onder artikel 14 FOIA – ‘vexatious’ of ‘repeated’ - was aangemerkt. Bij het

onderzoek is gebleken dat de uitspraken van het Tribunal, anders dan (de meeste) Nederlandse rechterlijke uitspraken, niet altijd even strak zijn geredigeerd. Zij bevatten vaak (zeer) omvangrijke uiteenzettingen over de voorgeschiedenis, de feiten, het bewijs etc. Om een zo inzichtelijk en volledig mogelijk overzicht te krijgen van de elementen die door het Tribunal bij zijn beslissing worden betrokken zal worden gebruik gemaakt van citaten uit de betreffende uitspraken, maar zullen ter verkrijging van inzicht in het soort zaken dat bij het Tribunal aan de orde is geweest ook steeds (kort) de feiten en achtergronden bij de zaak worden geschetst.<sup>8</sup> In paragraaf 3.2.2. komen de uitspraken aan de orde die betrekking hebben op ‘vexatious requests’ (artikel 14 lid 1), paragraaf 3.2.3. betreft de uitspraken over ‘repeated requests’ (artikel 14 lid 2). De belangrijkste conclusies die uit de uitspraken van het Tribunal kunnen worden getrokken zijn weergegeven in paragraaf 3.3.

### 3.2.2. Uitspraken inzake ‘vexatious requests’ (artikel 14 lid 1 FOIA)

#### 3.2.2.1. *Vaithilingam Ahilathirunayagam v IC Additional Party London Metropolitan University EA/2006/0070*

Deze zaak betrof een verzoeker die al ca. 15 jaar discussieerde met de universiteit over de afwijzing van zijn ‘degree’ in 1992. De voorgeschiedenis was blijkens de uitspraak van het Tribunal de volgende:

*‘Since 1992 the Appellant has: (a) pursued certain appeal procedures within the University and complained of his treatment to, among others, the University’s Admissions Officer, Deputy Academic Registrar, the Provost and Deputy Provost;*  
*(b) Served on the University a questionnaire under Section 65 of the Race Relations Act 1976;*  
*(c) Complained to the Data Protection Registrar (as he was then called) in relation to the University’s obligations under Data Protection legislation;*  
*(d) Instructed two firms of solicitors at different times to correspond with the University about his complaints;*  
*(e) Issued proceedings in the County Court against the University for an order that he be awarded a degree “of maximum class” on the ground that the University’s previous refusal to award him a degree resulted from its negligence and/or breach of contract. The Particulars of Claim in the action included an allegation that lower marks had been deliberately substituted for the higher marks that the Appellant had actually scored and that records had been tampered with. The Appellant also requested that subpoenas be issued against various members of the University’s staff, the Chairman of the Board of Governors and the Registrar*  
*(f) Arranged for his Member of Parliament to look into his case*  
*(g) Corresponded with the Lord Chancellor’s Department about the machinery available for dealing with student grievances.’*

---

<sup>8</sup> Hierbij is gebruik gemaakt van de uitspraak en de samenvatting ervan zoals deze op de site van het Information Tribunal is te vinden.

Het Tribunal overwoog:

*‘To the extent that the request should or might have been treated as a valid request under the Act, requiring us to consider whether it is vexatious within the meaning of section 14(1) of the Act, we have taken into account the following matters:*

- i. There is no statutory definition for the term vexatious and its normal use is to describe activity that is likely to cause distress or irritation, literally to vex a person to whom it is directed.*
- ii. The fact that several of the questions purported to seek information which the Appellant clearly already possessed and the detailed content of which had previously been debated with the University.*
- iii. The tendentious language adopted in several of the questions, demonstrating that the Appellant’s purpose was to argue and even harangue the University and certain of its employees and not really to obtain information that he did not already possess.*
- iv. The background history between the Appellant and the University (...) and the fact that the request, viewed as a whole, appeared to us to be intended simply to reopen issues which had been disputed several times before.*

*In the light of those conclusions we have decided that the Appellant’s information request, viewed as a whole, was vexatious and that the Information Commissioner was correct in concluding that the University had handled the request in accordance with the Act and had been justified in refusing it.’*

**Het Tribunal hanteert in deze uitspraak derhalve vier criteria om te beoordelen of het verzoek als ‘vexatious’ in de zin van artikel 14 FOIA moet worden aangemerkt: gaat het letterlijk om een verzoek dat ‘vexatoir’ is, anders gezegd is het ‘likely to vex a person’<sup>9</sup>, betreft het informatie die de verzoeker al heeft, wordt er taal gehanteerd die er blijk van geeft dat het louter de bedoeling is ‘to argue’ en ‘to harangue’ en wat is de geschiedenis tussen verzoeker en overheid die voorafgaat aan het verzoek.**

**3.2.2.2. Mr M J Hossack v IC Additional Party The Department for Work and Pensions - EA/2007/0024**

Een Jobcentre had bij de behandeling van een ‘personal injury claim’ van Hossack bepaalde inkomensgegevens van Hossack geopenbaard aan derden. Dit was in strijd met de Data Protection Act. Het Department for Work waaronder het Jobcentre ressorteerde had de fout erkend en schadevergoeding betaald. Hossack is niet tevreden. Hij voert publiekelijk strijd tegen het Department, ‘naming individual members of DWP staff, accusing them of a variety of criminal acts including corruption and fraud. He has leafleted locally setting out his allegations; he has towed a trailer with posters advertising his allegations around the town. More recently, he has set up a website to publicise his allegations.’ Door de jaren heen heeft Hossack verschillende verzoeken om informatie gedaan aan het Department ‘which have been answered to a greater or lesser extent during the various inquiries and voluminous correspondence generated by his campaign.’ Een punt waar Hossack in het bijzonder belang in stelt is

<sup>9</sup> Volgens de Cambridge Dictionary betekent ‘to vex’ ‘to cause difficulty to someone, or to cause someone to feel angry, annoyed or upset’. ‘Vexatoir’ betekent volgens de Van Dale ‘plagend, kwellend, drukkend, knevelend. Afkomstig van het Latijn ‘vexare’: kwellen, plagen, met geweld bewegen, mishandelen, tormenteren, beledigen, pesten.’

de identiteit van de ambtenaar die zijn gegevens had geopenbaar aan derden. Een specifieke brief van Hossack ‘made specific reference to the Freedom of Information Act (FOIA) and requested “copies of the XXXX enquiry and YYYY enquiry information”.’ Deze XXXX en YYYY zijn twee ambtenaren van het Department ‘who had investigated Mr Hossack’s complaint in its early stages’.

Dit verzoek was geweigerd ‘on the grounds that it was vexatious and could therefore be refused within section 14 of FOIA’.

Het Tribunal gaf allereerst een algemene overweging die van belang is:

*‘The Act does not define vexatious further. The Information Commissioner has published Awareness Guidance notes, no 22 of which deals with vexatious and repeated requests. We found that a helpful framework, though it is not of course binding on us. The DWP referred us to a number of decisions dealing with vexatious in different statutory contexts, including costs awards and vexatious litigants. We found these interesting but not directly helpful. We accept the DWP’s point that the consequences of a finding that a request for information is vexatious are much less serious than a finding of vexatious conduct in these other contexts, and therefore the threshold for a request to be found vexatious need not be set too*

*high. Our context is different; and, as the IC points out in his Guidance, it is the character of the request which must be considered, not the party.’*

Met betrekking tot het verzoek van Hossack overwoog het meer specifiek:

*‘In our view, far from a campaigner for truth and justice on behalf of the public, as Mr Hossack portrays himself, he is more correctly described as pursuing an unreasonable obsession. Against that background, is Mr Hossack’s request for the information contained in the two internal investigations vexatious? Applying the second, third and fourth factors considered by the Tribunal in the case of Ahilathirunayagam<sup>10</sup>:*

*(ii) Previous possession of the information: Mr Hossack already had the substance of the 2 reports, and has debated their detailed content with the department.*

*(iii) Tendentious language: Mr Hossack’s request is expressed neutrally, but the language of many of his past communications has been tendentious, aggressive, threatening and abusive. His purpose has been to harangue the department and its employees, not to seek information he did not already possess.*

*(iv) Reopening issues: Mr Hossack endlessly wishes to debate the circumstances of that original disclosure, each time magnifying its importance and effects.’*

Op een onderdeel aarzelt het Tribunal. Dit betreft de eerste factor die het in de Ahilathirunayagam-zaak al had aangegeven: (i) activity that is likely to cause, *without justification or proper cause* (curs. T.D en I.T.), distress or irritation. Het Tribunal voegt hier dus het criterium toe dat het om ongerechtvaardigde distress or irritation moet gaan.

Op dit punt overweegt het dan:

---

<sup>10</sup> Zie supra.

*(...)there is no doubt that Mr Hossack's request caused distress and irritation, but in the early stages at least, Mr Hossack's campaign was fuelled by the Department's initial misleading replies. In Mr Hossack's view, this provides full justification for his subsequent and current allegation of a corrupt cover up. We reject that view. Whatever cause or justification Mr Hossack may have had for his campaign initially, cannot begin to justify pursuing it to the lengths he has now gone to. To continue the campaign beyond the Ombudsman's second report, when his complaint had been exhaustively and externally investigated, and once the Department had accepted the errors, apologised for them and paid compensation, is completely unjustified and disproportionate. We say that not just because of the wounding and intemperate language which Mr Hossack uses on occasion, or the volume of his correspondence, but because the original breach of the Data Protection Act has led to no discernible detrimental effects for Mr Hossack. His privacy was certainly infringed, but he has suffered no material loss, and has been appropriately compensated for the invasion of privacy; and to the extent that the breach has been publicised, that is entirely his own doing. (We have no jurisdiction over matters of compensation, but we are not surprised that the Ombudsman thought the relatively small sum of £150 was appropriate.) Seen in context, we have no hesitation in declaring Mr Hossack's request, in January 2007, vexatious.'*

**Het Tribunal neemt in deze uitspraak de vier criteria uit de eerdere Vaithilingam Ahilathirunayagam-uitspraak dus over, maar voegt het eerste criterium toe dat het om ongerechtvaardigde distress or irritation moet gaan.**

**3.2.2.3. *Mr David Billings v IC Additional Party EA/2007/0076***

Dit betreft een zaak waarin de verzoeker van de Information Commissioner gelijk heeft gekregen dat zijn verzoek ten onrechte als vexatious is bestempeld, maar waarin verzoeker toch in appeal gaat bij het Information Tribunal.

Billings verzocht om informatie 'relating to the dates of communications between a specific officer of the Parliamentary and Health Service Ombudsman (the "PHSO") and the Office of the Deputy Prime Minister'. De PHSO wees het verzoek af omdat het 'vexatious' was. De PHSO stelde dat het verzoek 'served no purpose or value and that the cost and time they would be required to spend in order to comply with the request would impose a significant burden'. De Commissioner oordeelde als gezegd dat het verzoek ten onrechte als 'vexatious' was aangemerkt. Hij betrok daarbij de in paragraaf 2.3 weergegeven guidance. Met name werd bezien of het verzoek 'would impose a significant burden', 'clearly does not have any serious purpose or value' en 'can otherwise fairly be characterised as obsessive or manifestly unreasonable'. Deze elementen zijn volgens de Commissioner 'in this case (...) both sequential and cumulative'. Indien het belangrijkste argument van de PHSO - betreffende 'the purpose or value of the request' - 'is shown to be wrong' dan zijn de 'supplementary arguments' alleen niet voldoende om de toepassing van artikel 14 te rechtvaardigen. Over het belangrijkste argument overwoog de Commissioner:

*'The Commissioner has established that the reason provided by the complainant is untenable. The PHSO has confirmed to the Commissioner that their Conflicts of Interest policy (a copy of which was provided to the Commissioner), contrary to the complainant's view, does not state that investigating*

*officers should not be involved with multiple or recent complaints concerning an organisation. The information specified in the complainant's request, therefore, cannot serve the purpose for which it was requested. However, the Commissioner maintains, and has confirmed in previous decision notices issued in this regard, that the test of whether a request has purpose or value is to be applied to the intention behind the request. In this case, despite the subsequent clarification of the facts, the Commissioner considers that the original intention of the request was purposeful – the complainant had a genuine, reasonable interest in establishing whether the PHSO's practices conformed to their operating policies. Whilst this might not have been apparent to the PHSO at the time of the request, this does not negate the intention.'*

Over het element 'obsessive or manifestly unreasonable' overwoog de Commissioner:

*'The Commissioner has seen the requests submitted by the complainant and notes that they mainly specify information which relates to the PHSO's duties as a complaints handler. The Commissioner considers that they constitute valid requests for the type of information (relating to public authority's functions) for which the Act was designed to promote access. The Commissioner is not satisfied that the requests can be fairly categorised as overly burdensome or to identify, for example, a pattern of requesting which is either obsessive or repeated in terms of the subject of the information requested. Also, as a complaints body, it might be reasonable for the PHSO to expect requests for information which relates to their functions. It is the Commissioner's view that neither the content nor the volume of the previous requests made by the complainant constitute sufficient grounds for labelling the current request obsessive or manifestly unreasonable.'*

Tenslotte, met betrekking tot het element 'significant burden' oordeelde de Commissioner:

*'The Commissioner acknowledges that if a PHSO estimates that to fulfil a request would exceed the appropriate limit, the request can legitimately be refused on the basis of section 12. However, if a PHSO seeks to refuse a request on the basis of section 14 because of the significant burden placed upon it by a request, this burden must equate to substantially more than the appropriate limit. In this case, in effectively conflating the cost limit provisions under section 12 and the vexatious request provisions under section 14 the PHSO closed down other normally available options for those requesting information under the Act.*

*Ordinarily, where the cost of complying with a request is estimated to exceed the appropriate limit, a PHSO would be expected to either provide that information which can be accommodated within the appropriate limit or to assist an applicant in refining their request. This duty is set out in section 16 of the Act. However, this duty does not apply where a PHSO is relying on section 14 to refuse a request.'*

Het Tribunal geeft aan het beroep te beschouwen als een 'unusual Appeal because it relates to a Decision Notice which was substantially in favour of the Appellant'. Het gaat alleen inhoudelijk in op het oordeel van de Commissioner over de relatie tussen artikel 16 FOIA – de 'duty to provide advice and assistance' aan de verzoeker – en de toepassing van artikel 14 FOIA. Uiteindelijk onderschrijft het Tribunal de argumentatie van de Commissioner op dit punt:

*(..) the obligation to provide advice and assistance is qualified by the words “so far as it would be reasonable to expect the authority to do so”. It is arguable that the only effect of those words is to place a limit on the extent of the assistance that must be provided. But we think that it also capable of meaning that the obligation is not triggered at all in circumstances where a public authority reaches a rational conclusion that a request is vexatious. It seems to us that this conclusion not only represents an appropriate construction of the language of the section but also reflects the common sense approach adopted in the Code of Practice. Its effect is that if a public authority comes to the reasonable conclusion that a request is vexatious it should not be open to criticism, (if the Information Commissioner or Tribunal subsequently disagrees with its assessment), for having failed to engage in further communications with the person making the request. This does not, of course, mean that public authorities may adopt a cavalier attitude to information requests: seeking to avoid their obligations by perversely or unreasonably characterising any inconvenient request as vexatious. The protection provided by the qualification to section 16 will not be available to a public authority which has been unreasonable in deciding to treat the request as vexatious.’*

Deze uitspraak maakt derhalve duidelijk dat volgens het Tribunaal de verplichting om de verzoeker te helpen (artikel 16 FOIA) niet geldt indien de overheid vaststelt, dan wel in redelijkheid kan vaststellen, dat sprake is van een ‘vexatious request’.

#### 3.2.2.4 *Mr J Welsh v IC Additional Party EA/2007/0088*

Welsh was van mening dat hij door twee doctoren van de ‘Group Practice (GP)’ waar hij als patient geregistreerd stond niet goed was behandeld. Hij beklaagde zich bij diverse instanties – de GP zelf, de General Medical Council en de Healthcare Commission – maar zijn klachten worden afgewezen. Hij richt op zeker moment ook een verzoek tot de GP dat blijktens de uitspraak van het Tribunal het volgende inhield. Het verzoek:

*‘starts with a reference to some prescriptions issued for him by the practice in 2004, asking if he saw a doctor on that day; it continues with a Latin tag; and refers to Article 6(1), the right to fair hearing, citing an article by Harris, O’Boyle and Warbrick on European Convention of Human Rights; it continues with a discussion of the breach of his Convention rights involved in his removal from the practice list, and the absence of any hearing or appeal; there follows a complaint about secret meetings within the practice, and some critical comments on the Doctors’ clinical judgement. The letter is 4 pages long; it contains a number of questions, some of them rhetorical and tendentious; it gives a deadline of 20 working days to answer them, and refers again to the Freedom of Information Act. (..) Included in the letter, on the third page, was the request for information with which this appeal is concerned: ‘Dr Burnett’ letter of 22 August 2006: Where did [the two Doctors complained of] receive their top-up from, date of top-up & the nature of their top-up training: I hope that this training was ex-practice, included on this training was face cancer recognition!’*



De brief wordt niet beantwoord door de GP omdat het verzoek volgens de GP 'vexatious' is.

Van belang is allereerst dat het Tribunal de algemene overweging uit Hossack betreffende het stellen van niet te hoge eisen aan de test of een verzoek "vexatious" is herhaald en daaraan toevoegt:

*'Indeed, there is a danger that setting the standard of vexatiousness too high will diminish public respect for the principles of free access to information held by public authorities enshrined in FOIA. There must be a limit to the number of times public authorities can be required to revisit issues that have already been authoritatively determined simply because some piece of as yet undisclosed information can be identified and requested. This is such a case.'*

Het Tribunal stelt dan vast dat de Commissioner 'reached the same conclusion, by a more structured route, following the tests laid down in Awareness Guidance No 22.' Het Tribunal vindt deze Guidance 'interesting and helpful', maar is 'cautious about elevating the two-stage test there into a necessary sequence.' Met betrekking tot de 'first stage, (does the request place a significant burden on the public authority?), is het ook Tribunal van oordeel dat deze is 'clearly met in this case, taking into account the size of the public authority in question, an individual Doctor.' Het Tribunal is het met de Commissioner eens dat 'significant burden is not just a question of financial resources, but includes issues of distraction and diversion from other work.' Echter, 'even if the public authority in this case had been substantial (such as a Strategic Health Authority for example) we would still have held the request vexatious, given the context and background.' Het Tribunal is het verder eens met de 'assessment of the other tests in the Guidance' door de Commissioner:

*'that, whatever Mr Welsh's intention, the effect of the request was to cause disruption and annoyance to the Doctors, and had the effect of harassing them. If following the Guidance to reach our decision, we would also have found the fourth condition was satisfied, that the request can fairly be characterised as obsessive.'*

Opvallend is derhalve dat het Tribunal in deze uitspraak enige afstand lijkt te nemen van de vexatious-test zoals deze uit de Guidance van de Commissioner voortvloeit. Ook is van belang dat wordt benadrukt dat de drempel om van een 'vexatious request' te kunnen spreken naar het oordeel van het Tribunal niet te hoog moet worden gelegd.

### 3.2.2.5. *R H Coggins v IC Additional Party EA/2007/0130*

Coggins had in een periode van twee jaar een twintig informatieverzoeken gericht tot de 'Norfolk County Council'. De aanleiding ervoor was dat hij vermoedde dat de Council frauduleus had gehandeld bij de financiële afwikkeling van de verstrekking van zorg aan een oudere vrouw. Coggings zelf was werkzaam als 'Money Matters volunteer for Age Concern assisting elderly persons with their financial concerns'. Onderzoek van o.a. de Council en de politie had geen fraude aan het licht gebracht. Volgens het

Tribunal was Coggings 'contention (..) throughout' dat 'the only way in which he would accept that fraud had been positively disproved would be if he could compare a complete set of the carer's logs as against the timesheets for the relevant period.' In het verzoek dat voorwerp was van het beroep bij het Tribunal verzocht Coggings, teruggaande tot 2002, het volgende:

*'copies of all the contracts between the Council and the independent care provider, copies of any contract variations, copies of the elderly woman's care plans, copies of any variations to the care as recorded. In addition and most importantly, he asked for the independent care agency's time sheets showing the hours of visits as charged to the Council for the period 4th January 2002 to December 2005 – except for those for 3 May 2004 to 31 October 2004.'*

De Council wees dit verzoek af als zijnde 'vexatious'. Het Tribunal (en de Commissioner) waren het daarmee eens. Het Tribunal onderschreef allereerst in algemene zin hetgeen het ook in eerdere zaken had overwogen over het hanteren van niet te hoge drempels om een verzoek 'vexatious' te achten. Met betrekking tot de Guidance van de Commissioner overwoog het Tribunal:

*'The Tribunal took into account the Information Commissioner's Guidance Number 22 issued July 2007 on Vexatious and Repeated Requests which it found useful in some respects. It was concerned however that the two stage test set out in the guidance might be interpreted in too formulaic a fashion by public authorities and the Information Commissioner. (..) A decision as to whether a request was vexatious within the meaning of section 14 was a complex matter requiring the weighing in the balance of many different factors. The Tribunal was of the view that the determination whether a request was vexatious or not might not lend itself to an overly structured approach.'*

Met betrekking tot het begrip 'vexatious' overwoog het Tribunal vervolgens onder andere:

*'When considering whether a request is vexatious, the Tribunal is bound to look to both the history of the matter and what lies behind the particular request. This is in marked contrast to other types of FOIA appeals where the Tribunal is said to be strictly applicant and motive blind. By necessity however, in order to determine such an appeal, the Tribunal needed to consider the facts leading up to the section 14 decision, the nature of the exchanges with the Appellant and his motives in pursuing the matter.'*

Aangaande het 'vexatious' karakter van het verzoek van Coggings overwoog het Tribunal onder meer:

*'The number of FOIA requests, the amount of correspondence and haranguing tone of that correspondence indicated that the Appellant was behaving in an obsessive manner. It was apparent that this would, over the relevant period, have caused a significant administrative burden on the Council. The Appellant's correspondence was difficult to deal with as it was often very long, detailed and overlapping in the sense that he wrote on the same matters to a number of different officers, repeating requests before a response to the preceding one was received. It is sometimes the case that*

*with the passage of time information which an authority was not previously required to disclose becomes liable to disclosure. This was not such a case however as nothing material had changed in the time between requests. The Tribunal was of the view that dealing with this correspondence and his requests would have been a significant distraction from its core functions.'*

Uit deze uitspraak volgt dat, hoewel de FOIA in het algemeen 'motive-blind' is, dit volgens het Tribunaal bij vexatious request-zaken anders kan zijn: de beoordeling van het verzoek in zijn context, maakt het noodzakelijk onder meer ook acht te slaan op de motieven van de verzoeker.

#### 3.2.2.6. *Mr David Gowers v IC Additional Party London Borough of Camden EA/2007/0114*

Gowers diende verschillende klachten en verzoeken om informatie in bij de London Borough of Camden (the Council) die allemaal te maken hadden met het zijns inziens niet goed functioneren van de Central Complaints Unit ("the CCU"). Een tiental van deze verzoeken werden door de Council afgewezen met een beroep op artikel 14 FOIA.

Met betrekking tot de definitie van de term 'vexatious' stelt het Tribunaal vast dat de FOIA geen definitie van "vexatious" bevat, maar dat art 14 lid 1 duidelijk maakt dat het gaat om de vraag of het verzoek 'vexatious' is en niet of de verzoeker 'vexatious' is. Bij gebrek van een definitie van "vexatious", 'Parliament must have intended the term to be given its ordinary meaning', aldus het Tribunaal. Verwijzend naar de uitspraak Ahilathirunayagam (zie onder 1.), betreft het een 'activity that is likely to cause distress or irritation, literally to vex a person to whom it is directed'. Het Tribunaal stelt vast dat de Awareness Guidance van de Commissioner, aangeeft 'that dictionary definitions of "vexatious" refer to "causing annoyance or worry".' De focus is daarom gericht op 'the likely effect of the request, ie, whether the request is likely to vex.' De toe te passen standaard is 'an objective one'. Echter, een verzoek is niet 'vexatious' alleen omdat de verzoeker 'is seeking information which the public authority may prefer not to disclose. Distress, annoyance, irritation or worry arising from the possible consequences of disclosure cannot turn an otherwise proper request into a vexatious one.' Naar het oordeel van het Tribunaal 'it is not only the wordings or nature of the request that must be examined, but also its context and history. A request which taken in isolation, may be quite benign, may show its vexatious quality only when viewed in context.'

