



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

4 juni 2018

ADVIES 2018-55

met betrekking tot het verkrijgen van een kopie van
alle studies en adviezen besteld in de huidige
legislatuur

(CTB/2018/52)

1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail van 22 februari 2018 vraagt de heer Kristof Clerix aan de Secretaris voor Armoedebestrijding, Gelijke Kansen, Personen met een beperking, Grootstedenbeleid en Wetenschapsbeleid om een kopie, in digitale vorm, van alle studies en adviezen die in de huidige legislatuur door haar of haar voorgangster zijn besteld en waarvoor is betaald.

1.2. Bij e-mail van 22 maart 2018 antwoordt de staatssecretaris dat aan dit verzoek niet kan worden voldaan omdat de aanvraag nog steeds te ruim is geformuleerd. Zelfs met de toevoeging dat enkel die studies en adviezen worden opgevraagd die werden betaald tijdens deze legislatuur, zou het nog steeds onredelijke inspanningen vergen om een overzicht te maken, laat staan dat hiervan de stukken bij alle diensten van de administratie worden opgevraagd en hiervan kopieën zouden worden gemaakt.

1.2. Tegen deze beslissing van de betrokken staatssecretaris dient de aanvrager een verzoek in om haar weigeringsbeslissing te heroverwegen. Bij e-mail van dezelfde dag verzoekt hij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd om een advies.

2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

De Commissie meent dat het verzoek om advies ontvankelijk is. Artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' (hierna: wet van 11 april 1994) vereist dat de aanvrager gelijktijdig een verzoek tot heroverweging bij de betrokken administratieve overheidsdienst indient en een verzoek om advies richt tot de Commissie.

Aan die verplichting van de gelijktijdigheid werd voldaan.

3. De gegrondheid van de adviesaanvraag

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden

ingeroepen die zich bevinden in artikel 6, §§ 1 en 2 van de wet van 11 april 1994 en dit inroepen *in concreto* en op pertinente wijze kan worden gemotiveerd. Slechts uitzonderingsgronden die bij wet zijn opgelegd kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend geïnterpreteerd moeten worden (Arbitragehof, arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997, overweging B.2.1 en 2.2 en Arbitragehof, arrest nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2).

De wetgever kan procedureregels opleggen, maar deze mogen niet van dien aard zijn dat het fundamentele recht op de toegang tot bestuursdocumenten zou worden gehypothekeerd. Om die reden moeten procedureregels zoveel mogelijk in het licht van het grondrecht soepel worden ingevuld.

De federale wetgever heeft het recht van toegang onderworpen aan de vereiste om een aanvraag schriftelijk in te dienen. Deze moet op grond van artikel 5 van de wet van 11 april 1994 onder meer volgende informatie bevatten “*De vraag vermeldt duidelijk de betrokken aangelegenheid en, waar mogelijk, de betrokken bestuursdocumenten*”. Deze formulering kwam er op voorstel van de Raad van State (*Parl. St. Kamer*, 1992 - 1993, nr. 1112/1, 33) als gevolg van een amendement (*Parl. St. Kamer*, 1992 - 1993, nr. 1112/4, 3; *Parl. St. Kamer*, 1992 - 1993, nr. 1112/13, 52). Voor deze formulering werd gekozen, omdat ze veel minder ruimte biedt aan de administratie om de aanvraag te verwerpen op grond van een te vage formulering. Omwille van de complexiteit van de administratie en de afwezigheid van registers van de bij het bestuur aanwezige bestuursdocumenten ging de wetgever ervan uit dat de aanvrager slechts in uitzonderlijke omstandigheden precies de documenten kan aanduiden die hij nodig heeft. Op deze wijze werd een vergelijk gevonden