Dit alles betekent voor de tien verzoeken van Gowers dat deze 'clearly vexatious' zijn. Gowers 'has often expressed his dissatisfaction with the CCU in a way that would likely have been seen, by any reasonable recipient, as hostile, provocative and personal (particularly in relation to the CCU's head), and going beyond any reasonable pursuit of his grievances.' Verder overweegt het Tribunaal dat 'there is no merit in the Appellant's contention that the requests cannot be vexatious because the Council allowed further requests on the same theme. The issue is whether the public authority's refusal was lawful at the time of the refusals, regardless of what did or did not happen subsequently. Also, while s.14(1) says that a public authority is not obliged to respond

to a request which is vexatious, it does not prevent a public authority from doing so.’ Het vervolgt met de constatering dat de FOIA ‘is motive-blind; a requester’s entitlement to information is not any the lesser or greater by reason of his intentions. Of course, if a requester’s motives are to harass, irritate or annoy a public authority, it is more likely that his request will be characterised as vexatious, but that is simply because in such a situation, it is likely that his request will have been designed to achieve his objective. It does not follow that a request can only be vexatious if the requester intended it to be so.’

In deze uitspraak nuanceert het Tribunaal de in de vorige paragraaf besproken Coggins-uitspraak op het punt van het meenemen van de motieven van de verzoeker. Het uitgangspunt is dat de FOIA, ook als het gaat om de beoordeling van de vexatiousness van een verzoek, ‘motive-blind’ is. Toch blijkt ook uit deze uitspraak dat de motieven van de verzoeker een rol spelen, maar dan waar deze tot uitdrukking komen in het verzoek zelf.

#### 3.2.2.7. *Graham Betts v IC Additional Party EA/2007/0109*

Betts was betrokken bij een verkeersongeval in december 2004. Hij stelde dat de Council aansprakelijk was voor de schade aan zijn auto - een kleine honderd pond – wegens slecht wegonderhoud. Deze claim werd door de verzekeraars van de afgewezen ‘on the basis that it enjoyed a defence under section 58 of the Highways Act 1980 whereby a highway authority may prove that it has taken such care as in all the circumstances was reasonably required to secure that the part of the highway in question was not dangerous to traffic.’ Om deze verdediging hard te maken zou de Council moeten kunnen bewijzen ‘the existence of an adequate inspection regime.’ Betts wilde, door middel van informatieverzoeken, duidelijk krijgen dat de Council ‘could not avail itself of the defence’. Hij deed diverse verzoeken die ‘all concerned the inspection of the road in question, work instructions and repairs to the road, information as to traffic flows, policies as to highway inspection, inspection period assessments and risk assessments.’ De Council voorzag hem van ‘various information including word processed job sheets and inspection reports (..) and manual diary entries(..)’. De Council stelt dat het Gowers heeft voorzien van ‘all information that is it obliged to provide under FOIA’. Het verzoek dat voorwerp is van het beroep bevatte de volgende vraag:

*‘a copy of your organisations health and safety policy and procedures where it described how risk is assessed and managed. In particular I require to see the guidance regarding the process of risk assessment?’*

*If as has been stated before by the Council that you have no procedure for undertaking risk assessments, can you please therefore inform me how the Council complies with the Health and Safety at Work Act and its associated regulations, and how your duty of care to the staff and public is exercised without such a procedure?’*

Het Tribunal stelde allereerst vast dat ‘on the face of it and if taken in isolation, there was nothing vexatious about the content or terminology of the request that was the subject of the appeal.’ Het overwoog ook dat ‘responding to the request would most probably, at least in the first place, be a simple matter, not involving a significant burden in terms of cost or labour.’ Om deze redenen was het uitgangspunt van het Tribunal ‘one of caution and concern that section 14 should not be inappropriately applied’.

Het was echter duidelijk voor het Tribunal dat Betts ‘was not – at least from February 2006 onwards – truly seeking information but was rather seeking to obtain an admission that the Council did not have an inspection regime in place and therefore a particular statutory defence to his road accident claim did not apply.’

Het Tribunal overwoog verder:

*‘it was not the purpose of FOIA to assist requesters in placing undue pressure on a public authority either as part of a campaign to expose maladministration or in order to force it into an admission of liability. Moreover FOIA obliges public authorities to disclose information it holds, not to give explanations or to create information that does not otherwise exist. Albeit it may have been a simple matter to send the information requested in January 2007, experience showed that this was extremely likely to lead to further correspondence, further requests and in all likelihood complaints against individual officers. It was a reasonable conclusion for the Council to reach that compliance with this request would most likely entail a significant burden in terms of resources.’*

Het verzoek diende te worden gezien in context:

*‘The Appellant made a series of serious allegations of deception. These allegations were founded on minor factual inaccuracies without any evidence that they were deliberately misleading. His basic premise was that simply because misleading statements had been made, this was evidence enough to prove deliberate deception. These accusations, linked as they were to various FOIA requests were a factor in concluding that the January request was vexatious.’*

Het Tribunal stelde verder vast dat Betts ‘often wrote in intemperate terms’ en dat ‘in addition to the unwarranted allegations of deception and corruption he would regularly make comments such as that officers were “arrogant”. This manner of communication added to the vexatious nature of the request in that the Council could reasonably expect it to lead to further unpleasant communication.’

Uiteindelijk leidde dit het Tribunal ook tot de vaststelling dat Betts’ ‘refusal to let the matter drop and the dogged persistence with which he pursued his requests, despite disclosure by the Council and explanations as to its practices, indicated that the latest request was part of an obsession.’ Het Tribunal was van mening dat begin 2005 Betts ‘could not be criticised for seeking the information that he did.’ Twee jaar later echter ‘the public interest in openness in this matter had been outweighed by the drain on resources and diversion from necessary public functions that were a result of his repeated requests.’

Vermeldenswaard is ook dat dit geen unaniem oordeel betrof. Eén lid van het Tribunal was een andere mening toegedaan:

*‘The minority lay member considered that the request was in fact unrelated to those previously made (ie: it concerned health & safety and not highways risk assessments). He was of the view that the Appellant’s conduct in relation to the previous requests had been vexatious but that the Council needed to treat this latest request differently on the basis that it concerned a different matter. In addition, he did not accept that the provision of an existing policy document on health and safety would, by itself, impose a significant burden. He pointed to the existence of such documents on the Council’s website in this regard. Particular care should be taken, he felt, before imputing a motive demonstrated in relation to one function of the local authority, to a request in respect of a different function.’*

Ook deze uitspraak maakt duidelijk dat de vexatiousness van een verzoek met name uit de context moet blijken. Hier betrof het met name ook de ‘serious allegations of deception’ richting de overheid en het schrijven in ‘intemperate terms’ die, tesamen met de conclusie dat de aanhoudende verzoeken blijken gaven van het feit dat sprake was van een ‘obsession’, maakten dat het verzoek als vexatious kon worden bestempeld.

#### 3.2.2.8. *Stephen Carpenter v IC Additional Party Stevenage Borough Council EA/2008/0046*

Carpenter was op zoek naar informatie waarom een bepaald stuk grond door de Stevenage Borough Council (SBC) was verkocht aan een zekere Van Hage voor £900,000 en daarna, vrijwel direct, doorverkocht aan ‘Charles Church Developments’ voor £8,319,000. Hij diende daartoe in een periode van een maand dertien verzoeken in bij de SBC. Deze werden afgewezen als ‘vexatious’ in de zin van artikel 14 FOIA, maar vooral ook als “manifestly unreasonable requests” in de zin van regulation 12 (4) (b) van de Environmental Information Regulations 2004 (EIR). Deze uitspraak van het Tribunal is daarmee ook de eerste waarin laatstgenoemde weigeringsgrond aan de orde komt.

Voor een goed beeld van het karakter van de verzoeken volgt hier allereerst een weergave ervan:

Verzoek 1 (21 juni 2007):

*“Under the Freedom of Information Act could you please provide me with all the relevant details regarding the disposal of SBC’s freehold interest, to include all meetings, who attended and all letters and relevant paperwork.”*

Verzoek 2 (21 juni 2007):

*“Under the Freedom of Information Act could you please provide me with all relevant details of the above-mentioned sale and valuation and details of any conversations and meetings regarding the SBC sale of their Freehold interest in the above.”*

Verzoek 3 (21 juni 2007):

*“Under the Freedom of Information Act I am requesting all details of conversations from when you were first instructed regarding the above sale of SBC’s freehold interest to Van Hage . I want to know the exact terms of the sale, how much deposit was paid, when it was paid and where it was banked. “I also request under the Freedom of Information Act a copy of Part II Confidential Report, 24th January 2007 with all details, as opposed to 3.1 and 5.3 being omitted from the copy I have.”*

Verzoek 4 (21 juni 2007):

*‘As for “Request 3”.’*

Verzoek 5 (24 juni 2007):

*“Under the Freedom of Information Act could you please provide me with all details regarding the completion of the council’s sale of their Freehold interest in the above to Van Hage. I would like to know exactly when the money was received and where it was paid into. Could you please advise me where the transfer was executed and at what time and on what date.*

*“Could you please confirm who was in attendance when the 106 Agreement was signed, whether signing took place and at what time .”*

Verzoek 6 (25 juni 2007):

*Description of request made contained in Complainant’s letter on 28 June 2007 as follows:*

*“I asked you to produce your last 3 completed S106 Agreements to confirm the wording was consistent that you declined and left the reception.”*

Verzoek 7 (25 juni 2007):

*“Under the Freedom of Information Act could you please supply me with the copies of your last 10 106 agreements.”*

Verzoek 8 (25 juni 2007):

*“Under the Freedom of Information Act I request all relevant details, letters, meetings and conversations regarding the above [planning application].”*

Verzoek 9 (25 juni 2007):

*“Under the Freedom of Information Act I request all relevant details, letters, meetings and conversations regarding the above [planning application].”*

Verzoek 10 (1 juli 2007):

*“Under the Freedom of Information Act I require details of all Stevenage Borough’s assets sold through the disposal programme for the year 2006/2007. Also under the Freedom of Information Act could you please confirm where and when you (sic) S106 Agreement for the above [planning application].”*

Verzoek 11 (4 juli 2007):

*"I repeat once again under the Freedom of Information Act that I require ALL of the above-mentioned information [as listed in the Council's refusal notice] as opposed to the other doctor documents that you have provided me with so far."*

Verzoek 12 (23 juli 2007):

*"Could you please, under the Freedom of Information Act, supply me with copies of part 2 agreements of planning meetings on 19th June 2007 and 10th July 2007".*

Verzoek 13 (25 juli 2007):

*"Could you please confirm if Stevenage Borough Council have a further financial interest or any other vested interest regarding the development of the Listed Farmhouse and the Barns on the Van Hage Site".*

Vervolgens gaat het Tribunal in op de vraag of deze verzoeken terecht als "manifestly unreasonable requests" in de zin van artikel 12 EIR zijn afgewezen. Het overweegt over de verhouding tussen artikel 14 FOIA en artikel 12 EIR allereerst:

*'The submissions by the IC and the SBC were similar. Both argued that the case law on section 14 FOIA set the context for the way in which regulation 12 (4) (b) should be applied generally and, in particular, to this case. Despite linguistic differences both provisions were aimed broadly at achieving the same purpose namely to ensure that applicants for information did not -- as a result of their unreasonable requests -- either jeopardise sound and effective administration within public institutions or otherwise unjustly harassed public officials.'*

Het Tribunal knoopt vervolgens aan bij de Guidance van Commissioner inzake toepassing an artikel 14 FOIA en daarin gegeven criteria:

*'In particular the following considerations (from AG22) were relevant to assist the Tribunal in deciding whether a particular request for "environmental information" was manifestly unreasonable:*

- (a) whether it imposed significant burdens on the authority in terms of expense or distraction;*
- (b) whether it had any serious purpose or value;*
- (c) whether it is designed to cause disruption or annoyance;*
- (d) whether it had the effect of harassing the public authority; and*
- (e) whether it could otherwise fairly be characterised as obsessive.'*

Het geeft dan een mooi overzicht van de beginselen die het heeft ontwikkeld met betrekking tot de toepassing van artikel 14 FOIA:

*'(1) It is important to ensure that the standard for establishing that a vexatious request is not too high (Coggins v ICO EA/2007/0013 Paragraph 19 and Hossack v ICO EA/2007/0024 and Welsh v ICO EA/2007/0088).*

*(2) The various considerations identified in AG22 (summarised at Paragraph 31 of the Decision Notice) are a useful interpretive guide to help public authorities to navigate the concept of a "vexatious request". There should not however be an overly-structured approach to the application of those*



considerations and every case should be viewed on its own particular facts.

(3) When deciding whether a request is vexatious a public authority is not obliged to look at the request in isolation. It could consider both the history of the matter and what lay behind the request. A request could appear, in isolation, to be entirely reasonable yet could assume quality of being vexatious when it is construed in context (*Hossack, Betts v ICO EA/2007/0190* and *Gowers v ICO and Camden LBC EA/2007/0014*).

(4) Every case turns on its own facts. Considerations which may be relevant to the overall analysis include:

- (a) the request forming part of an extended campaign to expose alleged improper or illegal behaviour in the context of evidence tending to indicate that the campaign is not well founded;
- (b) the request involving information which had already been provided to the applicant;
- (c) the nature and extent of the applicant's correspondence with the authority whether this suggests an obsessive approach to disclosure;
- (d) the tone adopted in the correspondence being tendentious and/or haranguing;
- (e) whether the correspondence could reasonably be expected to have a negative effect on the health and well-being of officers; and
- (f) whether responding to the request would be likely to entail substantial and disproportionate financial and administrative burdens.'

Uiteindelijk oordeelt het Tribunal dat de verzoeken van Carpenter 'manifestly unreasonable' waren om de volgende redenen:

'(1) In terms of frequency, 10 requests were submitted to SBC in less than 12 days. On two days the Appellant submitted four requests (21 June 2007 and 25 June 2007). In a wider context there were 48 logged contacts from the Appellant from April 2007 until the refusal notice was issued on 2 July 2007.

(2) In terms of the nature of the requests many were similar in nature. Some were identical or virtually identical and imposed a burden of wholly unnecessary duplication on SBC.

(3) In terms of the tone of the communication, by 21 June 2007 Mr Carpenter was sending unnecessarily threatening and intemperate communications towards a range of officers within SBC. His targets ranged from relatively junior officers (such as the planning officer Mr David Rusling) up to the Chief Executive (Mr Peter Ollis). Allegations included "deliberately misleading", "blatant abuse of power" and an "illegal, fraudulent and by association criminal" transaction; phrases such as "lying as to the true status of the land" "obtaining funds by deception" and allegations of negligence, maladministration and criminality scatter the communications fired off by the Appellant. These were linked with threats to instigate disciplinary action leading to suspension, dismissal and removal of pension entitlements against individual employees. The threatening effect of the communications was magnified as the letters were copied to others both within SBC and to external recipients such as the Mail on Sunday, BBC Three Counties Radio, a local MP and the Shadow Secretary of State for Communities and Local Government.

(4) The tone of the requests themselves, although sometimes couched in neutral language, could clearly be seen by recipients as threatening and harassing when set against other material they had received from him.

*(5) Much of the documentation at issue had already been provided to him by SBC. As a result of these repeated requests for information related to material that had already been provided and serve no useful purpose. It was indicative of an obsessive and unreasonable attitude on the part of Mr Carpenter.*  
*(6) Despite having made extremely serious allegations of illegality and even criminality against SBC and its officers, at no stage has Mr Carpenter actually brought any legal proceedings. The conduct of SBC had been referred by him to independent external bodies including the Audit Commission, the Solicitors Regular free Authority, the Standards Board for England and the Local Government Ombudsman. Those bodies found there was no case that warranted further investigation.'*

Deze uitspraak maakt duidelijk dat de term 'vexatious request' in artikel 14 FOIA en de term 'manifestly unreasonable requests' in artikel 12 lid 4 van de Environmental Information Regulations 2004 op dezelfde wijze door het Tribunal worden uitgelegd. Tevens geeft deze uitspraak een mooie samenvatting van de criteria die door het Tribunal worden gehanteerd om te beoordelen of een verzoek 'vexatious' is: (a) is het verzoek onderdeel van een 'extended campaign to expose alleged improper or illegal behaviour in the context of evidence tending to indicate that the campaign is not well founded; (b) betreft het verzoek informatie die al is verstrekt aan de verzoeker; (c) suggereert de 'nature and extent' van de correspondentie tussen verzoeker en de overheid 'an obsessive approach to disclosure'; (d) is de toon die in de correspondentie wordt gehanteerd 'tendentious and/or haranguing'; (e) kan in redelijkheid worden verwacht dat de correspondentie een negatief effect heeft op de 'health and well-being of officers'; en (f) leidt beantwoording van het verzoek waarschijnlijk tot 'substantial and disproportionate financial and administrative burdens.'

### 3.2.3. Uitspraken inzake 'repeated requests' (artikel 14 lid 2 FOIA)

#### 3.2.3.1. *Thomas Brodie MacClue v IC Additional Party EA/2007/0029*

Brody had diverse verzoeken om informatie ingediend bij "The Prime Minister and Office". De strekking ervan was dat 'Certain Muslim clerics, who he considered acted against the country's interests, were granted significant benefits which were denied to him, a disabled Scottish pensioner.' De verzoeken waren behandeld 'as having been directed at the Cabinet Office'. Ze werden afgewezen omdat 'the requests were substantially similar to ones that had been made previously by the Appellant', zodat artikel 14 lid 2 van toepassing was.

Het Tribunal overwoog:

*‘(.) various earlier requests for information had raised the same issues as those incorporated into the requests under consideration, albeit in a different format. (..) the public authority had complied with FOIA ss.1 and 17 in the manner of its response to those earlier requests and that by the time that it received the request under consideration it had already complied with at least one request which was substantially identical or substantially similar. The time that had elapsed since compliance with the previous requests was not long enough for it to be reasonable to expect the public authority to treat it as a new request. The public authority was therefore entitled to rely on FOIA s.14(2) and reject the request.’*

Kortom, in casu was sprake van een ‘repeated request’ in de zin van artikel 14 lid 2 FOIA. De verzoeken waren ‘substantially similar’ en het tijdsverloop dat was verstreken tussen de verzoeken was niet lang genoeg.

### 3.2.3.2 *Robert Andrew Brown v IC Additional Party the National Archives EA/2006/0088*

Brown verzocht The National Archives (TNA) for information “in relation to the Princess Margaret Townsend Affair; and or any illegitimate child born on or about 05/01/55 to Princess Margaret”. TNA wees het verzoek af ‘on the basis that they could not carry out a search for records that might not exist.’ Brown diende vervolgens 637 verzoeken in ‘by reference to specific file numbers from TNA’s online catalogue’. De meeste verzoeken ‘related to “closed” records, not open to the public’. TNA bood aan ‘to deal with them at a rate of 50 requests per month’. Echter ‘the parties had a different understanding of the nature of the review TNA would conduct’. De afspraak sneuvelde en Brown ‘asked for all his requests to be dealt with immediately’. Met een beroep op onder andere artikel 14, wees TNA zijn verzoek af.

Het Tribunal overwoog hierover:

*‘TNA relies on section 14(2) to assert that all the Appellant’s individual requests were identical or substantially similar requests, and that therefore, it was not obliged to comply with them. In our view this misconstrues section 14(2). The Appellant’s requests were for information about “Princess Margaret Townsend Affair; and or any illegitimate child born on or about 05/01/55 to Princess Margaret” from specific records. If TNA had complied with the request in relation to one specific record and the Appellant had then repeated the request for the information from the same record, section 14(2) would apply. There is nothing on the evidence to suggest that except in rare cases, the content of different records would be identical or substantially similar. That being the case, we find that a request for information relating to the same subject from another record is not an identical or substantially similar request for the purposes of section 14(2). If it were, it would lead to the surprising result that applicants wishing to search for information about a particular subject in TNA’s archives, could find themselves only able to make that request in relation to a single record. It would also lead to the anomalous result that TNA could not have invoked section 14(2) in respect of the Global Request since that was a single request (even though requiring a search of numerous records), but could invoke it in respect of the series of individual requests made by the Appellant to obtain the same information as the Global Request.*

*Section 14(2) is not the safeguard against the burden of a large volume of requests. That safeguard is section 12 (albeit that in the present case, we find that TNA cannot rely on section 12)'.*

Uit deze uitspraak blijkt dat geen sprake is van een verzoek dat 'substantially similar' is, als het verzoek wel hetzelfde onderwerp betreft, maar ziet op een andere 'record' in een archief. Verder wordt duidelijk gemaakt dat artikel 14 lid 2 FOIA niet is bedoeld om verzoeken af te wijzen wegens hun omvang. Daarvoor dient artikel 12 FOIA te worden gehanteerd.

### 3.3. Conclusies uit de jurisprudentie

Vraag 3 was om welke zaken het, blijkens de een analyse van jurisprudentie, in de Engelse praktijk gaat. De boven behandelde tien uitspraken vormen op de vraag het antwoord. Acht van de tien uitspraken betroffen 'vexatious requests' in de zin van artikel 14 lid 1 FOIA, twee uitspraken hadden betrekking op 'repeated requests' in de zin van artikel 14 lid 2 FOIA. In alle acht uitspraken over 'vexatious requests' werd het oordeel van de overheid – en het oordeel van de Commissioner – inzake het 'vexatious' karakter van het verzoek door het Tribunal overgenomen. In een van de twee uitspraken die betrekking had op 'repeated requests' (zie par. 3.2.3.2) was het Tribunal het niet eens met het oordeel van de overheid – en de Information Commissioner – inzake het mogen afwijzen van een verzoek omdat dit 'repeated' was in de zin van artikel 14 lid 2 FOIA. Aan deze algemene vaststellingen willen wij nog een aantal meer specifieke constatering toevoegen.

#### a. Met betrekking tot 'vexatious requests':

1. 'vexatious requests' blijken te worden gedaan door diverse soorten verzoekers aan diverse soorten 'public authorities': het varieert van onder andere een (oud)-student die informatie wenst van de universiteit, een persoon wiens inkomensgegevens door een Jobcentre ten onrechte waren openbaar gemaakt en die vervolgens dit Jobcentre (en zijn werknemers) achtervolgt, een persoon die niet goed is behandeld door doktoren en vervolgens de 'Group Practice' bestookt met verzoeken en brieven<sup>11</sup> tot een burger die niet tevreden is met het functioneren van de klachteninstantie van zijn gemeente en naar aanleiding daarvan verzoeken om informatie indient. Het is dus bijvoorbeeld niet zo dat een bepaalde categorie personen, zoals journalisten of actiegroepen, dergelijke verzoeken vooral indienen. Wel lijkt de constatering gerechtvaardigd dat het in de meeste gevallen gaat om personen die, veelal als gevolg van beslissingen of handelingen van de overheid die hen betreffen, in een verstoorde verhouding met die overheid zijn terechtgekomen.

2. in het verlengde van bovengenoemde constatering kan ook worden gewezen op het volgende. Eerder is vastgesteld dat het 'vexatious' karakter van het verzoek en niet het

---

<sup>11</sup> Uit deze uitspraak blijkt overigens dat 'public authorities' onder de FOIA een ruim begrip vormen.

‘vexatious’ karakter van de *verzoeker* blijktens de wetsgeschiedenis bepalend is. Dit wordt door het Tribunal ook in de regel onderschreven. Uit de uitspraken van het Tribunal blijkt evenwel ook dat de motieven van de verzoeker niet geheel buiten beschouwing (kunnen) blijven. Ons inziens maakt vooral het feit dat het vexatious karakter met name ook moet blijken uit de context en alle overige relevante omstandigheden, dat toch beide zaken, verzoek en verzoeker, enigszins met elkaar vermengd raken.

3. de term ‘vexatious’ is in de jurisprudentie nader omlijnd, waarbij niet een op een wordt aangeknoopt bij de richtlijnen van de Information Commissioner. Deze richtlijnen zijn behulpzaam als een ‘interpretive guide to help public authorities to navigate the concept of a “vexatious request”’. Er dient echter geen sprake te zijn van een ‘overly-structured approach to the application of those considerations’ en ieder zaak dient te worden beoordeeld ‘on its own particular facts’. Het verzoek dient in zijn context te worden gezien. De overheidsinstantie ‘could consider both the history of the matter and what lay behind the request’. Een verzoek kan op zich beschouwd ‘entirely reasonable’ zijn, maar ‘could assume quality of being vexatious when it is construed in context’.

4. de volgende aspecten zijn met name relevant bij de beoordeling van de vexatiousness van een verzoek: (a) is het verzoek onderdeel van een ‘extended campaign to expose alleged improper or illegal behaviour in the context of evidence tending to indicate that the campaign is not well founded; (b) betreft het verzoek informatie die al is verstrekt aan de verzoeker; (c) suggereert de ‘nature and extent’ van de correspondentie tussen verzoeker en de overheid ‘an obsessive approach to disclosure’; (d) is de toon die in de correspondentie wordt gehanteerd ‘tendentious and/or haranguing’; (e) kan in redelijkheid worden verwacht dat de correspondentie een negatief effect heeft op de ‘health and well-being of officers’; en (f) leidt beantwoording van het verzoek waarschijnlijk tot ‘substantial and disproportionate financial and administrative burdens.’

5. de constatering dat zaken niet te gestructureerd dienen te worden beoordeeld en dat de specifieke omstandigheden van de zaak belangrijk zijn is overigens geen constatering die specifiek ‘vexatious’ requests betreft. Deze ‘case by case’-benadering past in de algemene benadering van de wijze van geschilbeslechting in het Verenigd Koninkrijk.

6. een algemeen uitgangspunt dat in enkele uitspraken terugkomt, is dat de drempel om van een ‘vexatious request’ te kunnen spreken niet te hoog moet worden gelegd. Een te strikte test zou het respect van de burgers voor de beginselen van vrije toegang tot informatie die in het bezit is van de overheid verminderen.

7. een van de uitspraken (par. 3.2.2.8) betreft niet alleen artikel 14 FOIA maar ook artikel 12 lid 4 van de Environmental Information Regulations 2004. In laatstgenoemde regeling inzake openbaarheid van milieuinformatie wordt – verklaarbaar in het licht

van onder meer het Verdrag van Aarhus - de term 'manifestly unreasonable requests' gebruikt. De invulling die het Tribunal daaraan geeft blijkt niet af te wijken van de invulling die wordt gegeven aan de term 'vexatious requests' in artikel 14 FOIA.

**b. Met betrekking tot 'repeated requests':**

1. repeated requests mogen niet worden afgewezen onder artikel 14 lid 2 als zijnde 'substantially similar', als het verzoek wel hetzelfde onderwerp betreft als een eerder verzoek, maar ziet op een andere 'record' in een archief.
2. artikel 14 lid 2 FOIA is niet bedoeld om verzoeken af te wijzen wegens hun omvang. Daarvoor dient artikel 12 FOIA (exemption where cost of compliance exceeds appropriate limit) te worden gehanteerd. Zie over deze bepaling nader paragraaf 5.

## 4. Evaluatie van de FOIA en afname van misbruik (vraag 4 en 5)

### 4.1. Inleiding

Vraag 4 hield in of de gekozen oplossing (in artikel 14 FOIA) tot een afname van het misbruik heeft geleid. Vraag 5 stelt aan de orde of de Freedom of Information Act is geëvalueerd en, zo ja, of bij deze evaluatie aandacht is besteed aan misbruik? In het navolgende zal eerst op de laatstgenoemde vraag worden ingegaan.

### 4.2. Evaluatie

De FOIA is door de wetgever niet geëvalueerd. Dat is ook verklaarbaar, gelet op het feit dat de FOIA (pas) in 2005 in werking is getreden. Wel verschijnen er jaarlijks verslagen (annual reports) van de Information Commissioner over het functioneren van de FOIA. Deze verslagen bevatten geen nadere informatie over de toepassing van artikel 14 FOIA anders dan dat wordt gewezen op enkele van de 'decision notices' die het betreffende jaar door de Commissioner zijn uitgevaardigd. Als gezegd zijn alle 'decision notices' van de Commissioner over artikel 14 FOIA opgenomen in bijlage 1.

### 4.3. Afname van misbruik

Alvorens de vraag naar een mogelijke afname van misbruik kan worden beantwoord dient eerst te worden vastgesteld wat het referentiepunt is om deze al dan niet aanwezige afname aan te relateren. Dit moet ons inziens vanzelfsprekend zijn het jaar 2005, het jaar waarin de FOIA in zijn geheel in werking trad. De vraag zou dan zijn of sinds 2005 sprake is van een afname van misbruik van de FOIA. Uit de verslagen van de Information Commissioner kan niet worden afgeleid in hoeverre de regeling in artikel 14 van de FOIA tot een afname van misbruik heeft geleid. Wel kan worden geconstateerd dat de regeling van artikel 14 door de overheid slechts in (zeer) beperkte mate wordt gehanteerd bij het afwijzen van verzoeken. Dit kan althans worden opgemaakt uit een speech van de toenmalige<sup>12</sup> Information Commissioner, Richard Thomas, medio 2007.<sup>13</sup> Dit kan twee dingen betekenen: er wordt weinig 'misbruik' van de FOIA gemaakt, in die zin dat er weinig vexatious of repeated requests worden gedaan, of het 'misbruik' van de regeling wordt op andere wijze opgelost. In ieder geval kan voor wat betreft dit laatste worden gewezen op hetgeen in paragraaf 5 nader aan de orde komt: de mogelijkheid om verzoeken af te wijzen indien de 'cost of compliance exceeds appropriate limit'.

---

<sup>12</sup> Medio 2009 is een nieuwe Commissioner aangetreden, Christopher Graham.

<sup>13</sup> Zie PL&B UK Newsletter, issue 32, July 2007.





## 5. Uitvoeringskosten en de omvang van het verzoek (vraag 6)

### 5.1. Inleiding

Onderzoeksvraag 6 was of uitvoeringskosten en de omvang van een verzoek om informatie een rol spelen bij de weigering van verzoeken om openbaarmaking in het Verenigd Koninkrijk en, zo ja, op welke wijze? Artikel 12 en 13 FOIA bevatten een regeling terzake. Deze zal ter beantwoording van vraag 6 hieronder worden weergegeven, waarbij tevens zal worden aangehaald hetgeen in de toelichting is overwogen.

### 5.2. Artikel 12 FOIA: exemption where cost of compliance exceeds appropriate limit

Artikel 12 FOIA bepaalt het volgende:

*'(1) Section 1(1) does not oblige a public authority to comply with a request for information if the authority estimates that the cost of complying with the request would exceed the appropriate limit.*  
*(2) Subsection (1) does not exempt the public authority from its obligation to comply with paragraph (a) of section 1(1) unless the estimated cost of complying with that paragraph alone would exceed the appropriate limit.*  
*(3) In subsections (1) and (2) "the appropriate limit" means such amount as may be prescribed, and different amounts may be prescribed in relation to different cases.*  
*(4) The Secretary of State may by regulations provide that, in such circumstances as may be prescribed, where two or more requests for information are made to a public authority—*  
*(a) by one person, or*  
*(b) by different persons who appear to the public authority to be acting in concert or in pursuance of a campaign,*  
*the estimated cost of complying with any of the requests is to be taken to be the estimated total cost of complying with all of them.*  
*(5) The Secretary of State may by regulations make provision for the purposes of this section as to the costs to be estimated and as to the manner in which they are to be estimated.'*

De explanatory note bij artikel 12 van de FOIA geeft de volgende toelichting:

*'This section exempts public authorities from the obligation to disclose the information requested, if the cost of doing so exceeds a threshold prescribed by the Secretary of State. It allows the Secretary of State to prescribe different amounts for different authorities. It enables the Secretary of State to make regulations to allow authorities to aggregate the costs of requests for information where two or more requests are made by one person, or by two or more persons acting together. It also enables the Secretary of State to make regulations governing the matters to be taken into account in calculating the costs, and the manner in which they are to be estimated.'*

De minister heeft de nadere voorschriften terzake uitgevaardigd in de Freedom of Information and Data Protection (Appropriate Limit and Fees) Regulations 2004, in werking getreden op 1 januari 2005.<sup>14</sup>

Met betrekking tot de in artikel 12 lid en 2 bedoelde grens, waarboven aan een verzoek niet hoeft te worden voldaan, bepaalt artikel 3 het volgende:

- '(1) This regulation has effect to prescribe the appropriate limit referred to in (...) section 12(1) and (2) of the 2000 Act.*
- 2) In the case of a public authority which is listed in Part I of Schedule 1 to the 2000 Act<sup>15</sup>, the appropriate limit is £600.*
- (3) In the case of any other public authority, the appropriate limit is £450.'*

Op grond van artikel 4 lid 3 mag de overheidsinstantie rekening houden met de volgende kosten:

- '(3) In a case in which this regulation has effect, a public authority may, for the purpose of its estimate, take account only of the costs it reasonably expects to incur in relation to the request in:*
- (a) determining whether it holds the information,*
  - (b) locating the information, or a document which may contain the information,*
  - (c) retrieving the information, or a document which may contain the information, and*
  - (d) extracting the information from a document containing it.'*

Lid 4 bepaalt daarbij:

- '(4) To the extent to which any of the costs which a public authority takes into account are attributable to the time which persons undertaking any of the activities mentioned in paragraph (3) on behalf of the authority are expected to spend on those activities, those costs are to be estimated at a rate of £25 per person per hour.'*

Waar het gaat om de kosten van het voldoen aan meerdere 'related requests' bepaalt artikel 5:

- '(1) In circumstances in which this regulation applies, where two or more requests for information to which section 1(1) of the 2000 Act would, apart from the appropriate limit, to any extent apply, are made to a public authority -*
- (a) by one person, or*

---

<sup>14</sup> Statutory Instrument 2004 No. 3244.

<sup>15</sup> Dit zijn: 1 Any government department, 2 The House of Commons, 3 The House of Lords, 4 The Northern Ireland Assembly, 5 The National Assembly for Wales, 6 The armed forces of the Crown, except (a) the special forces, and (b) any unit or part of a unit which for the time being required by the Secretary of State to assist the Government Communications Headquarters in the exercise of its functions.

- (b) by different persons who appear to the public authority to be acting in concert or in pursuance of a campaign,  
the estimated cost of complying with any of the requests is to be taken to be the total costs which may be taken into account by the authority, under regulation 4, of complying with all of them.
- (2) This regulation applies in circumstances in which-
- (a) the two or more requests referred to in paragraph (1) relate, to any extent, to the same or similar information, and
- (b) those requests are received by the public authority within any period of sixty consecutive working days.
- (..)'

In de literatuur wordt bij de bepalingen inzake related requests het volgende opgemerkt<sup>16</sup>:

*'This provision (artikel 12 lid 4 FOIA) is designed to protect public authorities from the effect of campaigns aimed at disrupting the work of the authority by flooding it with a barrage of requests for information (perhaps as a protest at its activities). However, there is a danger that public authorities may claim that legitimate information-gathering exercises coordinated by interest or pressure groups or the media will also be covered by such regulations. Where a public authority relies upon the regulations in refusing to grant requests, the Information Commissioner should interpret this limiting provision strictly. It ought to be possible for those engaged in a bona fide information-seeking campaign coordinated by a pressure group to demonstrate that they are primarily motivated by a desire to spread the burden of applying for information or to gain access to a wider range of information, and not by a wish to evade the cost limits'.*

### 5.3. Artikel 13 FOIA: fees for disclosure where cost of compliance exceeds appropriate limit

Artikel 13 FOIA bepaalt:

- '(1) A public authority may charge for the communication of any information whose communication:*
- (a) is not required by section 1(1) because the cost of complying with the request for information exceeds the amount which is the appropriate limit for the purposes of section 12(1) and (2), and*
- (b) is not otherwise required by law,*
- such fee as may be determined by the public authority in accordance with regulations made by the Secretary of State.*
- (2) Regulations under this section may, in particular, provide—*
- (a) that any fee is not to exceed such maximum as may be specified in, or determined in accordance with, the regulations, and*

<sup>16</sup> John Wadham, Jonathan Griffiths, Kelly Harris, Blackstone's guide to The Freedom of Information Act 2000, 3<sup>rd</sup> edition, Oxford University Press 2007, p.65.

- (b) that any fee is to be calculated in such manner as may be prescribed by the regulations.*
- (3) Subsection (1) does not apply where provision is made by or under any enactment as to the fee that may be charged by the public authority for the disclosure of the information.'*

In de explanatory note wordt overwogen:

*'This section provides that a public authority may charge for the communication of any information the communication of which is not required under section 1(1), because the cost of compliance exceeds the appropriate limit, and is not otherwise required by law. Such fees are to be determined by the public authority in accordance with regulations made by the Secretary of State. It enables public authorities to charge for large amounts of information that might not be otherwise disclosed due to cost considerations. This does not affect existing statutory provisions as to fees to be charged for the disclosure of information.'*

Artikel 7 van de Freedom of Information and Data Protection (Appropriate Limit and Fees) Regulations 2004 bepaalt terzake:

- '(1) Any fee to be charged under section 13 of the 2000 Act by a public authority to whom a request for information is made is not to exceed the maximum determined by a public authority in accordance with this regulation.*
- (2) The maximum fee is a sum equivalent to the total of -*
- (a) the costs which the public authority may take into account under regulation 4 in relation to that request, and*
- (b) the costs it reasonably expects to incur in relation to the request in -*
- (i) informing the person making the request whether it holds the information, and*
- (ii) communicating the information to the person making the request.*
- (3) But a public authority is to disregard, for the purposes of paragraph(2)(a), any costs which it may take into account under regulation 4 solely by virtue of the provision made by regulation 5.*
- (4) Costs which may be taken into account by a public authority for the purposes of paragraph (2)(b) include, but are not limited to, the costs of-*
- (a) giving effect to any preference expressed by the person making the request as to the means or form of communicating the information,*
- (b) reproducing any document containing the information, and*
- (c) postage and other forms of transmitting the information.*
- (5) For the purposes of this regulation, the provision for the estimation of costs made by regulation 4(4) is to be taken to apply to the costs mentioned in paragraph (2)(b) as it does to the costs mentioned in regulation 4(3).'*

## 5.4. Conclusie

De FOIA bevat in artikel 12 en 13 een regeling op grond waarvan bij de beslissing omtrent een verzoek om informatie rekening kan worden gehouden met de uitvoeringskosten en de omvang van het verzoek. Indien de kosten van het daadwerkelijk verstrekken van de gevraagde informatie een bepaalde limiet te boven gaat (450 of 600 pond, afhankelijk van het soort overheidsinstantie) hoeft het verzoek niet te worden ingewilligd. Wel dient te worden aangegeven of de gevraagde informatie bij de overheidsinstantie aanwezig is, tenzij ook de kosten om aan dat deel van het verzoek gehoor te geven de genoemde limieten overschrijdt (artikel 12 lid 2). Voor aan elkaar gerelateerde verzoeken van één persoon of meerdere personen die samen optreden bestaat, onder voorwaarden, de mogelijkheid om bij het bepalen van de limiet om niet te hoeven voldoen aan een verzoek rekening te houden met de kosten die zijn verbonden aan het voldoen aan alle verzoeken (artikel 12 lid 4). Voor zover het voldoen aan het verzoek genoemde kostenlimieten te boven gaat kan de overheidsinstantie het verzoek dus op grond van artikel 12 FOIA afwijzen. Het kan evenwel ook toch willen voldoen aan een dergelijk verzoek. In dat geval mag de overheidsinstantie dan in beginsel een fee vragen (artikel 13 FOIA). Artikel 7 van de door de minister vastgestelde uitvoeringsregeling bepaalt de maximale hoogte ervan.



## Deel B

Landen die het verdrag van de Raad van Europa betreffende toegang tot officiële documenten hebben ondertekend





## 6. Het verdrag van de Raad van Europa: Convention on Access to Official Documents

### 6.1. Inleiding

In juni 2009 werd in de Raad van Europa een verdrag gesloten over openbaarheid van bestuur, de Convention on Access to Official Documents, CETS No. 205.<sup>17</sup> Dit Verdrag werkt het fundamentele recht op informatie uit<sup>18</sup> daar waar het informatie betreft die in handen is van overheidsinstanties. In de preambule wordt ook gerefereerd aan het rechtsstatelijk belang van transparantie van bestuur in een democratische en pluralistische samenleving.

Het Verdrag regelt in artikel 2 het recht van iedereen op toegang op aanvraag tot officiële documenten (official documents<sup>19</sup>) gehouden door publieke instanties (public authorities<sup>20</sup>). Artikel 3 regelt mogelijke beperkingen op dat recht in het belang van bijvoorbeeld de nationale veiligheid of strafrechtelijk onderzoek. Die beperkingen dienen nauwkeurig in de nationale wetgeving te zijn aangegeven, dienen noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving en evenredig aan de beschermingswaardige doelen. Het Verdrag somt een aantal van deze doelen op in artikel 3 lid 1 en lid 2.

Artikel 5 bevat regels voor de behandeling van een verzoek tot openbaarmaking. In lid 5 is een bepaling opgenomen die de autoriteiten de ook mogelijkheid biedt om een verzoek af te wijzen (a request for access to an official document may be refused). Dat kan in twee gevallen: 1. als, ondanks de hulp en bijstand van de publieke instantie (zie artikel 5 lid 1 dat bepaalt dat de overheid een zorg heeft om verzoekers te hulp te schieten), het verzoek te vaag of onduidelijk (too vague) blijft om het gevraagde document te identificeren en 2. indien het verzoek kennelijk onredelijk is (manifestly unreasonable).

Article 5 – Processing of requests for access to official documents

- 1 The public authority shall help the applicant, as far as reasonably possible, to identify the requested official document.

---

<sup>17</sup> Council of Europe Convention on Access to Official Documents, Tromsø, 18 juni 2009, CETS No. 205, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>

<sup>18</sup> Fundamenteel recht vervat in artikel 19 Universele Verklaring van de Rechten van de mens, de artikelen 6, 8 en 10 Van het EVRM,

<sup>19</sup> Zie artikel 1 lid 2 onder b: ‘ “official documents” means all information recorded in any form, drawn up or received and held by public authorities.’

<sup>20</sup> Zie artikel 1 lid 2 onder a.

- 2 A request for access to an official document shall be dealt with by any public authority holding the document. If the public authority does not hold the requested official document or if it is not authorised to process that request, it shall, wherever possible, refer the application or the applicant to the competent public authority.
- 3 Requests for access to official documents shall be dealt with on an equal basis.
- 4 A request for access to an official document shall be dealt with promptly. The decision shall be reached, communicated and executed as soon as possible or within a reasonable time limit which has been specified beforehand.
- 5 A request for access to an official document may be refused:
  - i if, despite the assistance from the public authority, the request remains too vague to allow the official document to be identified; or
  - ii if the request is manifestly unreasonable.

De korte Toelichting op artikel 5 lid 5 van het Verdrag<sup>21</sup> luidt:

‘Paragraph 5

52. From paragraph 5 follows that a public authority may refuse to deal with a request for access to an official document on two grounds: either because, despite assistance from the public authority, the request remains **too vague** to allow the document to be identified or because the request is **manifestly unreasonable** (for example, if the request requires a disproportionate amount of searching or examination). Where the request is clearly vexatious (for example, one of many requests intended to hinder a department’s work, repeated requests for the same document within a very short space of time by the same applicant), it might be refused.’

Een kennelijk onredelijk verzoek (manifestly unreasonable) is een verzoek dat onevenredig veel zoekwerk of onderzoek zou vergen om eraan te voldoen. Bovendien is een verzoek kennelijk onredelijk indien, zo staat verder in de toelichting, het verzoek duidelijk verstorend, vexatoir (clearly vexatious)<sup>22</sup> is. Als dit het geval is, dan mag het afgewezen worden. Er worden twee voorbeelden van clearly vexatious verzoeken genoemd: 1. één of meer verzoeken die de bedoeling hebben om het werk van de overheid te hinderen en 2. herhaalde verzoeken binnen een zeer kort tijdsbestek door dezelfde aanvrager voor het zelfde document.

Het begrip ‘kenlijk onredelijk’ omvat daarmee twee elementen: het hinderen van de overheid en herhaalde verzoeken.

<sup>21</sup> Explanatory Report, p. 9 <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/205.htm>

<sup>22</sup> Vexatoir betekent als gezegd volgens de Van Dale plagend, kwellend, drukkend, knevelend. Afkomstig van het Latijn ‘vexare’: kwellen, plagen, met geweld bewegen, mishandelen, tormenteren, beledigen, pesten. Aan het woord komt ook juridische betekenis toe in de zin van onnodig, onredelijk.

## 6.2. Het verdrag van de Raad van Europa: landen die het verdrag hebben ondertekend en onderzoeksvra(a)g(en)

Een twaalftal landen heeft bovengenoemd Verdrag reeds ondertekend: België, Estland, Finland, Georgië, Hongarije, Litouwen, Macedonië, Montenegro, Noorwegen, Servië, Slovenië en Zweden. Slechts Noorwegen heeft het verdrag tevens geratificeerd.<sup>23</sup> De onderzoeksvraag (vraag 7) met betrekking tot die landen luidt: hebben deze landen een (nationale) regeling voor het tegengaan van misbruik van openbaarheid van bestuur. Het onderzoek met betrekking tot deze vraag is (slechts) bedoeld om voor ieder land een positief of negatief antwoord te krijgen op vraag 7. Voor enkele landen die inderdaad een dergelijke regeling hebben opgenomen in nationale wetgeving is vervolgens in een nadere case-study vraag 8 beantwoord: hoe wordt daarbij aangesloten bij de misbruik-bepalingen van het Verdrag. Deze nadere case-study betreft België en Servië (par. 8).

Wij hebben van de landen die het Verdrag van de Raad van Europa hebben ondertekend de nationale wetgeving over openbaarheid van bestuur onderzocht. Het betreft wetgeving die vergelijkbaar is met de Nederlandse Wet openbaarheid van bestuur of de Freedom of Information Acts naar Angelsaksisch model. Er is veel informatie opgezocht en ook gevonden waarmee de onderzoeksvragen konden worden beantwoord, maar het is wel noodzakelijk om enkele kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste is van alle landen een Engelse vertaling gevonden van hun (algemene) 'wet openbaarheid van bestuur'. Er zijn echter niet altijd officiële vertalingen voor handen of vertalingen afkomstig van (de websites van) overheidsinstanties zoals Staatsbladen, ministeries, een informatiecommissie of informatieombudsman. Zelfs in dat laatste geval kan de vertaling inofficieel zijn. Een handige website om op het spoor te komen van informatie was die van <http://freedominfo.org/>. Vertalingen waren ook te vinden op <http://www.legislationline.org/>. In hoeverre de gebruikte vertalingen dus volledig betrouwbaar zijn in juridisch opzicht, is enigszins ongewis. Ten tweede gaan wij er vanuit dat de gevonden wetgeving ook de geldende wetgeving is, maar waterdicht is dat niet helemaal. Ten derde verwijzen de onderzochte wetten niet zelden naar andere of nadere (formele) wetgeving of nadere regelgeving in AMvB's en ministeriële regelingen die echter niet in het Engels beschikbaar zijn. Ten vierde zijn er landen die hun 'openbaarheid van bestuur' niet slechts in één, maar in meer en verschillende wetten hebben geregeld (bijvoorbeeld wetten over de persvrijheid en/of privacywetgeving en/of milieuwetgeving ter uitvoering van het Verdrag van Århus) waarvan geen vertaling voor handen is. Door deze beperkingen krijgt ons antwoord op de onderzoeksvraag een minder categorisch karakter dan de vraag zou doen vermoeden.

---

<sup>23</sup> Stand op 4 januari 2010 op: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=205&CM=8&DF=04/01/2010&CL=ENG>



## 7. Landenoverzicht met betrekking tot het tegengaan van misbruik van openbaarheid van bestuur (vraag 7)

Hieronder volgt een overzicht per land van de twaalf landen die het bovengenoemd Verdrag ‘Convention on Access to Official Documents, CETS No. 205’ reeds hebben ondertekent. Hier zij, voor de duidelijkheid, het volgende opgemerkt. Alle onderzochte wetgeving bevat afwijzingsgronden zoals die ook bekend zijn in de Nederlandse Wet openbaarheid van bestuur (zie artikel 10 en 11 Wob en artikel 3 van de Convention on Access to Official Documents). Deze absolute en/of relatieve weigeringsgronden zijn, gezien de onderzoeksvraag die betrekking heeft op anti-misbruikregelingen, niet nader onderzocht. De onderzochte wetten bevatten bepalingen over verzoeken die niet aan de door de wet gestelde (formele) eisen voldoen of die te onduidelijk zijn om te bepalen welke informatie precies door de overheid verstrekt zou moeten worden. De overheid stelt dan de verzoeker in de gelegenheid, eventueel met assistentie, om alsnog het verzoek aan te vullen. Indien dan het verzoek nog steeds gebrekkig is, kan de overheid het verzoek afwijzen. Dit is strikt genomen geen regeling die bedoeld is bewust misbruik tegen te gaan. Wij hebben het, indien het in de wetgeving is bepaald, wel vermeld omdat het gezien kan worden als een soort ‘onredelijke’ aanvraag (dit is bij voorbeeld het geval in Servië waar de toezichthouder – de *Information Commissioner* – tussen te vage informatie en misbruik een link legt<sup>24</sup>). Onze aandacht ging verder uitsluitend uit naar regelingen die beogen misbruik te beperken.

Per land zal aangegeven worden of de Grondwet het recht op informatie of, nog specifieker, op openbaarheid van bestuur bevat, het betreft immers een fundamenteel recht waaraan het Verdrag van de Raad van Europa uitdrukking geeft. Dan zal op basis van de gevonden ‘wet openbaarheid van bestuur’ - waarvan de bron vermeld wordt (met vindplaats op het internet)- aangegeven worden of daar een antimisbruik regeling is opgenomen en zo ja, hoe die regeling luidt.

### 7.1. België

In België is de openbaarheid van bestuur in 1993 vastgelegd in artikel 32 van de Grondwet:<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Zie: ‘(...) In general, we can, however, agree that a question of abuse of the right to free access to information of public importance should be asked, whenever the requirements are too vague.(...)’

Answer no. 011-00-37/2007-03 van 23 april 2007, in: ‘Information Booklet on Work of the Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection’, p. 91

—<http://www.poverenik.org.rs/images/stories/informator-o-radu/2009/novembar2009/informator-poverenika-inglesk-novembar2009.pdf>

<sup>25</sup> Bron: Justel, Geconsolideerde wetgeving, <http://www.ejustice.just.fgov.be>

‘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.’

België heeft een **Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur**.<sup>26</sup> In artikel 6 lid 1 en lid 2 staan de afwijzingsgronden voor een federale of niet-federale administratieve overheid. In het derde lid staat een antimisbruik bepaling voor een federale administratieve overheid die een verzoek tot openbaarheid mag weigeren indien dat verzoek ‘kennelijk onredelijk’ (onder 3) is of ‘kennelijk te vaag is geformuleerd’ (onder 4).

#### Artikel 6

(...)

§ 3. Een federale administratieve overheid mag een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijzen in de mate dat de vraag :

- 1° een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking, om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven;
- 2° een advies of een mening betreft die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld;
- 3° kennelijk onredelijk is;
- 4° kennelijk te vaag geformuleerd is.

(...)

Naast deze federale wet is er ook een

**Decreet van 26 maart 2004** (het Decreet van 26 maart 2004)<sup>27</sup> betreffende de openbaarheid van bestuur van de Vlaamse overheid waarin artikel 11 en 18 een bepaling bevat over een kennelijk onredelijke of vage aanvraag waarbij de overheid dan de aanvrager te hulp moet schieten:

#### Artikel 11

De instanties, genoemd in artikel 4, § 1, mogen een aanvraag afwijzen:

- 1° als de aanvraag kennelijk onredelijk blijft of op een te algemene wijze geformuleerd blijft, na een verzoek van de instantie tot herformulering van de eerste aanvraag, als bedoeld in artikel 18;
- 2° als de aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn.....

---

<sup>26</sup> Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, B.S., 30 juni 1994, Bron: <http://user.online.be/~fschram/wet4.html>  
[http://www.juridat.be/cgi\\_loi/loi\\_N.pl?cn=1994041151](http://www.juridat.be/cgi_loi/loi_N.pl?cn=1994041151)

<sup>27</sup> Bron: [http://www3.vlaanderen.be/openbaarheid/document.php?document\\_id=1](http://www3.vlaanderen.be/openbaarheid/document.php?document_id=1)

### Artikel 18 Kennelijk onredelijke aanvraag

Als de aanvraag **kennelijk onredelijk** is of op **een te algemene wijze is geformuleerd**, verzoekt de instantie zo spoedig mogelijk de aanvrager zijn aanvraag te specificeren of te vervolledigen.

De instantie deelt mee waarom de aanvraag kennelijk onredelijk is of op een te algemene wijze geformuleerd is. Voorzover dat mogelijk is, geeft ze tevens aan welke gegevens over de gevraagde informatie nodig zijn om op de aanvraag te kunnen ingaan.

Volgens de Memorie van Toelichting<sup>28</sup> is de uitleg van artikel 11 en 18 het volgende:

‘(...) Gaat de aanvrager hier niet op in of is de aanvraag opnieuw kennelijk onredelijk of te algemeen geformuleerd, dan kan de aanvraag op grond van deze bepaling worden afgewezen. In dit geval is het immers duidelijk dat de aanvrager manifest misbruik maakt van zijn recht. Dit is bv. het geval wanneer het verzoek niet de verkrijging van informatie, maar de desorganisatie of verstoring van de werking van de overheidsdienst beoogt.’

#### CONCLUSIE:

België (en Vlaanderen) heeft in haar wetgeving een regeling voor het tegengaan van misbruik van openbaarheid van bestuur indien het verzoek kennelijk onredelijk is of te vaag is geformuleerd.

## 7.2. Servië

Op grond van de Servische Grondwet<sup>29</sup> heeft een ieder recht op overheidsinformatie. Door artikel 46 die de vrijheid van mening garandeert en in het bijzonder artikel 51 lid 2: Article 46 Freedom of thought and expression

(1) The freedom of thought and expression is guaranteed, as well as the freedom to seek, receive and impart information and ideas through speech, writing, art or in some other manner.

(2) Freedom of expression may be restricted by the law if necessary to protect rights and reputation of others, to uphold the authority and objectivity of the court and to protect public health, morals of a democratic society and national security of the Republic of Serbia.

#### Article 51 Right to information

(1) Everyone has the right to be informed accurately, fully and timely about issues of public importance. The media have the obligation to respect this right.

(2) Everyone has the right to access information kept by state bodies and organizations with delegated public powers, in accordance with the law.

<sup>28</sup> Stuk 1732 (2202-2003), Nr. 1, p. 23, <http://jsp.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2002-2003/g1732-1.pdf>

<sup>29</sup> Servische Grondwet: [http://www.servat.unibe.ch/icl/ri00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/ri00000_.html)

Servië kent een wet over openbaarheid van bestuur, **Law on free access to information of public importance**.<sup>30</sup> In deze wet is een misbruikbepaling opgenomen in artikel 13. Een overheidsinstantie zal niet toestaan dat een verzoeker gebruik maakt van zijn recht op overheidsinformatie indien hij dit recht misbruikt, in het bijzonder wanneer zijn verzoek irrationeel of frequent is, of wanneer dezelfde of eerder gekregen informatie opnieuw wordt verlangd of wanneer om te veel informatie wordt verzocht. Wat 'niet toestaan' inhoudt zegt de wet niet expliciet, maar uit uitspraken van de Commissioner blijkt dat op grond van artikel 13 een verzoek geweigerd kan worden:

*'Article 13 Abuse of Free Access to Information of Public Importance*

*A public authority shall not allow the applicant to exercise the right to access information of public importance if the applicant is abusing the rights to access information of public importance, especially if the request is irrational, frequent, when the same or already obtained information is being requested again, or when too much information is requested.'*

In wet is overigens ook een bepaling over te vage verzoeken opgenomen in artikel 15. Daarin is een weigeringsgrond opgenomen voor het geval dat een verzoek niet aan de eisen van het tweede lid van artikel 15 voldoet en dus gebrekkig is. Het tweede lid vereist dat het verzoek het volgende vermeldt: de naam van de aangezochte overheidsinstantie, de complete naam, achternaam en adres van de verzoeker en ten slotte zo veel mogelijk specifieke gegevens over de gezochte informatie of andere gegevens die het zoeken naar de gevraagde informatie vergemakkelijken. Alvorens tot weigering over te gaan moet de overheid de verzoeker in de gelegenheid stellen het verzoek aan te vullen. De de Information Commissioner legt een verband tussen te vage informatie en misbruik.<sup>31</sup>

#### CONCLUSIE:

Servië heeft in haar wetgeving een regeling voor het tegengaan van misbruik van openbaarheid van bestuur indien het verzoek onredelijk is, herhaaldelijk is of wanneer om te veel informatie wordt verzocht. Ook een verzoek dat te vaag is over de gezochte informatie kan worden afgewezen.

---

<sup>30</sup> Law on free access to information of public importance (Official Gazette 120/04 of 2 november 2004 as amended in 2007 and 2009). De Engelse tekst van deze wet is te vinden op de website van de Commissioner for Information of Public Importance and Data Protection <http://www.poverenik.org.rs/index.php/en/doc/laws>

<sup>31</sup> Zie: '(...) In general, we can, however, agree that a question of abuse of the right to free access to information of public importance should be asked, whenever the requirements are too vague.(...)'

Answer no. 011-00-37/2007-03 van 23 april 2007, in: 'Information Booklet on Work of the Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection', p. 91

—<http://www.poverenik.org.rs/images/stories/informator-o-radu/2009/novembar2009/informator-poverenika-englesk-novembar2009.pdf>



### 7.3. Montenegro

Op grond van de Grondwet van Montenegro<sup>32</sup> heeft een ieder recht op overheidsinformatie. Artikel 49 waarborgt de persvrijheid en het andere vormen van openbare informatievoorzieningen; artikel 50 houdt een verbod op censuur in en artikel 51 garandeert het recht op overheidsinformatie:

Article 51 Access to information

Everyone shall have the right to access information held by the state authorities and organizations exercising public authority.

(...)

Montenegro kent sinds 2005 een **Law on free access to information**.<sup>33</sup> In deze wet is in artikel 17 een misbruikbepaling opgenomen die erop neerkomt dat de informatie zal worden geweigerd indien het verzoek incompleet is, niet duidelijk of niet begrijpelijk is. Een te vaag geformuleerd verzoek kan dus worden geweigerd:<sup>34</sup>

Član 17

*Ako je zahtjev za pristup informaciji nepotpun ili neazumlji, pa se zbog toga po njemu ne može postupiti, organ vlasti dužan je pozvati podnosioca zahtjeva da u roku od osam dana od dana dostavljanja poziva, otkloni nedostatke u zahtjevu i dati mu uputstvo kako nedostatke da otkloni.*

(...)

CONCLUSIE:

Montenegro heeft in haar wetgeving een regeling voor het tegengaan van misbruik van openbaarheid van bestuur indien het verzoek incompleet is, niet duidelijk of niet begrijpelijk is.

### 7.4. Estland

In de Estse Grondwet<sup>35</sup> is in artikel 44 het recht op overheidsinformatie geregeld.

Article 44 Right to Information

(1) *Everyone shall have the right to freely receive information circulated for general use.*

(2) *At the request of Estonian citizens, and to the extent and in accordance with procedures determined by law, all state and local government authorities and their officials shall be obligated to provide information on their work, with the exception of information which is forbidden by law to be divulged, and information which is intended for internal use only.*

(...)

<sup>32</sup> De Grondwet van Montenegro ("Official Gazette of the Republic of Montenegro", no. 66/06).

—[http://www.comparativeconstitutionsproject.org/files/Montenegro\\_2007.pdf](http://www.comparativeconstitutionsproject.org/files/Montenegro_2007.pdf)

<sup>33</sup> Law on free access to information, "Official Gazette of the Republic of Montenegro" no. 68/05. Er is geen Engelse vertaling van deze wet. Collega Davor Jancic heeft de relevante bepaling van de wet voor ons vertaald. Toen Montenegro nog niet onafhankelijk was gold dezelfde bepaling als die in de Servische Law on free access to information (zie artikel 13 hierboven onder Servië).

<sup>34</sup> Collega Davor Jancic heeft de relevante bepaling van de wet voor ons vertaald.

<sup>35</sup> Constitution of the Republic of Estonia, overheidsite: <http://www.president.ee/en/estonia/constitution.php>

In Estland is sinds 2000 een **Public Information Act** van kracht.<sup>36</sup> In artikel 23 van deze wet is geregeld wanneer een verzoek tot informatie geweigerd mag worden. Als bescherming tegen misbruik kunnen gezien worden lid 1 onder 4, lid 2 onder 1 en lid 2 onder 3. Het eerste lid onder 4 bepaalt dat een reden voor weigering gelegen kan zijn in het niet betalen van de leges of de kosten verbonden aan het verstrekken van de verzochte informatie; het tweede lid onder 2 bepaalt dat een verzoek geweigerd kan worden als de gevraagde informatie reeds is verstrekt en de verzoeker niet in staat is zijn opnieuw gedaan verzoek te rechtvaardigen<sup>37</sup> en tenslotte bepaalt het tweede lid onder 3 dat geweigerd kan worden indien het verstrekken van de gevraagde informatie tot een verandering van de werkorganisatie zou leiden, het uitoefenen van publieke taken zou hinderen of onnodig onevenredige kosten met zich zou brengen in verband met de grote hoeveelheid gevraagde informatie:<sup>38</sup>

*Article 23 Refusal to comply with requests for information*

*(1) A holder of information shall refuse to comply with a request for information if:*

- 1) restrictions on access apply to the requested information and the person making the request for information does not have the right to access the requested information;*
- 2) the holder of information does not possess the requested information, does not know who possesses it, and is unable to identify the holder of the requested information;*
- 3) compliance with the request for information is impossible because it is not evident from specification of the request for information which information the person making the request for information is requesting;*
- 4) **the person making the request for information has not paid the state fee or has not paid the expenses relating to compliance with the request for information if the state fee or other fee is prescribed by law and the holder of information has not withdrawn the claim for expenses incurred to be covered.***

*(2) A holder of information may refuse to comply with a request for information if:*

- 1) **the requested information has already been released to the person making the request for information and the person does not justify the need to obtain the information for a second time;***
- 2) information requested from a natural person or a legal person in private law does not concern the performance of public duties;*
- 3) **compliance with the request for information would require a change in the organisation of work of the holder of information, hinder the performance of public duties imposed thereon or require unnecessarily disproportionate expenses due to the large volume of requested information;***

---

<sup>36</sup> Public Information Act, <http://www.legaltext.ee/text/en/X40095K2.htm>; zie ook <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/6483>

<sup>37</sup> Vergelijkbaar met de *repeated request* in de Freedom of Information Act 2005 van het Verenigd Koninkrijk.

<sup>38</sup> Dit zou men kunnen vergelijken met de *vexatious request* zoals vervat in de Freedom of Information Act 2005 van het Verenigd Koninkrijk.

- 4) *the request for information cannot be complied with by a single release of information;*
  - 5) *in order to comply with the request for information, information would have to be additionally systematised and analysed and new information would have to be documented on the basis thereof. Such request for information is deemed to be a petition and shall be responded to pursuant to the procedure prescribed in the Response to Petitions Act;*
  - 6) *the person making the request for information has been divested of active legal capacity by a court;*
  - 7) *there is no address or there are no telecommunications numbers concerning the person making the request for information.*
- (...)

#### CONCLUSIE:

Estland heeft in haar wetgeving een regeling voor het tegengaan van misbruik van openbaarheid van bestuur indien leges/kosten niet zijn betaald, het verzoek zonder goede reden herhaald is of het functioneren van de overheid zou hinderen.

## 7.5. Macedonië

De Grondwet van Macedonië<sup>39</sup> garandeert het recht op (overheids)informatie in artikel 16 met name lid 3:

#### Article 16

- (1) *The freedom of personal conviction, conscience, thought and public expression of thought is guaranteed.*
  - (2) *The freedom of speech, public address, public information and the establishment of institutions for public information is guaranteed.*
  - (3) *Free access to information and the freedom of reception and transmission of information are guaranteed.*
- (...)

In Macedonië is ook een **Law on Local Self-Government of the Republic of Macedonia**<sup>40</sup> van kracht die het recht op overheidsinformatie erkent. In artikel 8 staat:

#### Article 8

- (1) *The organs of the municipality, the council committees, and public agencies established by the municipality shall be obliged to inform the citizens about their work, as well as about the plans and programs which are of importance for the development of the municipality without any compensation, in a way determined by the statute.*
- (2) *The municipality shall be obliged to enable access to the basic information about the services that it provides to its citizens, in a way and under conditions determined by the statute of the municipality."*

<sup>39</sup> Grondwet van Macedonië, Official Gazette of RM No. 52/91; 1/92; 31/98; 91/01. Een Engelse versie is te vinden op de website van de Ombudsman: [http://www.ombudsman.mk/comp\\_includes/webdata/documents/Ustav-ang.PDF](http://www.ombudsman.mk/comp_includes/webdata/documents/Ustav-ang.PDF)

<sup>40</sup> Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 52/95 [http://www.urban.org/PDF/mcd\\_locgov.pdf](http://www.urban.org/PDF/mcd_locgov.pdf)

Na een lange voorbereiding is in september 2006 de **Law on Free Access to Information of a Public Character** van kracht geworden. Via de website van de Ombudsman is deze wettekst in het Engels te vinden.<sup>41</sup> In artikel 26 lid 1 staat dat de informatie (gedeeltelijk) geweigerd mag worden indien zij betrekking heeft op de beperkingen aangegeven in artikel 6.<sup>42</sup> In het tweede lid staat dat de verzoeker een notificatie krijgt indien de door hem gevraagde informatie niet onder de houder valt of reeds bekend is gemaakt. Of dit een repeated request-situatie betreft zo als in het Verenigd Koninkrijk, is niet helemaal duidelijk. Het gevolg is, hoewel het in het tweede lid niet expliciet staat, maar wel op grond van het rubrica est lex beginsel, dat het verzoek wordt afgewezen. De verwijzing naar artikel 23 dat 'request already answered to' betreft, bevestigt dat.

*§ 13. Denial of request and informing about it*

*Article 26*

*(1) The holder of information can partially or totally deny the request, if he determines that the requested information is information from Article 6, Line (1), and also bearing in mind Article 6 Line (3) of this Law.*

*(2) If the request concerns information that the holder does not possess or if the information is already published, according to Articles 18 and 23 of this Law, the applicant should be informed in written form.*

CONCLUSIE:

Op basis van de onderzochte beschikbare informatie lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat Macedonië in haar wetgeving een regeling heeft voor het tegengaan van misbruik van openbaarheid van bestuur in het geval van verzoeken om informatie indien de informatie reeds openbaar is gemaakt.

## 7.6. Georgië

Het recht op informatie is in de artikelen 24, 37 en 41 van de Georgische Grondwet<sup>43</sup> verankerd:

*Article 24*

*1. Everyone has the right to freely receive and impart information, to express and impart his/her opinion orally, in writing or by in any other means.*

*2. Mass media shall be free. The censorship shall be impermissible.*

*3. Neither the state nor particular individuals shall have the right to monopolise mass media or means of dissemination of information.*

<sup>41</sup> Law on Free Access to Information of a Public Character van Macedonië, Official Gazette, #13, February 1, 2006. Via de website van de Ombudsman: [http://www.ombudsman.mk/comp\\_includes/webdata/documents/Zakon%20za%20SPI-Ang.pdf](http://www.ombudsman.mk/comp_includes/webdata/documents/Zakon%20za%20SPI-Ang.pdf) of <http://www.worldlii.org/int/journals/EPICPrivHR/2006/PHR2006-Republic-17.html>

<sup>42</sup> In artikel 6 staan de gebruikelijke absolute/relatieve weigeringsgronden.

<sup>43</sup> Bron: de website van het Georgische Parlement publiceert de Engelstalige tekst van de Grondwet. [http://www.parliament.ge/files/68\\_1944\\_951190\\_CONSTIT\\_27\\_12.06.pdf](http://www.parliament.ge/files/68_1944_951190_CONSTIT_27_12.06.pdf)

4. *The exercise of the rights enumerated in the first and second paragraphs of the present Article may be restricted by law on such conditions which are necessary in a democratic society in the interests of ensuring state security, territorial integrity or public safety, for preventing of crime, for the protection of the rights and dignity of others, for prevention of the disclosure of information acknowledged as confidential or for ensuring the independence and impartiality of justice.*

#### Article 37

(...)

5. *A person shall have the right to receive a complete, objective and timely information as to a state of his/her working and living environment.*

#### Article 41

1. *Every citizen of Georgia shall have the right to become acquainted, in accordance with a procedure prescribed by law, with the information about him/her stored in state institutions as well as official documents existing there unless they contain state, professional or commercial secret.*
2. *The information existing on official papers pertaining to individual's health, his/her finances or other private matters, shall not be accessible to any one without the consent of the individual in question except in the cases determined by law, when it is necessary for ensuring the state security or public safety, for the protection of health, rights and freedoms of others.*

Op de website van het Georgische parlement<sup>44</sup> staat een Engelstalige lijst van (alle?) wetgeving. De titels van de wetten is weliswaar in het Engels, maar de wetteksten zelf zijn slechts in de Georgische taal toegankelijk. Een specifieke wet openbaarheid van bestuur (Freedom of Information of iets vergelijkbaars) hebben wij niet op deze lijst of via andere bronnen gevonden. In een op internet gepubliceerd wetsontwerp uit 24 februari 1998 voor een 'Freedom of Information Law' is geen antimisbruik bepaling te vinden, wel staat in artikel 3 dat het recht op informatie bij – kennelijk nadere - wetgeving beperkt mag worden.

#### Artikel 3 Right to obtain and disseminate information

1. *every individual has the right to obtain, receive, purchase, transmit, keep and disseminate information.*
2. *These rights may be restricted, provided there exists the legislative and statutory basis for it.*

De openbaarheid van bestuur is in Georgië in ieder geval geregeld in de algemene wet bestuursrecht, de **General Administrative Code of Georgia**.<sup>45</sup> Hoofdstuk 3 (artikelen 27 t/m 50) van deze wet is getiteld 'Freedom of information'. Dit hoofdstuk geeft algemene regels met betrekking tot het recht op informatie, zoals artikel 28 over overheidsinformatie, dat echter verwijst naar specifieke wetgeving:

<sup>44</sup> Website Georgisch Parlement: [http://www.parliament.ge/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=475](http://www.parliament.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=475)

<sup>45</sup> General Administrative Code of Georgia: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN004030.pdf>

*‘Article 28. Accessibility of public information*

*Public information shall be open **except as provided in applicable legislation**, or when openness expressly and inevitably undermines:*

*(volgen de bekende weigeringsgronden)’*

In artikel 37 wordt verder het recht van een ieder bepaald op publieke informatie (public information) zonder dat er nadere beperkingen worden aangegeven:

*Article 37 Claim of public information*

*Everyone may claim public information irrespective of its physical form or the condition of storage (...)*

In de wet staan bepalingen die de gangbare weigeringsgronden aangeven en verder regelen (artikelen 28 – 34), maar er is geen bepaling te vinden met betrekking tot misbruik van het recht op informatie.

CONCLUSIE:

Op basis van de onderzochte beschikbare informatie valt niet met absolute zekerheid een eenduidige conclusie te trekken. Het lijkt echter op dat Georgië in haar wetgeving geen regeling heeft voor het tegengaan van misbruik van openbaarheid van bestuur.

## 7.7. Litouwen

De Grondwet van Litouwen garandeert het recht op informatie in de artikelen 28 en 29:<sup>46</sup>

*Article 28*

*Citizens of Lithuania shall be guaranteed the right to collect and disseminate information on all issues, with the exception of issues related to state secrets, as well as issues impairing the dignity and honour of the individual.*

*Article 29*

*Citizens of Lithuania shall be guaranteed freedom of speech, press, assembly, mass meetings and demonstrations.*

*The realisation of these political freedoms shall be guaranteed by providing the citizenry and their organizations access to public buildings, streets and squares, by providing for the broad dissemination of information, and by providing access to the press, television and radio.*

*These political freedoms may not be used to promote racial and national enmity and anti-humanitarian views.”*

---

<sup>46</sup> Provisional Basic Law

Litouwen kent een algemene wet over informatie en openbaarheid: **Law on provision of information to the public**.<sup>47</sup> In artikel 6 is de openbaarheid van bestuur geregeld. Daaruit blijkt dat er ook uitzonderingen voor de verstrekking kunnen zijn, maar daarvoor wordt naar andere, nadere regelgeving verwezen.<sup>48</sup>

*Article 6. Right to Obtain Information from State and Local government Institutions and Agencies*

1. *Every individual shall have the right to obtain from State and local authority institutions and agencies and other budgetary institutions public information regarding their activities, their official documents (copies), as well as private information about himself, held by the aforementioned institutions.*
  2. *State and local government institutions and agencies must inform the public of their activities.*
  3. *State and local government institutions must, in accordance with the procedure established by the Law on the Right to obtain Information from State and Local Institutions and other laws, furnish public information as well as, private information held by them, **except in instances specified by laws**, when private information is not to be divulged.*
- (...)

Artikel 19 van deze algemene wet geeft bepalingen voor het afwijzen van verzoeken tot informatie. Hier zijn geen antimisbruik bepalingen opgenomen, maar, wederom wordt verwezen naar andere wettelijke grondslagen. Het lijkt onwaarschijnlijk, gezien vanuit het legaliteitsbeginsel en om wetstechnische redenen, dat de algemene wet geen misbruikregeling bevat als dat de intentie van de wetgever zou zijn geweest en dat die in bijzondere wetten is neergelegd. Helemaal uitgesloten is dat natuurlijk niet.

*Article 19. Information not to be Furnished*

1. *State and local government institutions and agencies as well as other agencies, enterprises and organisations shall not furnish to public information producers, and (or) disseminators and other persons information, which **according to laws** is a state, official, professional, commercial or bank secret or is private information.*
2. *Also not to be furnished shall be information, the furnishing whereof is prohibited **by other laws**, because its furnishing would cause damage to interests of state security and defence, foreign policy interests, criminal prosecution of persons and also, would violate the territorial integrity of the state or public order, or the failure to furnish it might bar the way to serious law violations or would be very important in protecting human health.*
3. ***In accordance with the procedure established by laws, the refusal to furnish requested information shall be given to the person in writing, with an indication of the reasons for refusal to furnish the information, included.***

---

<sup>47</sup> Law on Provision of Information to the Public, July 2, 1996 No. I-1418 (as amended by June 20, 2002 No. IX – 972) (official translation) <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/getfmt?c1=wofc2=170831>

<sup>48</sup> Zoals de onderstaande Law On the Right to Obtain Information from State and Local government Institutions. Deze wet is alleen het Lithouws beschikbaar. [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/implementation/lt\\_notification\\_2005\\_nr383.doc](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/implementation/lt_notification_2005_nr383.doc)

## CONCLUSIE:

Op basis van de onderzochte beschikbare informatie valt niet met absolute zekerheid een eenduidige conclusie te trekken. Uitgaande van de algemene wetgeving over openbaarheid van bestuur lijkt het dat Litouwen geen regeling heeft voor het tegengaan van misbruik van openbaarheid van bestuur.

## 7.8. Hongarije

In de Hongaarse Grondwet<sup>48</sup> is het recht op informatie geregeld in artikel 61:

### Article 61

*(1) In the Republic of Hungary everyone has the right to freely express his opinion, and furthermore to access and distribute information of public interest.*

*(2) The Republic of Hungary recognizes and respects the freedom of the press.*

*(3) A majority of two-thirds of the votes of the Members of Parliament present is required to pass the law on the public access to information of public interest and the law on the freedom of the press.*

*(...)*

Op de website van de Data Protection Commissioner of Hungary<sup>49</sup> is de Engelse tekst te vinden van de **Act LXIII of 1992 on the Protection of Personal Data and Public Access to Data of Public Interest**.<sup>50</sup> Hoofdstuk 3 van deze wet (artikelen 19 t/m 22) betreft de openbaarheid van bestuur.<sup>51</sup> In dit hoofdstuk vindt men geen bepalingen die misbruik beogen te beperken. In artikel 20 lid 8 is bepaald dat de overheidsorganen die informatie verstrekken zelf regels opstellen over de procedures betreffende de verzoeken:

### 'Article 20

*(...)*

*8. The organs performing a state or local government function or other public function determined by a rule of law shall prepare a regulation establishing the order of fulfillment of claims for access to data of public interest.'*

In artikel 19A lid 2 is een enigszins onduidelijke bepaling opgenomen die duidt op een weigeringsgrond indien het verzoek om informatie de uitvoering van taken en bevoegdheden van de betreffende instantie zou belemmeren:

<sup>49</sup> De Hongaarse Grondwet is te vinden op: [http://www.servat.unibe.ch/icl/hu00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/hu00000_.html)

<sup>50</sup> De Data Protection Commissioner of Hungary is de toezichtautoriteit voor zowel de bescherming van persoonsgegevens als de openbaarheid van bestuur, rechten die beide in één wet zijn geregeld (zie artikel 23 van de LXIII of 1992 on the Protection of Personal Data and Public Access to Data of Public Interest. Zie volgende noot).

<sup>51</sup> Act LXIII of 1992 on the Protection of Personal Data and Public Access to Data of Public Interest

[http://abiweb.obh.hu/dpc/index.php?menu=gyoker/relevant/national/1992\\_LXIII](http://abiweb.obh.hu/dpc/index.php?menu=gyoker/relevant/national/1992_LXIII)

<sup>52</sup> Chapter III: Public Access to Data of Public Interest.



(...)

(2) *The claim for the access to data upon which the decision was made can be refused following the decision making within the period given in paragraph (1), **when the access to data would endanger the lawful operational order or the performance of the sphere of tasks and powers void of unauthorized external influence of the organ** thus particularly the free publishing of the standpoint creating the data during the preparation of the decisions.*

Ter nadere uitvoering van bovenvermelde wet en ter implementatie van Richtlijn 2003/98/EG – is er ook de **Act XC of 2005 on the Freedom of Information by Electronic Means**.<sup>52</sup> In in deze wet zijn geen bepalingen te vinden die misbruik beperken van het informatierecht.

CONCLUSIE:

Op basis van de onderzochte beschikbare informatie valt niet met absolute zekerheid een eenduidige conclusie te trekken. Uitgaande van de algemene wetgeving over openbaarheid van bestuur lijkt het dat Hongarije geen regeling heeft voor het tegengaan van misbruik van openbaarheid van bestuur.

## 7.9. Slovenië

Op grond van de Sloveense Grondwet<sup>53</sup> bestaat een recht op overheidsinformatie:

*Article 39 (Freedom of Expression)*

*(1) Freedom of expression of thought, freedom of speech and public appearance, of the press and other forms of public communication and expression shall be guaranteed. Everyone may freely collect, receive and disseminate information and opinions.*

*(2) Except in such cases as are provided by law, everyone has the right to obtain information of a public nature in which he has a well founded legal interest under law.*

Op de website van de Information Commissioner staat de Engelstalige versie van de **Access to Public Information Act (ZDIJZ)** van 2005.<sup>54</sup>

In deze wet zijn strikt genomen geen bepalingen opgenomen die (bewuste) misbruik tegen zouden moeten houden. Wel zijn er bepalingen die overheidsefficiëntie moeten bevorderen. Zo staat in artikel 5 lid 4 dat de overheidsinstantie haar documenten waar mogelijk en gepast elektronisch beschikbaar stelt, hoewel dit niet een plicht impliceert om aftreksels van documenten af te geven waar dit een onevenredige moeite zal kosten boven een eenvoudige handeling:

<sup>53</sup> Act XC of 2005 on the Freedom of Information by Electronic Means: ook te vinden op de website van de Data Protection Commissioner of Hungary: [http://abiweb.obh.hu/dpc/index.php?menu=gyoker/relevant/national/2005\\_XC](http://abiweb.obh.hu/dpc/index.php?menu=gyoker/relevant/national/2005_XC)

<sup>54</sup> Grondwet van de Republiek Slovenië: [http://www.servat.unibe.ch/icl/siooooo\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/siooooo_.html). (Editor's Note: ICL Document Status: 25 May 2007. The ICL edition is based on the official translation prepared on the request of the National Assembly. The text includes all amendments into a consolidated version.)

<sup>55</sup> Access to Public Information Act: <http://www.ip-rs.si/index.php?id=324> of <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN015727.pdf>

#### Article 5 Free access principle

(...)

*(4) The body shall make its documents available through electronic means where possible and appropriate though this shall not imply (...) an obligation to provide extracts from documents where this would involve disproportionate effort, going beyond a simple operation.*

In artikel 6 – de uitzonderingen op de verstrekking – staat in lid 5 dat de overheidsinstantie ervoor kan kiezen om de verzoeker de gevraagde informatie niet te verstrekken indien deze informatie beschikbaar is in vrij toegankelijke openbare registers of op andere wijze voor het publiek toegankelijk is. Dan kan de instantie volstaan met een instructie over de plaats waar de informatie te vinden is:

#### Article 6 Exceptions

(...)

*(5) The body can choose not to provide the applicant with the requested information, if the latter is available in freely accessible public registers or is in another way publicly accessible (publication in an official gazette, publications of the body, media, professional publications, internet and similar), and can only issue instructions as to the location of the information.*

(...)

In artikel 17 staan de vereisten voor de aanvraag van overheidsinformatie. Artikel 18 regelt de aanvulling van een zodanig incompleet verzoek waardoor de overheidsinstantie niet aan het verzoek kan voldoen. In dit geval krijgt de verzoeker de tijd om het verzoek aan te passen waarbij de aangewezen ‘Wob-ambtenaar’ verplicht is assistentie te verlenen. Indien verzoeker dan nog steeds niet binnen de daarvoor gegeven termijn het verzoek aanvult of indien het verzoek dan nog steeds niet aan de vereisten van artikel 17 voldoet zodat de overheidsinstanties ermee uit de voeten kunnen, dan kan het verzoek op grond van artikel 19 (dismissal of the request) geweigerd worden.

#### Article 18 Supplementing the request

*(1) If the request is incomplete and, hence, the body cannot deal with it, the body must invite the applicant to supplement it within the time limit laid down by the body. The time limit may not be less than 3 working days.*

*(2) Official referred to in Article 9 of this Act is obliged to provide the applicant with the appropriate assistance in supplementing the request.*

*(3) If the applicant does not supplement the request within the time limit laid down in the first paragraph, or if the request does not fulfill the conditions set out in Article 17 of this Act even following its supplementation and, hence, the body cannot deal with it, the body shall act in accordance with the Article 19 of this Act.*

Verder staan in deze wet geen weigeringsgronden wegens onredelijk en/of hinderlijk verzoek.

Slovenië kent verder een **Decree on the provision of public information**,<sup>55</sup> een AmvB, over de wijze van informatieverstrekking. Ook hier zijn geen antimisbruikbepalingen opgenomen.

#### CONCLUSIE:

Slovenië heeft in haar wetgeving weliswaar regelingen voor het op efficiënte wijze inzetten van de overheid in verband met verzoeken tot openbaarheid, maar niet expliciet voor het tegengaan van misbruik van openbaarheid van bestuur.

## 7.10. Finland

De Finse Grondwet<sup>56</sup> garandeert het recht op overheidsinformatie in artikel 12:

*Section 12 - Freedom of expression and right of access to information*

(...)

*Documents and recordings in the possession of the authorities are public, unless their publication has for compelling reasons been specifically restricted by an Act. Everyone has the right of access to public documents and recordings.*

Beperkingen op het recht op overheidsinformatie zijn te vinden in de Finse wet openbaarheid van bestuur **Act on the Openness of Government Activities**.<sup>57</sup>

Artikel 13 dat het verzoek regelt, bepaalt in het eerste lid dat het verzoek voldoende duidelijk moet zijn zodat de overheidsinstantie kan bepalen om welk document het verzoek betrekking heeft. Daarbij kan de overheid assisteren. In artikel 14 (beslissing over de toegang) staat in lid 4 dat als om een groot aantal documenten wordt verzocht of als de verzochte informatie onderdelen bevat die geheim moeten blijven of als er een andere reden is die bijzondere voorzieningen vereist of een abnormale (irregular) hoeveelheid werk met zich brengt, dan het verzoek binnen een maand zal worden ingewilligd terwijl de normale verstrekkingstermijn zo snel mogelijk is en in ieder geval binnen twee weken.

In artikel 16 lid 1 kan men een andere beperking lezen: toegang tot de gevraagde informatie kan worden gegeven op de wijze waarop die gevraagd is, tenzij dit op onredelijke wijze het werk van de overheidsinstantie bemoeilijkt vanwege de

<sup>56</sup> Decree on the provision of public information, Official Gazette of the Republic of Slovenia, nr. 76/05, 12. August 2005, beschikbaar in Engelse taal op de website van de Commissioner for access to public information, <http://www.ip-rs.si/index.phpd=386>

<sup>57</sup> Finse Grondwet is te vinden op de website van het ministerie van Justitie; de Engelse vertaling is inofficieel, <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>

<sup>58</sup> De Act on the Openness of Government Activities is beschikbaar op de website van het Finse ministerie van justitie: <http://www.om.fi/en/Etusivu/Perussaannoksia/Julkisuuslaki#05> of <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990621.pdf> De Engelse vertaling is inofficieel.

hoeveelheid documenten waarom gevraagd is, vanwege de inherente moeilijkheid om die te kopiëren of om een andere vergelijkbare reden:

*Section 16 Modes of access*

*(...) Access to the public contents of the document shall be granted in the manner requested, unless this would unreasonably inconvenience the activity of the authority owing to the volume of the documents, the inherent difficulty of copying or any other comparable reason.*

*(...)*

Er is ook een ministeriële regeling **Decree on the Openness of Government Activities and on Good Practice in Information Management**<sup>58</sup> met regelingen over het optimaliseren van openbaarheid van bestuur. Hier zijn geen antimisbruik regelingen te vinden.

CONCLUSIE:

Finland heeft in haar wetgeving weliswaar regelingen voor het op efficiënte wijze inzetten van de overheid in verband met verzoeken tot openbaarheid, maar niet expliciet voor het tegengaan van misbruik van openbaarheid van bestuur.

## 7.11. Noorwegen

De Grondwet van Noorwegen<sup>59</sup> garandeert het recht op overheidsinformatie in artikel 100:

*Article 100*

*(...)*

*Everyone has a right of access to documents of the State and municipal administration and a right to follow the proceedings of the courts and democratically elected bodies. Limitations to this right may be prescribed by law to protect the privacy of the individual or for other weighty reasons.*

It is the responsibility of the authorities of the State to create conditions that facilitate open and enlightened public discourse.

Verder is de openbaarheid van bestuur geregeld in de **Freedom of Information Act**.<sup>60</sup> Hierin zijn geen beperkingen opgenomen op het recht op informatie die bedoeld zijn om misbruik van dat recht tegen te gaan.

<sup>59</sup> Bron: <http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E9991030.PDF>

<sup>60</sup> De Engelse tekst van de Noorse Grondwet is te vinden op de website van het Noorse Parlement: <http://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/The-Constitution/The-Constitution/>

<sup>61</sup> Op de website van de Noorse regering vindt men de inofficiële Engelse vertaling van de Freedom of Information Act van 2003 (Act of June 1970 No. 69 relating to public access to documents in the public administration as subsequently amended, most recently by Act of June 2003 No. 45):

—<http://www.regjeringen.no/en/dep/jd/Documents-and-publications/Laws-and-rules/reglement/2005/The-Freedom-of-Information-Act.html?id=107581>

## CONCLUSIE:

Noorwegen heeft in haar wetgeving geen regeling voor het tegengaan van misbruik van openbaarheid van bestuur.

## 7.12. Zweden

De Zweedse Grondwet<sup>62</sup> bestaat uit vier fundamentele wetten,<sup>62</sup> waarvan the Freedom of the Press Act ook de openbaarheid van bestuur regelt.

De **Freedom of the Press Act**<sup>63</sup> geeft een ieder het recht op vrije toegang tot officiële documenten<sup>64</sup> die niet geheim zijn verklaard.<sup>65</sup>

Uit Hoofdstuk 2 van deze wet (On the public nature of official documents)<sup>66</sup> valt af te leiden dat er slechts voor limitatief opgesomde gronden een verzoek tot openbaarheid geweigerd mag worden. Misbruik van het recht op informatie wordt daarin niet genoemd:

*Artikel 1. Every Swedish citizen shall be entitled to have free access to official documents, in order to encourage the free exchange of opinion and the availability of comprehensive information.*

*Artikel 2. The right of access to official documents may be **restricted only if restriction is necessary having regard to***

- 1. the security of the Realm or its relations with another state or an international organisation;*
- 2. the central fiscal, monetary or currency policy of the Realm;*
- 3. the inspection, control or other supervisory activities of a public authority;*
- 4. the interest of preventing or prosecuting crime;*
- 5. the economic interest of the public institutions;*
- 6. the protection of the personal or economic circumstances of private subjects;*
- 7. the preservation of animal or plant species.*

Beperking op het recht kunnen nader bij wet worden geregeld zonder dat daarmee meer gronden voor weigering kunnen worden gecreëerd:

*Any restriction of the right of access to official documents shall be scrupulously specified in a provision of a special act of law, or, if this is deemed more appropriate in a particular case, in another act of law to which the special act refers. With authority in such a provision, the Government may however issue more detailed provisions for its application in a statutory instrument.*

---

<sup>62</sup> De Zweedse Grondwet is te vinden op de website van het Zweedse parlement:

[http://www.riksdagen.se/templates/R\\_Page\\_6357.aspx](http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_6357.aspx)

<sup>63</sup> Dat zijn wetten met een grondwettelijk karakter die voorrang hebben boven 'normale' wetten die met de fundamentele ook niet in strijd mogen zijn.

<sup>64</sup> De eerste Zweedse Freedom of the Press Act dateert uit 1766! De Engelse vertaling van de Freedom of the Press Act is te vinden op de website van het Zweedse Parlement: [http://www.riksdagen.se/templates/R\\_PageExtended\\_6332.aspx](http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended_6332.aspx)

<sup>65</sup> Dit zijn niet alle documenten die in bezit zijn van de overheid. De wet (Freedom of the Press Act) bepaalt wat officiële documenten zijn.

<sup>66</sup> De wet (Secrecy Act) bepaalt welke officiële documenten geheim zijn.

<sup>67</sup> [http://www.riksdagen.se/templates/R\\_PageExtended\\_6332.aspx](http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended_6332.aspx)

Uit andere informatie van overheidswege<sup>67</sup> blijkt dat in Zweden geen beperkingen op het recht op overheidsinformatie gelden die misbruik zouden bestrijden of die de efficiëntie van de overheid zouden beschermen – in tegendeel: in Zweden huldigt men het standpunt dat openheid de overheid efficiënter maakt.

CONCLUSIE:

Zweden heeft in haar wetgeving geen regeling voor het tegengaan van misbruik van openbaarheid van bestuur.

### 7.13. Conclusie landenoverzicht (vraag 7)

**België** (en Vlaanderen) heeft in haar wetgeving een regeling voor het tegengaan van misbruik van openbaarheid van bestuur indien het verzoek kennelijk onredelijk is of te vaag is geformuleerd -> **ja**.

**Servië** heeft in haar wetgeving een regeling voor het tegengaan van misbruik van openbaarheid van bestuur indien het verzoek onredelijk is, herhaaldelijk is of wanneer om te veel informatie wordt verzocht -> **ja**.

**Montenegro** heeft in haar wetgeving een regeling voor het tegengaan van misbruik van openbaarheid van bestuur indien het verzoek incompleet is, niet duidelijk of niet begrijpelijk is -> **ja**.

**Estland** heeft in haar wetgeving een regeling voor het tegengaan van misbruik van openbaarheid van bestuur indien leges/kosten niet zijn betaald, het verzoek zonder goede reden herhaald is of de overheid zou hinderen -> **ja**.

Op basis van de onderzochte beschikbare informatie lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat **Macedonië** in haar wetgeving een regeling heeft voor het tegengaan van misbruik van openbaarheid van bestuur in het geval van verzoeken om informatie indien de informatie reeds openbaar is gemaakt -> **ja**.

Op basis van de onderzochte beschikbare informatie valt niet met absolute zekerheid een eenduidige conclusie te trekken. Het lijkt echter op dat **Georgië** in haar wetgeving geen regeling heeft voor het tegengaan van misbruik van openbaarheid van bestuur -> **nee**.

Op basis van de onderzochte beschikbare informatie valt niet met absolute zekerheid een eenduidige conclusie te trekken. Uitgaande van de algemene wetgeving over openbaarheid van bestuur lijkt het dat **Litouwen** geen regeling heeft voor het tegengaan van misbruik van openbaarheid van bestuur -> **nee**.

---

<sup>68</sup> Info Brochure Ministry of Justice, 2009, over Public Access to Information and Secrecy Act, <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/13/13/97/96add708.pdf>;

[The Swedish approach to public access to documents](#),

Fact Sheet, Ministry of Justice, 2000;

[The right of access to official documents in Sweden](#), Booklet, Ministry of Justice, 1996.

Op basis van de onderzochte beschikbare informatie valt niet met absolute zekerheid een eenduidige conclusie te trekken. Uitgaande van de algemene wetgeving over openbaarheid van bestuur lijkt het dat **Hongarije** geen regeling heeft voor het tegengaan van misbruik van openbaarheid van bestuur -> **nee**.

**Slovenië** heeft in haar wetgeving weliswaar regelingen voor het op efficiënte wijze inzetten van de overheid in verband met verzoeken tot openbaarheid, maar niet expliciet voor het tegengaan van misbruik van openbaarheid van bestuur -> **nee**.

**Finland** heeft in haar wetgeving geen regeling voor het tegengaan van misbruik van openbaarheid van bestuur -> **nee**.

**Noorwegen** heeft in haar wetgeving geen regeling voor het tegengaan van misbruik van openbaarheid van bestuur -> **nee**.

**Zweden** heeft in haar wetgeving geen regeling voor het tegengaan van misbruik van openbaarheid van bestuur -> **nee**.





## 8. De antimisbruik regeling in België en Servië en het verdrag van de Raad van Europa (vraag 8)

### 8.1. Inleiding

Van het twaalfstal landen dat het Verdrag reeds heeft ondertekend zijn België en Servië nader onderzocht omdat zij in hun nationale wetgeving met betrekking tot de openbaarheid van bestuur een antimisbruik regeling kennen. De onderzoeksvraag (vraag 8) met betrekking tot die landen is of daarbij aangesloten wordt bij de bepaling van het Verdrag.

Zoals eerder vermeld, regelt het Verdrag in artikel 5 lid 5<sup>69</sup> het misbruik van recht dat de overheidsinstanties de mogelijkheid biedt om een verzoek in twee gevallen af te wijzen. Ten eerste als, ondanks de mogelijkheid van aanvrager om het verzoek aan te vullen met bijstand van de publieke instantie het verzoek te vaag of onduidelijk (*too vague*) blijft om het gevraagde document te identificeren. Ten tweede als, ondanks de mogelijkheid van aanvrager om het verzoek aan te vullen met bijstand van de publieke instantie het verzoek kennelijk onredelijk (*manifestly unreasonable*) blijft.

Volgens de Toelichting is een verzoek kennelijk onredelijk (*manifestly unreasonable*) als tegemoetkoming onevenredig veel zoekwerk of onderzoek van de overheidsinstantie zou vergen of wanneer een verzoek, zo verder in de toelichting, duidelijk hinderlijk (*clearly vexatious*) is. Dat is het geval indien: 1. één of meer verzoeken die de bedoeling hebben om het werk van de overheid te hinderen en 2. herhaalde verzoeken binnen een zeer kort tijdsbestek door dezelfde aanvrager voor het zelfde document:

*'Paragraph 5*

*52. From paragraph 5 follows that a public authority may refuse to deal with a request for access to an official document on two grounds: either because, despite assistance from the public authority, the request remains too vague to allow the document to be identified or because the request is manifestly unreasonable (for example, if the request requires a disproportionate amount of searching or examination). Where the request is clearly vexatious (for example, one of many requests intended to hinder a department's work, repeated requests for the same document within a very short space of time by the same applicant), it might be refused.'*

Deze toelichting is kort en in het korte tijdbestek van dit onderzoek is het niet mogelijk om de travaux préparatoires – indien überhaupt beschikbaar - te bestuderen voor eventuele nadere uitleg. Bovendien is er is nog geen ervaring opgedaan met het Verdrag die eventueel verder zou kunnen helpen bij het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

<sup>69</sup> Artikel 5 lid 5 van het Verdrag luidt: 'A request for access to an official document may be refused: i. if, despite the assistance from the public authority, the request remains too vague to allow the official document to be identified; or ii. if the request is manifestly unreasonable.'

Over België is informatie gebruikt over het Vlaamse Decreet betreffende de openbaarheid van bestuur van 2004 omdat daarvan parlementaire stukken beschikbaar zijn op internetbronnen. Deze zijn niet op internet beschikbaar voor de federale wet. Het zou dus nader onderzoek en meer tijd vereisen om iets over de federale wet te zeggen. Daarbij is het nog de vraag of het resultaat wezenlijk anders zou zijn gezien het feit dat de bepalingen dezelfde redactie bezigen (zie onder België).

Wat Servië betreft, is uitgegaan van de in het Engels beschikbare tekst van de Law on free access to information of public importance.<sup>70</sup> Daarnaast is gebruik gemaakt van Engelstalige informatie beschikbaar bij de toezichthouder en beroepsinstantie Commissioner for Information of Public Importance and Data Protection die richtlijnen, opinies en oordelen opstelt.

## 8.2. Servië

In de Servische wet over openbaarheid van bestuur, *Law on free access to information of public importance* is een bepaling over te vage verzoeken opgenomen in artikel 15. Daarin is een weigeringsgrond opgenomen voor het geval dat een verzoek niet aan de eisen van het tweede lid van artikel 15 voldoet en dus gebrekkig is. Het tweede lid vereist dat het verzoek het volgende vermeldt: de naam van de aangezochte overheidsinstantie, de complete naam, achternaam en adres van de verzoeker en ten slotte zo veel mogelijk specifieke gegevens over de gezochte informatie of andere gegevens die het zoeken naar de gevraagde informatie vergemakkelijken. Alvorens tot weigering over te gaan moet de overheid de verzoeker in de gelegenheid stellen het verzoek aan te vullen.

*'Article 15*

*(...)*

*If the request does not contain data in Para 2 of this Article, i.e. if **the request is deficient**, the authorized person of the public authority shall be obliged to instruct the applicant free of charge how to rectify the deficiencies in the request, i.e. to give the applicant instructions on supplements.*

*In the event the applicant does not rectify the deficiencies within a specific deadline, i.e. within 15 days upon receipt of the instructions on supplements, and the deficiencies are such that they prevent the processing of the requests, the public authority shall reach a decision to dismiss the request as deficient.*

*(...)*

Het tweede lid luidt:

*'The request shall contain the name of the public authority, the full name and surname and address of the applicant and as many specifics as possible of the sought information. The request may also contain other data that will facilitate the search of the requested information.'*

Het gaat bij vraag naar de onduidelijkheid vooral om de identificeerbaarheid van de verzochte informatie. De *Commissioner* die op grond van de wet toezicht houdt op de uitvoering van de wet, heeft in een antwoord aan een overheidsinstantie<sup>68</sup> waarin de weigering van een verzoek op grond van artikel 13 (zie hieronder) aan de orde was, een te vage aanvraag ook onder misbruik geschaard:

*'(...) In general, we can, however, agree that a question of abuse of the right to free access to information of public importance should be asked, whenever the requirements are too vague. (...)'*

In de **Law on free access to information of public importance** is ook een specifieke bepaling opgenomen om misbruik als zodanig (*abuse*) van het recht op overheidsinformatie te bestrijden. Een overheidsinstantie zal niet toestaan dat een verzoeker gebruik maakt van zijn recht op overheidsinformatie indien hij dit recht misbruikt (artikel 13). De informatie wordt geweigerd (hoewel de wet dit niet expliciet zegt) in het bijzonder wanneer het verzoek irrationeel of frequent is, of wanneer dezelfde of eerder gekregen informatie opnieuw wordt verlangd of wanneer om te veel informatie wordt verzocht :

*'Article 13 Abuse of Free Access to Information of Public Importance*

*A public authority shall not allow the applicant to exercise the right to access information of public importance if the applicant is abusing the rights to access information of public importance, especially if the request is irrational, frequent, when the same or already obtained information is being requested again, or when too much information is requested.'*

In de **Guide to the Law on Free Access to Information** van de *Commissioner* wordt van misbruik van het recht op informatie het volgende als voorbeeld aangehaald:

*'Requesting of excessive quantities of information, e.g. data concerning all wages ever paid to all persons ever employed at a given Ministry or unreasonably frequent, repeated requests for information already provided.'*

Kennelijk valt een verzoek waarbij een excessieve hoeveelheid documenten wordt gevraagd onder de mogelijke misbruik. Dit wordt bevestigd in het hierboven aangehaald antwoord<sup>71</sup> van de *Commissioner* waarin artikel 13 als volgt wordt uitgelegd:

<sup>70</sup> Law on free access to information of public importance (Official Gazette 120/04 of 2 november 2004 as amended in 2007 and 2009)

<sup>71</sup> Answer no 011-00-37/2007-03 van 23 april 2007, in: 'Information Booklet on Work of the Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection', p. 91

—<http://www.poverenik.org.rs/images/stories/informator-o-radu/2009/novembar2009/informator-poverenika-inglesk-novembar2009.pdf>

<sup>72</sup> Answer no 011-00-37/2007-03 van 23 april 2007, in: 'Information Booklet on Work of the Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection', p. 91

<http://www.poverenik.org.rs/images/stories/informator-o-radu/2009/novembar2009/informator-poverenika-inglesk-novembar2009.pdf>

*'In general, we can, however, agree that a question of abuse of the right to free access to information of public importance should be asked, whenever the **requirements are too vague** or they cover **extremely bulky documents**, or necessitate **disproportionately big efforts** of the bodies observing the procedure, or **unreasonable and frequent requests hinder normal work** of those bodies, and at that time the body in power is making extra efforts in the procedure and showing readiness to present the requested information. However, having in mind the possibility of potential abuse of provisions of Article 13, they should be interpreted in extremely restrictive manner.'*

Het gaat bij misbruik dus om:

- een excessieve hoeveelheid documenten,
- te vaag geformuleerde verzoeken,
- extreem omvangrijke documenten,
- onevenredig veel beslag op de overheidsinstantie,
- onredelijk en veelvoudige verzoeken die het normale werk van de overheidsinstantie
- hinderen juist wanneer die instantie zich coöperatief opstelt.

In een beroepszaak<sup>73</sup> over een journalist die de kopie had aangevraagd van een contract tussen het bestuur van JAT Airways (de betrokken overheidsinstantie) en Airbus over de aanschaf van acht vliegtuigen en zijn verzoek door JAT Airways geweigerd heeft gezien op grond van een beroep op bedrijfsgeheim (beschermd door artikel 9), maar ook op grond van artikel 13, heeft de *Commissioner* het besluit vernietigd en alsnog de informatie vrij gegeven. JAT Airways had zijn beroep op artikel 13 gemotiveerd met de stelling dat het contract duizenden bladzijden besloeg en dat deel van de daarin vervatte informatie reeds bekend was. Met betrekking op artikel 13 oordeelt de *Commissioner* in casu – na overweging van alle feiten en omstandigheden en gezien het feit dat de bepaling restrictief geïnterpreteerd moet worden - dat er geen sprake was van misbruik omdat de wel openbaar gemaakte informatie niet opweegt tegen wat van (de totstandkoming) het contract nog niet bekend was. Bovendien zou, gezien de hoeveelheid gevraagde informatie, hooguit een beroep van de overheidsinstantie gerechtvaardigd zijn geweest op meer tijd om aan het verzoek te voldoen, maar niet op afwijzing op grond van misbruik van het recht. Kort gezegd, mag de overheid niet te snel concluderen dat een verzoek neer komt op misbruik van het informatierecht:

*'Based on all of the above, the statements of the supreme body of JAT Airways in the reply to the complaint bear no effect, in particular the claim that the complainant is misusing the right to information in view of Article 13 of the Law as he is familiar with some elements of the contract, considering that from all of the above it is obvious that there is a lot that is not known concerning the realisation of this contract. A request for a great number of information could have been a reason for the extension of the deadline for the supreme body of JAT Airways to act as per request in accordance with Article 16 Paragraph 3 of the Law, but it could not be a reason for disputing the right to access the information.'*

---

<sup>73</sup> Decision in case of grounded appeal no. 07-00-00327/2007-03 van 14 mei 2007, in: 'Information Booklet on Work of the Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection', p. 109-117.

Uit deze uitspraak blijkt dat ook het publiek belang dat gediend is bij openbaarmaking een rol speelt bij de beoordeling of misbruik wordt gemaakt. In een andere zaak<sup>74</sup> werd dat ook expliciet gesteld. Het ging om een verzoeker die de rechtbank (Second Municipal Court) van Belgrado had verzocht om informatie over alle uitspraken gedaan door een bepaalde rechter inzake registraties van eigendomsoverdracht. Het ging om zowel bodemuitspraken als voorlopige voorziening uitspraken en bovendien ook om de wettelijke grondslag waarop de rechter telkens handelde inzake die registraties gedurende de hele periode van haar voorzitterschap (2000-2005) van de rechtbank. De rechtbank had het verzoek geweigerd op grond van artikel 13 omdat tegemoetkoming onevenredig veel mankracht zou hebben gekost en het functioneren van de hele afdeling registratie (Land Registry Department) ernstig zou hebben belemmerd: in feite betrof het verzoek 27.000 rechtszaken per jaar over een periode van 5 jaar. De *Commissioner* stelde de overheid in het gelijk: het functioneren van die specifieke afdeling zou inderdaad ernstig in gevaar zijn gekomen omdat het hele personeel voor het verzoek ingezet had moeten worden en bovendien vond hij dat er ook geen bijzonder publiek belang met de openbaarmaking van de informatie gediend was. In het bijzonder zouden daardoor niet potentiële onrechtmatigheden, wetsovertredingen of machtsmisbruiken van de overheid aan het licht zijn gekomen:

*‘The Commissioner has accepted the justification provided by the Second Municipal Court, namely that the information seeker requested too much information within the meaning of Article 13 of the Law on Free Access to Information and that any attempt to allow access to the information requested would seriously hamper the operations of the Land Registry Department. Moreover, the Commissioner does not find that there is any particularly justifiable public importance to make this information available, i.e. the complainant has not provided any evidence to the effect that this information could reveal potential violations of the law by public authorities, potential excess of powers etc.’*

#### CONCLUSIE:

Aan de hand van deze informatie kan geconcludeerd worden dat artikel 15 van de Servische wet openbaarheid van bestuur en de uitleg daarvan door de toezichthouder aansluit bij artikel 5 lid 5 van het Verdrag onder i. (verzoek te vaag).

Ook kan worden vastgesteld dat artikel 13 van de Servische wet openbaarheid van bestuur aansluit bij wat het Verdrag van de Raad van Europa in artikel 5 lid 5 van het Verdrag onder ii. bedoelt met een ‘kennelijk onredelijk’ verzoek daar waar ‘kennelijk onredelijk’ betekent dat met het verzoek onevenredig veel zoekwerk of onderzoek van de overheidsinstantie gevegd en/of het functioneren van de overheid(sinstantie) gehinderd wordt. Ook onredelijk en veelvoudige verzoeken – hoewel de wet alleen spreekt over frequente verzoeken – kunnen onredelijk zijn en in die zin lijkt dit ook aan te sluiten bij het Verdrag.

---

<sup>74</sup> Decision in case of grounded appeal no. 07-00-00408/2005-03 van 14 juni 2006, in: ‘Information Booklet on Work of the Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection’, p. 145-147.

### 8.3. België

België heeft een **Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur**.<sup>75</sup>

In artikel 6 lid 1 en lid 2 staan de afwijzingsgronden voor een federale of niet-federale administratieve overheid. In het derde lid staat een antimisbruik bepaling voor een federale administratieve overheid die een verzoek tot openbaarheid mag weigeren indien dat verzoek ‘kennelijk onredelijk’ (onder 3) is of ‘kennelijk te vaag is geformuleerd’ (onder 4).

#### Artikel 6

(...)

§ 3. Een federale administratieve overheid mag een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijzen in de mate dat de vraag :

1° een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking, om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven;

2° een advies of een mening betreft die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld;

3° **kennelijk onredelijk is;**

4° **kennelijk te vaag geformuleerd is.**

(...)

Naast deze federale wet is er ook de Vlaamse wet: **Decreet van 26 maart 2004** (het Decreet van 26 maart 2004)<sup>74</sup> betreffende de openbaarheid van bestuur van de Vlaamse overheid die een praktisch identieke bepaling bevat over misbruik: de artikelen 11 en 18 die in samenhang moeten worden gelezen:

#### Artikel 11

*De instanties, genoemd in artikel 4, § 1, mogen een aanvraag afwijzen:*

1° als de aanvraag kennelijk onredelijk blijft of op een te algemene wijze geformuleerd blijft, na een verzoek van de instantie tot herformulering van de eerste aanvraag, als bedoeld in artikel 18;

2° als de aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn.....

#### Artikel 18

*Als de aanvraag kennelijk onredelijk is of op een te algemene wijze is geformuleerd, verzoekt de instantie zo spoedig mogelijk de aanvrager zijn aanvraag te specificeren of te vervolledigen.*

*De instantie deelt mee waarom de aanvraag kennelijk onredelijk is of op een te algemene wijze geformuleerd is. Voorzover dat mogelijk is, geeft ze tevens aan welke gegevens over de gevraagde informatie nodig zijn om op de aanvraag te kunnen ingaan.*

<sup>74</sup> Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, B.S., 30 juni 1994, Bron: <http://user.online.be/~fshchram/wet4.html>  
[http://www.juridat.be/cgi\\_loi/loi\\_N.pl?cn=1994041151](http://www.juridat.be/cgi_loi/loi_N.pl?cn=1994041151)

<sup>75</sup> Bron: [http://www3.vlaanderen.be/openbaarheid/document.php?document\\_id=1](http://www3.vlaanderen.be/openbaarheid/document.php?document_id=1)

De Memorie van Toelichting<sup>76</sup> zegt het volgende:

*‘(...) bestaan er slechts 2 categorieën die ofwel verband houden met de wijze van aanvraag, ofwel betrekking hebben op de status van de gevraagde bestuursdocumenten (...). Indien de aanvraag kennelijk onredelijk is of indien de aanvraag te algemeen is geformuleerd, dan is de overheid verplicht om eerst aan de aanvrager te vragen om zijn of haar verzoek opnieuw te formuleren.*

*Gaat de aanvrager hier niet op in of is de aanvraag opnieuw kennelijk onredelijk of te algemeen geformuleerd, dan kan de aanvraag op grond van deze bepaling worden afgewezen. In dit geval is het immers duidelijk dat de aanvrager manifest misbruik maakt van zijn recht. Dit is bv. het geval wanneer het verzoek niet de verkrijging van informatie, maar de desorganisatie of verstoring van de werking van de overheidsdienst beoogt.*

*Het geval waarin een aanvraag te vaag is, wordt, zoals in het decreet van 1999, niet expliciet als uitzonderingsgrond opgenomen. (...) Het Verdrag van Aarhus laat niet toe de vaagheid van een aanvraag in te roepen als uitzonderingsgrond. Gelet op het ontbreken van deze uitzonderingsgrond zal de overheid in dergelijke gevallen verplicht zijn om contact op te nemen met de aanvrager teneinde zijn vraag te verduidelijken. Bij gebreke aan verdere verduidelijking kan de aanvraag nog steeds als kennelijk onredelijk of als te algemeen worden beschouwd.’*

Te vage en/of kennelijk onredelijke verzoeken kunnen niet meteen worden afgewezen maar moet de verzoeker eerst in de gelegenheid worden gesteld om zijn verzoek aan te vullen of aan te scherpen. Pas nadat verzoeker de kans heeft gekregen om zijn verzoek te wijzigen en dat niet doet, laadt hij de verdenking op zich misbruik van recht te maken.

De uitspraken van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie zijn een goudmijn aan voorbeelden van misbruik van recht.<sup>77</sup>

De meest recente oordelen zijn van het jaar 2008 (2009 is nog niet aangelegd). Een achttal zeken betreffen artikel 11 en dus misbruik van recht: de dossiers nr. 17, 31, 70 131 136 142162 en Dossier

2008-61-63-64-65-66-67-72-73-78-79-80-81-82-83-87-88-89-91-92-93.

Uit deze zaken kan men destilleren dat er sprake is van misbruik indien men:

<sup>76</sup> Stuk 1732 (2202-2003), Nr. 1, p. 23, <http://jsp.vlaamsparlament.be/docs/stukken/2002-2003/g1732-1.pdf>

<sup>77</sup> De website van de Vlaamse Beroepsinstantie is: <http://www3.vlaanderen.be/openbaarheid/beroepsinstantie.php>. De beslissingen staan op <http://www3.vlaanderen.be/openbaarheid/beslissingen.php>

- herhaaldelijk dezelfde of niet bestaande documenten aanvraagt
- de normale werking van de overheid belast en onmogelijk maakt door bijvoorbeeld te blijven volharden om bepaalde bestuursdocumenten te krijgen
- het doel van de verzoeker niet het verkrijgen van bestuursdocumenten is, maar het hinderen van de overheid.<sup>78</sup>
  
- binnen zeer korte termijn na een eerder verzoek weer aanvragen indienen om omvangrijke informatie (in casu: in een tijdsspanne van nauwelijks twee weken alweer twintig nieuwe beroepen werden ingediend door dezelfde verzoekers)
- onredelijke continue overlast doet ontstaan voor een instantie waardoor de normale werking ervan in het gedrang komt<sup>79</sup>
  
- het aantal aanvragen, de complexiteit ervan en de tijdsspanne waarin ze werden ingediend, de normale werking van de overheid duidelijk schaadt
- het voordeel van de informatie voor de verzoeker kennelijk niet opweegt tegen de last die het verzoek veroorzaakt.<sup>80</sup>

#### CONCLUSIE:

Aan de hand van deze informatie kan geconcludeerd worden dat artikel 11 van de Vlaamse wetgeving inzake openbaarheid van bestuur en de uitleg daarvan aansluit bij artikel 5 lid 5 van het Verdrag onder i. (verzoek te vaag).

Ook kan worden geconcludeerd dat artikel 13 van de Vlaamse wetgeving inzake openbaarheid van bestuur en de uitleg daarvan aansluit bij wat het Verdrag van de Raad van Europa in artikel 5 lid 5 van het Verdrag onder ii. bedoelt met een 'kennelijk onredelijk' verzoek daar waar 'kennelijk onredelijk' betekent dat met het verzoek onevenredig veel zoekwerk of onderzoek van de overheidsinstantie gevegd en/of het functioneren van de overheid (instantie) gehinderd wordt. Ook veelvoudige verzoeken in een korte tijdspanne – hoewel niet in de wet gekwalificeerd als herhaalde verzoeken – kunnen onredelijk zijn wanneer zij leiden het hinderen van de overheid. Dit alles lijkt dan ook aan te sluiten bij het Verdrag.

---

<sup>78</sup> Dossier 2008/31.

<sup>79</sup> Dossier 2008-61-63-64-65-66-67-72-73-78-79-80-81-82-83-87-88-89-91-92-93. Dit oordeel gaat ook in op de principiële vraag over de verhouding tussen het recht op informatie van de burger – en de functie ervan – en de redelijkheid.

<sup>80</sup> Dossier 2008/70. Dit oordeel gaat ook in op de ratio van het verbod op misbruik.



## Bijlage 1

### Beslissingen van de ICO betreffende artikel 14 FOIA

**Case Ref:** FS50078594

**Date:** 08/03/2006

**Public Authority:** Birmingham City Council

**Summary:** The complainant made 27 largely thematic requests for information and was advised by the Council that they were considering applying the section 14 exemption. The complainant then submitted a further 11 largely thematic requests. In line with Freedom of Information Act 2000 Awareness Guidance No. 22: Vexatious and Repeated Requests, the Commissioner considered whether the Public Authority had demonstrated that the requests would impose a significant burden, have the effect of harassing the public authority, or could otherwise be characterised as obsessive or manifestly unreasonable. In addition the Commissioner considered the number and nature of the requests, the previous history of the complainant and the manner in which the section 14 exemption had been applied by the Council. The Commissioner concluded that there was a demonstrable pattern in all but two of the requests for information, and so judged that the Council had applied the exemption correctly in all but the two identified requests.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50078594](#)

**Case Ref:** FS50086598

**Date:** 06/04/2006

**Public Authority:** Staffordshire Police

**Summary:** The complainant requested information about an informant and the Police's actions in relation to this informant. Initially the Police considered the request to be vexatious, but then withdrew this claim once the Commissioner had commenced an investigation. The complainant intimated that he wished to obtain information which would identify the informant, and the Commissioner is satisfied that the specific information requested is not held. The Police considered information that could identify the informant exempt from disclosure under sections 30 (Investigations) and 40 (Personal Information). Section 30 is qualified by a public interest test, and the Commissioner recognises the strong public interest in maintaining the correct conditions in which members of the public feel able to provide information to the Police. With regard to section 40, the Commissioner is satisfied that section 40 is engaged and that a disclosure here would be unfair, breaching the first data protection principle. The Commissioner therefore does not require any further action of the Police. The Information Tribunal has ruled on this decision and has dismissed this appeal.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Upheld , FOI 1 - Complaint Not upheld , FOI 30 - Complaint Not upheld , FOI 40 - Complaint Not upheld  
[View PDF of Decision Notice FS50086598](#)

**Case Ref:** FS50069395

**Date:** 19/05/2006

**Public Authority:** Warwickshire County Council

**Summary:** The complainant requested information relating to a school near to his home. The complainant made further requests to the same theme and the public authority deemed those requests as vexatious. In reaching a decision, the Commissioner took into account the tone and affect of the correspondence sent to the public authority by the complainant. It was felt that the criteria set out in Awareness Guidance 22 was met and the complaint was not upheld, the Commissioner finding the public authority had correctly applied section 14.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50069395](#)

**Case Ref:** FS50099691

**Date:** 31/05/2006

**Public Authority:** Sussex Police

**Summary:** In response to a request for information made on 22 October 2005, Sussex Police notified the complainant that they considered the request vexatious. The complainant is known to have made over 750 requests for information to various public bodies during the previous year. In line with Freedom of Information Act 2000 Awareness Guidance No 22: Vexatious and Repeated Requests, the Commissioner considered whether the public authority had demonstrated that the requests would impose significant burden, have the effect of harassing the public authority, or could otherwise be characterised as obsessive or manifestly unreasonable. In addition the Commissioner considered the number of the requests and the manner in which section 14 exemption had been applied by the authority. The Commissioner concluded that there was a demonstrable pattern, and so judged that Sussex Police had applied the exemption correctly.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50099691](#)

**Case Ref:** FS50099755

**Date:** 31/05/2006

**Public Authority:** Cabinet Office

**Summary:** The complainant is known to have made over 750 requests for information to various public bodies during the previous year. Upon receipt of this particular request, the Cabinet Office notified the complainant that it was considered that an unreasonable burden was being placed on the public authority. In line with Freedom of Information Act 2000 Awareness Guidance No 22: Vexatious and Repeated Requests, the Commissioner considered whether the public authority had demonstrated that the

requests would impose a significant burden, have effect of harassing the public authority, or could otherwise be characterised as obsessive or manifestly unreasonable. In addition the Commissioner considered the number of the requests and the manner in which the section 14 exemption had been applied by the Cabinet Office. The Commissioner concluded that there was a demonstrable pattern, and so judged that the Cabinet Office had applied the exemption correctly.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50099755](#)

**Case Ref:** FS50075947

**Date:** 14/06/2006

**Public Authority:** North Down Borough Council

**Summary:** On 11 April 2005 the complainant requested the salary, contact details and expenses of the Town Clerk of North Down Borough Council. The Council informed the complainant that the information would not be released as it was considered that it was being sought for vexatious purposes. On 18 May 2005 the complainant approached the Commissioner who contacted the public authority, having investigated, was satisfied that the public authority had wrongly sought to rely upon section 14(1) (vexatiousness) of the Act. The public authority accepted that the request was not vexatious and the information was released to the complainant. The Commissioner found that the public authority had breached section 1 of the Act in wrongly seeking to rely upon the exemption under section 14(1).

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 1 - Complaint Upheld , FOI 14 - Complaint Upheld

[View PDF of Decision Notice FS50075947](#)

**Case Ref:** FS50089367

**Date:** 08/06/2006

**Public Authority:** Plymouth City Council

**Summary:** The complainant requested information relating to the extension of licenses for market stalls, and the public authority responded by stating that request was repeated and that the information was not held. The Commissioner accepts neither that the information request was repeated, nor that the information was not held at the time that the request was made. The public authority therefore is required to respond to the information request in accordance with the requirements of section 1 of the Act.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 1 - Complaint Upheld , FOI 14 - Complaint Upheld

[View PDF of Decision Notice FS50089367](#)

**Case Ref:** FS50085398

**Date:** 08/08/2006

**Public Authority:** London Metropolitan University

**Summary:** The complainant requested information relating to a degree course he had commenced at the London Metropolitan University in September 1988. The response initially given to the complainant did not meet the requirements of the Act. Following

the Commissioner's intervention, the university provided a refusal notice in line with section 17 of the Act and stated that the complainant's requests were, for the most part, vexatious, as all of the information requested had been provided to the complainant previously. The Commissioner agrees that these requests were vexatious. The university had conceded that its initial response fell outside the statutory response time and failed to meet the requirements of section 17. The Information Tribunal has ruled on this decision and has dismissed this appeal.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 10 - Complaint Upheld , FOI 17 - Complaint Upheld , FOI 14 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50085398](#)

**Case Ref:** FS50130467

**Date:** 20/09/2006

**Public Authority:** Crown Prosecution Service

**Summary:** The complainant requested information relating to evidence that he submitted to the CPS in connection with an alleged criminal offence. The CPS deemed the request as vexatious having had correspondence with the complainant for a number of years. Having investigated this case, the Commissioner is satisfied that the application of section 14 by the public authority was correct.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50130467](#)

**Case Ref:** fs50102437

**Date:** 17/10/2006

**Public Authority:** National Archives

**Summary:** The complainant originally made the following request: "I would wish to apply under freedom of information for any information in the areas and on the grounds as set out in the attached letter to Buckingham Palace held by the National archives in relation to the Princess Margaret Townsend affair, and or any illegitimate child born on or about 05/01/55 to Princess Margaret." He subsequently made 637 requests "on the grounds previously stated" to individual closed documents displayed in the National Archives' (TNA) on-line catalogue and for the descriptions of documents where the file titles were not publicly available. The Commissioner considered representations from both parties and has decided that TNA has correctly applied sections 12 and 14 of the Act with regard to the cost limit and repeated requests. The Information Tribunal has ruled on this decision and has upheld this appeal.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 12 - Complaint Not upheld , FOI 14 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice fs50102437](#)

**Case Ref:** [FS50105213](#)

**Date:** [23/10/2006](#)

**Public Authority:** The Treasury Solicitor's Department (TSOL)

**Summary:** The complainant is the subject of a civil proceedings order issued under section 42 of the Supreme Court Act 1981. The Complainant wrote to the Attorney General's Office to request information related to the making of this order. The request was transferred to the Treasury Solicitors who refused the request on the grounds that the request could be characterised as vexatious within the meaning of section 14(1) of the Act. The Commissioner has investigated the complaint and has decided that the request was vexatious and that the Treasury Solicitors dealt with the request in accordance with the Act.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50105213](#)

**Case Ref:** [FS50087366](#)

**Date:** [22/01/2007](#)

**Public Authority:** Metropolitan Police Service

**Summary:** The complainant submitted a request to the public authority for information relating to an investigation undertaken in the early 1990s into allegations of corruption by employees of a local council. The public authority advised the complainant that although its records confirmed that a file relating to this investigation had once been held, due to the time that had elapsed since the investigation took place this file had since been weeded or destroyed. Having considered the information available the Commissioner is satisfied that the information requested by the complainant is no longer held by the public authority.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 1 - Complaint Not upheld , FOI 14 - Complaint Upheld

[View PDF of Decision Notice FS50087366](#)

**Case Ref:** [FS50110741](#)

**Date:** [30/01/2007](#)

**Public Authority:** West Midlands Passenger Transport Executive

**Summary:** The complainant submitted a number of requests to the public authority during the period January 2005 to November 2005 about the public authority's financial relationship with four local bus companies. In November 2005 the public authority refused to answer any further requests on this issue from the complainant. The Commissioner has decided that the public authority were correct to refuse to answer the complainant's latest request on the basis that it was vexatious, although the public authority failed to provide a proper refusal notice citing section 14. The Commissioner has also decided that in responding to the complainant's earlier requests the public authority breached section 10 several times by failing to respond to a number of requests within 20 working days. The Commissioner is satisfied that in responding to the requests the public authority provided all of the information covered by the requests, with the exception of one request. However, the Commissioner

considers that the public authority could have also refused to answer this request on the basis that it was vexatious and therefore has not ordered the public authority to fulfil the outstanding parts of this request.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 1 - Complaint Not upheld , FOI 10 - Complaint Upheld , FOI 14 - Complaint Not upheld , FOI 17 - Complaint Upheld

[View PDF of Decision Notice FS50110741](#)

**Case Ref:** FS50117259

**Date:** 15/02/2007

**Public Authority:** Derbyshire Constabulary

**Summary:** The complainant made requests for over 50 pieces of information to the member organisations of Derbyshire Safety Camera Partnership ('DSCP'). The requests were made over a total of 19 occasions and were all related to an alleged road traffic offence. The complainant received relevant information and advice in relation to his requests, until he made a request dated 7 March 2006 to Derbyshire Constabulary. This request was considered by the police to be vexatious and repeated. DSCP responded on behalf of the Constabulary and refused to provide information citing section 14 of the Freedom of Information Act. The Commissioner considered that the requests were made to different DSCP partners, each separately recognised by the Act, and determined that the requests could not be aggregated for the purpose of applying section 14. In an attempt to resolve the complaint informally the Constabulary was asked to reconsider its refusal and to supply to the complainant the requested information. The Constabulary agreed to this proposal and provided the complainant with additional information. The Commissioner's decision is that initially the Constabulary failed to comply with section 1 (1) of the Act, inappropriately relying on section 14. However, following his intervention, further information has now been supplied to the applicant and the Commissioner is satisfied that the Constabulary has now complied with the requirements of Part I of the Act. Therefore he has not ordered the Constabulary to take any steps.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 1 - Complaint Upheld , FOI 14 - Complaint Upheld

[View PDF of Decision Notice FS50117259](#)

**Case Ref:** FS50086298

**Date:** 19/03/2007

**Public Authority:** BBC

**Summary:** The complainant made a number of information requests to the public authority during a short period of time. The public authority refused these requests as they were considered vexatious. The Commissioner finds that the requests have the effect of harassing the public authority and that they can be fairly characterised as obsessive. The Commissioner upholds the refusal of these requests as vexatious and does not require the public authority to take any further action. The Information Tribunal has ruled on this decision and has dismissed the appeal.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50086298](#)

**Case Ref:** FS50109184

**Date:** 14/03/2007

**Public Authority:** Bretforton Parish Council

**Summary:** The complainant requested a copy of a cemetery plan which was refused by the Council under section 14 of the FOIA on the basis that it had already communicated the information and the request was therefore vexatious. The Commissioner considered the exclusions under section 14 (1) and section 14 (2) but was not satisfied that these exclusions applied. The Council subsequently applied section 40 (2) because it considered that information in the plan relating to living people who have purchased cemetery plots is third party personal data. The Commissioner agreed that this information is exempt but the Council are required to release a copy of the redacted plan to the complainant within 35 days.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Upheld , FOI 40 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50109184](#)

**Case Ref:** FS50125496

**Date:** 13/03/2007

**Public Authority:** Department for Work and Pensions

**Summary:** The complainant requested information concerning an incident where personal data relating to the complainant had been disclosed by the public authority in error. The public authority refused this request on the grounds that it was vexatious. The Commissioner finds that the request was correctly refused as vexatious. The Commissioner also finds that the request was not responded to within the time limit of 20 working days. This breach does not necessitate remedial action. An appeal was made to the Information Tribunal but the Tribunal has ruled on this appeal and dismissed the appeal.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 10 - Complaint Upheld , FOI 14 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50125496](#)

**Case Ref:** FS50134560

**Date:** 28/03/2007

**Public Authority:** Cabinet Office

**Summary:** The complainant wrote to the public authority requesting information related to issues of housing, social security benefits and legal aid. In response the Cabinet Office said that it was not obliged to comply with the request as it considered it to be a repeated request under section 14 of the Act. After investigating the complaint the Commissioner finds that the public authority has previously complied with substantially similar requests from the complainant and was therefore not obliged to comply with the most recent request. Information Tribunal appeal number EA/2007/0114 has been dismissed.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50134560](#)

**Case Ref:** FS50135471

**Date:** 29/03/2007

**Public Authority:** Brockhampton Group Parish Council

**Summary:** The complainant requested a copy of the minutes of the Commons Management Committee (a committee of Brockhampton Group Parish Council), from September 2004. The Council refused to provide the requested information on the grounds that the request was vexatious and repeated. During the course of the Commissioner's investigation, the Council also alleged that to respond to the request would be too costly (when combined with other requests made by the complainant and other members of a User Group to which he belongs) and that the information was available by other means. The Commissioner has concluded that the Council has no lawful justification for refusing to provide the complainant with a copy of the minutes and therefore requires it to supply the complainant with the information requested.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 1 - Complaint Upheld , FOI 12 - Complaint Upheld , FOI 14 - Complaint Upheld , FOI 19 - Complaint Upheld , FOI 21 - Complaint Upheld  
[View PDF of Decision Notice FS50135471](#)

**Case Ref:** FS50090632

**Date:** 10/04/2007

**Public Authority:** Transport for London

**Summary:** The complainant submitted a number of requests to the public authority between February and June 2005 which mainly focussed on issues relating to the public authority's pension fund. The complainant alleged that in processing these requests the public authority committed a number of breaches of the Act. The Commissioner has investigated the matter and concluded that the public authority breached section 1 of the Act twice by failing to provide the complainant with information he was entitled to under the Act, breached section 10 by failing to provide requested information within 20 working days and breached section 17 by failing to supply a refusal notice. However, the Commissioner has established that in relation to a number of other requests, TfL did fulfil the duty at section 1 by providing the complainant with all the information it held within 20 working days. The Commissioner has also decided that the public authority was correct to rely on section 14 as a basis to refuse one of the complainant's later requests.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 1 - Complaint Partly Upheld , FOI 10 - Complaint Upheld , FOI 14 - Complaint Not upheld , FOI 17 - Complaint Upheld

[View PDF of Decision Notice FS50090632](#)

**Case Ref:** FS50120313

**Date:** 19/04/2007

**Public Authority:** Maidstone and Tunbridge Wells NHS Trust

**Summary:** The complainant requested copies of correspondence exchanged between the public authority and the local Coroner's Office in relation to the death of his wife. The public authority responded to this request but failed to provide all of the information it held within 20 working days and therefore breached section 10 of the



Act. The complainant submitted a number of further requests asking for clarification on a number of issues. The public authority responded to all of these requests except the final request citing section 14 as the basis to refuse this request. The Commissioner has decided that the public authority was incorrect to apply section 14 to this request.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 1 - Complaint Upheld , FOI 10 - Complaint Upheld , FOI 14 - Complaint Upheld , FOI 32 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50120313](#)

**Case Ref:** FS50144286

**Date:** 25/06/2007

**Public Authority:** Brockhampton Group Parish Council

**Summary:** The complainant requested four items of information from Brockhampton Group Parish Council (the "Council") relating to an area of common land called Bromyard Downs. The Council refused to provide this information however did not state, under the terms of the Act, its justification for doing so. During the course of the Commissioner's investigation, the Council alleged that some of the information requested was not held by the Council for the purposes of the Act, that the requests were vexatious and repeated, that to respond to them would be too costly (when combined with other requests made by the complainant and other members of a User Group to which he belongs), that some of the information was "confidential" and that some of the information was available to the complainant by other means. The Commissioner has concluded that the Council was not required to provide information to the complainant in relation to three of the requests, however must provide some information in relation to one of the requests.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 1 - Complaint Partly Upheld , FOI 3 - Complaint Not upheld , FOI 12 - Complaint Upheld , FOI 14 - Complaint Upheld , FOI 17 - Complaint Upheld , FOI 21 - Complaint Not upheld , FOI 40 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50144286](#)

**Case Ref:** FS50147950

**Date:** 02/07/2007

**Public Authority:** Parliamentary and Health Service Ombudsman

**Summary:** The complainant requested information relating to the dates of communications between a specific officer of the Parliamentary and Health Service Ombudsman (the "PHSO") and the Office of the Deputy Prime Minister. The PHSO refused the request on the grounds that it was vexatious. The PHSO stated that the request served no purpose or value and that the cost and time they would be required to spend in order to comply with the request would impose a significant burden. The Commissioner finds that the request was incorrectly refused as vexatious under section 14(1) of the Act and that the PHSO failed to comply with section 1(1) of the Act. The Commissioner finds that, in their handling of the request, the PHSO did not breach section 16 of the Act as the duty to advise and assist does not apply where section 14 has been applied. In failing to issue a Refusal Notice within the statutory time limit of twenty working days, the PHSO breached section 17(5). In referring the complainant

directly to the Commissioner, the PHSO effectively advised him that no internal review process was available for complaints about the handling of requests for information and in doing so complied with section 17(7) of the Act. During the course of his investigation the Commissioner established that, given the scope of the request, it was likely that the cost of compliance would exceed the appropriate limit set out in the Freedom of Information and Data Protection (Appropriate Limit and Fees) Regulations 2004 (the “Fees Regulations”). In an attempt to resolve matters informally the Commissioner asked the PHSO to respond to a refined version of the request which had been submitted to the Commissioner by the complainant. The PHSO agreed to undertake this and, in responding to the complainant’s refined request the Commissioner is satisfied that they have complied with their duties under part I of the Act. Therefore, he has not ordered the PHSO to take any steps. An appeal was made to the Information Tribunal, but the appeal was dismissed.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 12 - Complaint Not upheld , FOI 14 - Complaint Upheld , FOI 16 - Complaint Not upheld , FOI 17 - Complaint Partly Upheld

[View PDF of Decision Notice FS50147950](#)

**Case Ref:** FS50170171

**Date:** 09/08/2007

**Public Authority:** Dr A R Daitz

**Summary:** The complainant submitted a request to a GP (who, for the purposes of the Act is considered to be a public authority in his own right). The GP refused to answer this request on the basis that it was vexatious. Having considered the evidence in this case, the Commissioner is satisfied that the request was vexatious because, when taken in the context of the complainant’s previous correspondence and other actions, this request imposed a significant burden on the GP and also had the effect of harassing him. This decision notice is currently under appeal to the Information Tribunal.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50170171](#)

**Case Ref:** FS50170245

**Date:** 09/08/2007

**Public Authority:** Dr Tessa Buckman

**Summary:** The complainant submitted a request to a GP (who, for the purposes of the Act is considered to be a public authority in her own right). The GP refused to answer this request on the basis that it was vexatious. Having considered the evidence in this case, the Commissioner is satisfied that the request was vexatious because, when taken in the context of the complainant’s previous correspondence and other actions, this request imposed a significant burden on the GP and also had the effect of harassing her. This decision notice is currently under appeal to the Information Tribunal.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50170245](#)

**Case Ref:** FS50154484

**Date:** 03/09/2007

**Public Authority:** Department for Regional Development for Northern Ireland

**Summary:** The complainant in this instance made a request to the Department for Regional Development for Northern Ireland (“DRD”) on 1 January 2007 for a) copies of statistics for the last 10 years regarding problems with annual reports and b) copies of strategies developed for clearing backlogs of annual reports and for preventing their recurrence (“the request”). The complainant had made numerous previous requests relating to the same theme since the Freedom of Information Act 2000 (“the Act”) came into force on 1 January 2005. The DRD replied to the complainant’s request on 29 January 2007 stating that in light of the previous requests the DRD considered the request to be vexatious and was therefore applying section 14(1) of the Act to the request.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50154484](#)

**Case Ref:** FS50154968

**Date:** 27/09/2007

**Public Authority:** East Riding of Yorkshire Council

**Summary:** The complainant requested information from East Riding of Yorkshire Council (the Council) relating to its health and safety policy and procedures, particularly where the policies and procedures address how risk is assessed and managed. The Council refused to comply with the request on the grounds that it considered it to be vexatious under section 14 of the Act (vexatious or repeated requests). The Commissioner found that, given the history of the correspondence between the complainant and the Council regarding the issue of risk assessment, the request in question would impose a significant burden on the public authority in terms of expense and distraction and that it is designed to cause disruption and annoyance, has the effect of harassing the public authority and could be fairly characterised as obsessive. Therefore he decided that the Council was correct to apply the exemption under section 14(1) of the Act. The Commissioner also found that the Council had failed to respond to the request within 20 working days, and therefore had breached section 17(5) of the Act (refusal of request). The Council is not required to take any further steps in respect of this complaint. Information Tribunal appeal number EA/2007/0109 has been dismissed.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld , FOI 17 - Complaint Upheld

[View PDF of Decision Notice FS50154968](#)

**Case Ref:** FS50112042

**Date:** 10/10/2007

**Public Authority:** Chief Constable of North Yorkshire Police

**Summary:** The public authority initially refused the information request as vexatious. Following the intervention of the Commissioner, the public authority altered its stance

and refused the information request under section 12, on the grounds that the cost of complying with the request would exceed the appropriate limit of £450. The Commissioner finds that the public authority failed to comply with the Act initially in that it inappropriately refused the request as vexatious. The Commissioner also finds that the public authority has complied with the Act in that the cost of complying with the request would exceed the cost limit, but further finds that the public authority failed to comply with the Act in that it did not cite the cost limit when initially refusing the request and that it failed to provide advice and assistance. Although the public authority has breached the Act, the nature of these breaches means that remedial action is not necessary.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 12 - Complaint Not upheld , FOI 14 - Complaint Upheld , FOI 16 - Complaint Upheld , FOI 17 - Complaint Upheld

[View PDF of Decision Notice FS50112042](#)

**Case Ref:** FS50122016

**Date:** 08/10/2007

**Public Authority:** London Borough of Camden

**Summary:** The complainant made a series of requests to the London Borough of Camden (“the Council”) about the work of its Central Complaints Unit (“the CCU”). The Council refused some of the requests under section 12 of the Freedom of Information Act 2000 (“the Act”) on the basis that to respond would exceed the cost limit and also under section 14 of the Act on the basis that the requests were considered by the Council to be repeated and vexatious. The Commissioner investigated and was satisfied that the Council had provided sufficient evidence to demonstrate that the requests had been correctly refused as vexatious under section 14(1) of the Act and he therefore did not consider the other exclusions. This decision notice is currently under appeal to the information tribunal.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50122016](#)

**Case Ref:** FS50169994

**Date:** 07/11/2007

**Public Authority:** Norfolk County Council

**Summary:** The complainant made a request to Norfolk County Council (“the Council”), which was the most recent in a series of requests, relating to the care provided to an elderly person by an independent care organisation contracted by the Council. The Council applied the exclusion under section 14(1) of the Freedom of Information Act 2000 (“the Act”) because it considered that the request was vexatious. The Commissioner has investigated and was satisfied that the Council was able to demonstrate that the request had been correctly refused. This decision notice is currently under appeal to the Information Tribunal.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50169994](#)

**Case Ref:** FS50151851

**Date:** 05/02/2008

**Public Authority:** Department for Communities and Local Government

**Summary:** The complainant requested information relating to the North West Regional Assembly from the Government Office for the North West, which refused to comply with the request on the grounds that it was vexatious, in accordance with the exclusion at section 14 of the Act. Following a request for internal review, the decision to cite section 14 was upheld by the Government Office for the South West, on behalf of the Department for Communities and Local Government. The Commission's decision is that the public authority, in this case the Department for Communities and Local Government, applied the Act appropriately in refusing to comply with the request, citing section 14 of the Act.

Section of Act/EIR & Finding: FOI 14 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50151851](#)

**Case Ref:** FS50163359

**Date:** 14/08/2008

**Public Authority:** Centro

**Summary:** The complainant made a number of information requests in three separate letters to the public authority. The public authority deemed the requests vexatious in accordance with section 14 of the Act. The Commissioner considered the requests in the context and background in which they were made and has upheld the public authority's refusal to comply with the requests by virtue of section 14 of the Act.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50163359](#)

**Case Ref:** FS50180689

**Date:** 10/09/2008

**Public Authority:** Medicines and Healthcare Products Regulatory Agency

**Summary:** The complainant made 5 requests between April 2007 and June 2007 under the Freedom of Information Act 2000 (the "Act") to the Medicines and Healthcare Products Regulatory Agency (MHRA) for information relating to the anti-depressant drug Seroxat. The MHRA deemed these requests vexatious in accordance with section 14(1) of the Act. The Commissioner considered these requests in the context and background in which they were made and has decided that the MHRA applied the Act correctly in refusing to comply with the requests under section 14(1) of the Act. The Commissioner has however found that the Trust breached section 17(5) of the Act as it did not state its reliance upon section 14(1) in relation to the requests labelled FOI 07/140 and FOI 07/142 within 20 working days of those requests being made.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld , FOI 17 - Complaint Upheld

[View PDF of Decision Notice FS50180689](#)

**Case Ref:** FS50157445

**Date:** 30/10/2008

**Public Authority:** Cheshire Constabulary

**Summary:** The complainant made a request for seven pieces of information relating to the Constabulary's coat of arms and logo, the use of these; its policies regarding the recording of conversations; and for information about the Constabulary's internet domain and service provider. The request was made during an on-going dispute between the complainant and Constabulary. During the course of the dispute members of the Constabulary were the subjects of several complaints. The complainant also made a significant number of information requests under the Freedom of Information Act 2000 (the Act) and the Data Protection Act. The Constabulary refused the complainant's request under section 14 of the Act on the grounds that it was vexatious. It was drawn to this conclusion by the complainant's stated intent to use the requested information to assist him in setting up a website publicising his grievances. The Commissioner has examined the complainant's previous contact with the Constabulary. He considers that this request, together with the history of complaints and other information requests, constitutes a significant burden to the Constabulary. He also considers that the intent behind the request would have the effect of harassing the Constabulary. The Commissioner has concluded that the Constabulary's application of section 14 was appropriate and does not uphold the complaint.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50157445](#)

**Case Ref:** FS50160725

**Date:** 15/12/2008

**Public Authority:** The Governing Body of Garforth Community College

**Summary:** The complainant requested information relating to 3 teachers and a governor of the public authority. The public authority refused to provide a full response citing Section 14(2) (Repeated request) in relation to one part of the request and Section 14(1) (Vexatious request) in relation to the other part of the request. The Commissioner has decided that the public authority correctly cited Section 14(1) and Section 14(2) as its basis for not providing a full response to the request. However, the public authority failed to respond to the complainant within 20 working days as required by Section 17(5) of the Act where a public authority seeks to rely on Section 14 as its basis for refusing a request. No steps are required.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld , FOI 17 - Complaint Upheld

[View PDF of Decision Notice FS50160725](#)

**Case Ref:** FS50176016

**Date:** 30/03/2009

**Public Authority:** Forestry Commission Scotland

**Summary:** The complainant made two requests for information to the Forestry Commission Scotland (FCS). The FCS refused to disclose the information or to confirm

or deny if the information is held citing section 14 of the Act 'vexatious requests' and 12 'costs limit'. The Commissioner has investigated and found that sections 14(1) and 12(1) of the Act are not engaged. However he found that some of the information requested would, if held be environmental information and should have been considered under the Environmental Information Regulations. The FCS applied regulation 12(4) (b), 'manifestly unreasonable', to this request as an alternative. The Commissioner concluded that 12(4) (b) was not engaged. The Commissioner requires that the FCS now confirm or deny to the complainant if the information requested is held and if held disclose this information to the complainant or issue the complainant with a valid refusal notice under section 17(1) of the Act or regulation 14 of the EIR. The FCS must take these steps within 35 calendar days of this notice.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 12 - Complaint Upheld , FOI 14 - Complaint Upheld , FOI 17 - Complaint Upheld , EIR 5 - Complaint Upheld , EIR 12(4)(b) - Complaint Upheld EIR 14(1) - Complaint Upheld , EIR 14(3) - Complaint Upheld

[View PDF of Decision Notice FS50176016](#)

**Case Ref:** FS50176942

**Date:** 30/03/2009

**Public Authority:** Forestry Commission Scotland

**Summary:** The complainant made four requests for information to the Forestry Commission Scotland (FCS). The FCS refused to confirm or deny if the information was held or to disclose the information citing section 14 of the Act 'vexatious requests' and 12 'cost limit'. The FCS refused to disclose the information citing section 14 of the Act 'vexatious requests' and 12 'cost limit'. The Commissioner has investigated and found that sections 14(1) and 12(1) of the Act are not engaged. However he found that some of the information requested would, if held be environmental information and should have been considered under the Environmental Information Regulations. The FCS applied regulation 12(4) (b), 'manifestly unreasonable', to this request as an alternative. The Commissioner concluded that 12(4) (b) was not engaged. The Commissioner requires that the FCS now confirm or deny to the complainant if the information requested is held and if held disclose this information to the complainant or issue the complainant with a valid refusal notice under section 17(1) of the Act or regulation 14 of the EIR. The FCS must take these steps within 35 calendar days of this notice.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 12 - Complaint Partly Upheld , FOI 14 - Complaint Partly Upheld , FOI 17 - Complaint Upheld , EIR 5 - Complaint Upheld , EIR 12(4)(b) - Complaint Partly Upheld , EIR 14(1) - Complaint Upheld , EIR 14(3) - Complaint Upheld

[View PDF of Decision Notice FS50176942](#)

**Case Ref:** FS50187763

**Date:** 30/03/2009

**Public Authority:** Forestry Commission Scotland

**Summary:** The complainant requested information from the Forestry Commission Scotland (FCS) in relation to the provision of Mountain Biking Trails in the Carron Valley. The FCS refused to disclose the information or to confirm or deny if the

information is held, citing section 14 of the Act ‘vexatious requests’ and 12 ‘cost limit’. The Commissioner has investigated and found that sections 14(1) and 12(1) of the Act are not engaged. However he found that some of the information requested would, if held be environmental information and should have been considered under the Environmental Information Regulations. The FCS applied regulation 12(4) (b), ‘manifestly unreasonable’, to this request as an alternative. The Commissioner concluded that 12(4) (b) was not engaged. The Commissioner requires that the FCS now confirm or deny to the complainant if the information requested is held and if held disclose this information to the complainant or issue the complainant with a valid refusal notice under section 17(1) of the Act or regulation 14 of the EIR. The FCS must take these steps within 35 calendar days of this notice.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 12 - Complaint Partly Upheld , FOI 14 - Complaint Partly Upheld , FOI 17 - Complaint Upheld , EIR 12(4)(b) - Complaint Partly Upheld , EIR 14(3) - Complaint Upheld , EIR 14(1) - Complaint Partly Upheld

[View PDF of Decision Notice FS50187763](#)

**Case Ref:** FS50190235

**Date:** 30/03/2009

**Public Authority:** Forestry Commission Scotland

**Summary:** The complainant made a request for information to the Forestry Commission Scotland (FCS). The FCS refused to disclose the information, or to confirm if the information requested was held citing section 14(1) of the Act ‘vexatious requests’ and 12(1) ‘cost limit’. The Commissioner has investigated and found that sections 14(1) and 12(1) of the Act are not engaged. The Commissioner requires that the FCS now confirm or deny to the complainant if the information requested is held and if held disclose this information to the complainant or issue the complainant with a valid refusal notice under section 17(1) of the Act. The Commissioner also found that in failing to issue the complainant with a refusal notice the FCS breached the requirements of section 17(1). The FCS must take these steps within 35 calendar days of this notice.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 12 - Complaint Upheld , FOI 14 - Complaint Upheld , FOI 17 - Complaint Upheld

[View PDF of Decision Notice FS50190235](#)

**Case Ref:** FS50201096

**Date:** 20/05/2009

**Public Authority:** Taunton Deane Borough Council

**Summary:** The complainant requested information from Taunton Deane Borough Council (“the Council”) relating to documents leading to a claim made in an email that smoke detectors were required in bedrooms at a particular address. The Council refused to comply with the request on the grounds that it considered it to be vexatious under section 14 of the Freedom of Information Act 2000 (“the Act”). The Commissioner investigated and found that the Council had provided sufficient evidence for section 14(1) of the Act to be engaged. However, the Commissioner found



that the Council breached section 10(1) of the Act for not responding within the statutory time limit and that the refusal notice issued by the Council was inadequate and in breach of section 17(5) and section 17(7). The Council is not required to take any further steps in respect of this complaint.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 10 - Complaint Upheld , FOI 14 - Complaint Not upheld , FOI 17 - Complaint Upheld

[View PDF of Decision Notice FS50201096](#)

**Case Ref:** FS50222404

**Date:** 06/05/2009

**Public Authority:** Foyle and Londonderry College

**Summary:** In 2003, the college attended by the complainant's son did not award him its college fencing colours award. This prompted the complainant to request the criteria for the award of fencing colours. This request was refused as the public authority did not hold the information. When the complainant proved that in fact the criteria were held by the college fencing club, this became the subject of a separate investigation. When this was dismissed, the complainant referred the case to the Assistant Commissioner for Northern Ireland and then the Deputy Commissioner. Both upheld the finding that the college did not hold the fencing colours criteria. Two other related complaints were also dismissed by the Commissioner. One regarded a letter regarding fencing colours which had been written a year earlier. The other regarded a request as to why the college did not hold this information. Both were deemed to be outside the scope of the Act. This Decision Notice considers a repeated request for the published criteria used by the college in the awarding of fencing colours. This was made with a request for information which asked for all documents relating to fencing in the college and documented evidence showing how subscriptions invested by fencing parents had been maximised by the school. The college has refused this request on the grounds that it is vexatious. The Commissioner has upheld the public authority's refusal to comply with the request under section 14(1) of the Act. This decision notice is currently under appeal to the Information Tribunal.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 10 - Complaint Upheld , FOI 14 - Complaint Not upheld , FOI 17 - Complaint Upheld

[View PDF of Decision Notice FS50222404](#)

**Case Ref:** FS50148542

**Date:** 01/06/2009

**Public Authority:** Plymouth City Council

**Summary:** The complainant submitted a series of requests to Plymouth City Council ("the council") stemming from the council's assessment of his benefit application and as a consequence of the responses received made several complaints to the Information Commissioner ("the Commissioner"). After an initial assessment the Commissioner considered it appropriate to investigate five of the requests. Following the investigation the Commissioner found that the council had provided sufficient evidence to correctly apply section 14(1) of the Act to refuse one request and that, in

relation to the other four requests, the council committed breaches of the following procedural sections of the Act; section 1(1)(a), sections 10(1), section 17(1), section 17(1)(b), section 17(1)(c) and section 17(7). The council is required to respond fully to one request in compliance with its obligations under section 1(1) of the Act within 35 calendar days.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 1 - Complaint Partly Upheld , FOI 10 - Complaint Upheld , FOI 14 - Complaint Not upheld , FOI 17 - Complaint Upheld

[View PDF of Decision Notice FS50148542](#)

**Case Ref:** FS50194514

**Date:** 11/06/2009

**Public Authority:** Department for Transport

**Summary:** The complainant made a request to the Department for Transport (DfT) on 11 January 2008 for information which recorded the Traffic Management Team's comments sent to Rosie Winterton MP on his 2,500 word paper entitled Traffic Management. From January 2005 up until this request being made the complainant submitted a total of 67 requests to the DfT relating to issues surrounding traffic management. Taking into account correspondence leading up to the request on 11 January 2008, the DfT deemed this request vexatious under section 14(1) of the Freedom of Information Act 2000 (the "Act"). The Commissioner has considered this request in the context and background in which it was made and has decided that the DfT applied the Act correctly in refusing to comply with the request under section 14(1) of the Act.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50194514](#)

**Case Ref:** FS50234236

**Date:** 18/06/2009

**Public Authority:** Commission for Local Administration in England

**Summary:** The complainant made a series of freedom of information requests to various public authorities, including 48 to the Local Government Ombudsman (LGO) between July and December 2008. The LGO refused the request made on 12 December 2008 that is the subject of this decision, declaring it vexatious under section 14(1) of the Freedom of Information Act 2000 (the Act). This was because the request added to an already significant burden placed on the LGO by his series of requests and, taken in the context of the complainant's history, was having the effect of diverting staff from their primary activities. The public authority also argued that, having regard to the wider context and history of the complainant's requests, the request lacked serious purpose or value. The Commissioner has found that the authority was correct to apply section 14(1) of the Act. This decision notice is currently under appeal to the Information Tribunal.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld , FOI 17 - Complaint Upheld

[View PDF of Decision Notice FS50234236](#)

**Case Ref:** FS50238979

**Date:** 25/06/2009

**Public Authority:** Brent Council

**Summary:** The complainant made a number of requests to Brent Council for information relating to complaints against it and their outcomes as well as its expenditure. The public authority refused the request on the basis of the provisions of section 14(1) of Freedom of Information Act 2000, (the Act) stating that the request was vexatious. The Commissioner has considered the public authority's grounds for deciding that the request was vexatious and has concluded that it was correct in its application of section 14(1) of the Act. However he did find the public authority in breach of section 17(5) of the Act in failing to provide a compliant refusal notice within 20 working days of the request. This decision notice is currently under appeal to the Information Tribunal.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld , FOI 17 - Complaint Upheld

[View PDF of Decision Notice FS50238979](#)

**Case Ref:** FS50190964

**Date:** 13/08/2009

**Public Authority:** Weymouth and Portland Borough Council

**Summary:** The complainant has, over several years, made a series of requests relating to the Council's interpretation of Section 177 of the Licensing Act 2003. The Council deemed the requests that are the subject of this decision notice to be vexatious and refused to comply with section 1(1) of the Freedom of Information Act ('the Act'). The Commissioner determined that the requests, in part, sought information that was likely to be environmental information. Therefore he has considered the requests under both the Act and the Environmental Information Regulations 2004 ('the EIR'). To the extent that the EIR is applicable he has found that the exception in regulation 12(4) (b) applies and that the public interest favours maintaining the exception. To the extent that the Act applies the Commissioner has concluded that the Council was correct to refuse to comply with section 1(1) on the basis of section 14(1). He has also found breaches of Regulation 14(3) of the EIR and section 17(5) of the Act. This decision notice is currently under appeal to the Information Tribunal.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld , FOI 17 - Complaint Upheld , EIR 12(4)(b) - Complaint Not upheld , EIR 14(3) - Complaint Upheld

[View PDF of Decision Notice FS50190964](#)

**Case Ref:** FS50194694

**Date:** 03/08/2009

**Public Authority:** Crown Prosecution Service

**Summary:** The complainant engaged in a lengthy correspondence with the Crown Prosecution Service (CPS) from February 2005 to September 2007 as part of a complaint he was pursuing. The correspondence contained a large number of requests, made under the Freedom of Information Act 2000 (the Act), to which the CPS provided a

variety of responses. The complainant continued to correspond with the CPS which then refused to answer his requests, declaring them vexatious and/or repeated under section 14(1) and section 14(2) of the Act. The complainant then made a further series of requests for information, and the CPS restated its position that his requests were vexatious. The Commissioner finds that some of the requests made by the complainant fall outside the scope of the Act and, in those cases where the Act applies, that the CPS is correct in its application of section 14(1) of the Act.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50194694](#)

**Case Ref:** FS50207228

**Date:** 04/08/2009

**Public Authority:** Her Majesty's Revenue and Customs

**Summary:** The complainant asked to be given the gross and net values of a specified estate, calculated by reference to any corrective accounts filed by the personal representatives of that estate. Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) refused to confirm or deny whether it held the requested information, relying on the provisions of sections 44 (Prohibitions on disclosure) and 40 (Personal data) of the Act. HMRC reviewed its decision and determined that the request should be refused in reliance of section 14(2) (Repeated requests). HMRC asserted that the complainant's new request was for information that is 'substantially similar' to the information sought by an earlier request. It also pointed out that the Information Commissioner had already issued a Decision Notice in the previous case (FS50081722) in which he found that the information was exempt. The Commissioner has considered the submissions of both parties and has determined that HMRC's application of section 14(2) was incorrect. However the Commissioner has determined that HMRC is not obliged to comply with section 1(1)(a) of the Act by virtue of section 44(2). The Commissioner has also decided that HMRC did not comply with section 17(5) of the Act by failing to provide a refusal notice compliant with that section within twenty working days of receipt of the request.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Upheld , FOI 17 - Complaint Upheld , FOI 44 - Complaint Upheld

[View PDF of Decision Notice FS50207228](#)

**Case Ref:** FS50142022

**Date:** 29/09/2009

**Public Authority:** Sir William Borlase's Grammar School

**Summary:** The complainant made a number of information requests to Sir William Borlase's Grammar School ("the school") between 30 June 2005 and 27 January 2006 concerning information relevant to a complaint made by the complainant on 17 December 1996. The school responded to the complainant by informing her that it would not enter into further correspondence in relation to this matter, as it had been dealt with on a number of occasions by the school and by the Local Education Authority. Subsequent to intervention by the Commissioner the school stated that it

had applied section 14(1) of the Act to the complainant's requests. The Commissioner has upheld the school's application of section 14(1) on the basis that the complainant's requests are indicative of a pattern of obsessive behaviour which has imposed a significant burden on the school. The Commissioner finds that the school breached section 17(5) of the Act by its failure to inform the complainant of its application of section 14(1) within the time for complying with the requests.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld , FOI 17 - Complaint Upheld

[View PDF of Decision Notice FS50142022](#)

Case Ref: FS50178424

Date: 29/09/2009

Public Authority: Wakefield Metropolitan District Council

**Summary:** The complainant has, over a period of three years, made a series of requests stemming from Wakefield Metropolitan District Council's application of its high-hedges policy. Given the extent of its communications with the complainant about this issue, the Council deemed the latest of the requests as vexatious pursuant to section 14(1) of the Freedom of Information Act 2000. Whilst the Commissioner believes that this matter was finely balanced, he has found that section 14(1) does apply and therefore has not upheld the complaint.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50178424](#)

**Case Ref:** FS50180713

**Date:** 24/09/2009

**Public Authority:** Bristol City Council

**Summary:** The complainant made a number of requests to Bristol City Council, relating to a noise insulation claim he made following the development of a spine road in Bristol. The Council applied the exclusion under section 14(1) of the Act to the most recent request because it considered that the request was vexatious. The Commissioner has investigated and is satisfied that the Council was able to demonstrate that the request had been correctly refused. Therefore the Commissioner requires no action to be taken in relation to this request.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld , FOI 17 - Complaint Upheld

[View PDF of Decision Notice FS50180713](#)

**Case Ref:** FS50184581

**Date:** 07/09/2009

**Public Authority:** Ministry of Justice

**Summary:** The complainant requested information from the Ministry of Justice concerning the Terms of Reference and responsibilities of the head of the Ministerial Correspondence Unit, and any written authority entitling members of staff to ban correspondence with members of the public. The public authority refused to comply

with the first part of the request on the grounds that it was vexatious and stated that no information was held in respect of the second part. The Commissioner's decision is that the public authority was correct in its application of section 14(1) of the Freedom of Information Act.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50184581](#)

**Case Ref:** FS50193947

**Date:** 30/09/2009

**Public Authority:** London Borough of Bexley

**Summary:** The complainant requested information concerning the appointment of an independent member of a Social Services Review Panel. The public authority provided some information and refused other material on the basis of the exemption in section 40(2) of the Act. The complainant subsequently made repeated requests for the same and similar information on 11 January 2008. The complainant then complained to the Commissioner that he had not had a response to the January 2008 requests. The Commissioner has concluded that the public authority was correct to deem the requests of 11 January 2008 vexatious and that, by virtue of section 17(6) of the Act, it was not obliged to issue the complainant with a refusal notice explaining that fact. This is because it had previously issued a notice under section 17(5) in relation to similar requests regarding the same topic.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50193947](#)

**Case Ref:** FS50204940

**Date:** 10/09/2009

**Public Authority:** Lancashire County Council

**Summary:** The complainant asked Lancashire County Council ("the Council") to provide information relating to the Council's handling of information, complaints officers at the Council and the way their investigations are carried out, and information relating to complaints he had made to the Council. The Council refused one of the requests using the exclusion under section 14(2) and 14(1) and it refused the remaining requests using the exclusion under section 14(1). The Information Commissioner ("the Commissioner") investigated and decided that information relating to complaints made by the complainant represented the complainant's personal data. This information was therefore exempt under section 40(1). Regarding the remaining requests, the Commissioner decided that the Council had correctly refused the requests on the basis that they were vexatious under section 14(1) of the Freedom of Information Act 2000 ("the FOIA"). He found that the Council had breached section 17(5). This decision notice is currently under appeal to the Information Tribunal.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld , FOI 17 - Complaint Upheld , FOI 40 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50204940](#)

**Case Ref:** FS50188588

**Date:** 22/10/2009

**Public Authority:** Lancashire Police

**Summary:** The complainant made a request for detailed information about a now redundant mobile safety camera site and especially the weather conditions and presence of sun visors in vehicles against which tickets were issued. He also made a significant number of information requests under this Act about the operation of this site. The Constabulary refused the complainant's request under section 14 of the Act as vexatious. The Commissioner upheld the Constabulary's application of section 14 and dismissed the complaint.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld

[Full transcript of Decision Notice FS50188588](#)

**Case Ref:** FS50232439

**Date:** 20/10/2009

**Public Authority:** Information Commissioner

**Summary:** The complainant made a request for information containing a number of questions for the ICO to respond to under the Act. This was the ninth request for information that had been received from this complainant. The ICO informed the complainant that it found that the request was vexatious and that the public authority did not therefore need to comply with the request in this case because section 14(1) applied. The Commissioner finds that ICO has applied section 14(1) correctly in this case and that it is not required to take any further steps in respect of this complaint.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50232439](#)

**Case Ref:** FS50179473

**Date:** 18/11/2009

**Public Authority:** Driver and Vehicle Licensing Agency

**Summary:** The complainant requested various pieces of information from the DVLA regarding its Continuous Registration (CR) scheme. The DVLA stated that sections 12 and 14 of the Act did not require it to comply with the request. Following the Commissioner's intervention, the DVLA provided some information but maintained its position that it had correctly applied sections 12 and 14 of the Act and that it was not required to comply with the request. The DVLA also stated that it did not hold some of the requested information. The Commissioner's view is that the DVLA applied sections 12 and 14 of the Act correctly and that, based on the balance of probabilities, it does not hold the remainder of the requested information. The Commissioner found that the DVLA breached section 1(1)(a) of the Act but requires no steps to be taken.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 12 - Complaint Not upheld , FOI 14 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50179473](#)

**Case Ref:** FS50199130

**Date:** 03/11/2009

**Public Authority:** City of Westminster Council

**Summary:** The complainant made a request for information to the City of Westminster ("the Council") on 19 January 2008 for a copy of all correspondence and documentation regarding the commissioning, production and issuing of a fire risk assessment report. The Council refused to comply with the request on the grounds that it considered it to be vexatious under section 14 of the Freedom of Information Act 2000 ("the Act"). The Commissioner investigated and found that the Council did not provide sufficient evidence for section 14(1) of the Act to be engaged. The Commissioner also found that the Council breached section 17(5) of the Act for not issuing the refusal notice within the statutory time limit. The Council is required to confirm or deny to the complainant if the information requested is held and either disclose this information to the complainant or provide him with a valid refusal notice in accordance with the requirements of section 17(1) of the Act.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Upheld , FOI 17 - Complaint Upheld  
[View PDF of Decision Notice FS50199130](#)

**Case Ref:** FS50232537

**Date:** 10/11/2009

**Public Authority:** Stockport Metropolitan Borough Council

**Summary:** The complainant requested information from Stockport Metropolitan Borough Council ("the Council") relating to the issue of redundant school land not meeting expectations in the current financial crisis. The Council refused to comply with the request on the grounds that it considered it to be vexatious under section 14 of the Freedom of Information Act 2000 ("the Act"). However, the Information Commissioner (the "Commissioner") found that some of the information requested would, if held, be environmental information and should have been considered under the Environmental Information Regulations. Upon investigation the Commissioner concluded that the Council had provided sufficient evidence for section 14(1) of the Act to be engaged and that it was not obliged to comply with the request as it was manifestly unreasonable under regulation 12(4)(b). However, the Commissioner also found that the Council breached section 10(1) and section 17(5) of the Act for not responding within the statutory time limit and that by failing to deal with the request under the EIR the Council also breached regulation 14(2) and 14(3) but the Commissioner is not required to take any further steps in respect of this complaint.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld , FOI 17 - Complaint Upheld , EIR 12(4)(b) - Complaint Not upheld , EIR 14(2) - Complaint Upheld , EIR 14(3) (a) - Complaint Upheld , EIR 14(3)(b) - Complaint Upheld

[View PDF of Decision Notice FS50232537](#)



**Case Ref:** FS50234985

**Date:** 04/11/2009

**Public Authority:** Blackpool, Fylde and Wyre Hospitals NHS Trust

**Summary:** The complainant made a series of requests to Blackpool, Fylde & Wyre Hospitals NHS Trust ('the Trust') relating to the death of his mother following a surgical procedure and his subsequent complaint about this matter. Owing to the resources that it felt it had expended on these issues, the Trust came to label the complainant as vexatious for the purposes of its own vexatious complaints policy. The complainant has since requested information about the implementation of this policy, which the Trust refused under section 14(1) of the Freedom of Information Act 2000. Whilst the Commissioner understands the sensitivity of the history of the request, he has found that section 14(1) does apply and has therefore not upheld the complaint.

**Section of Act/EIR & Finding:** FOI 14 - Complaint Not upheld

[View PDF of Decision Notice FS50234985](#)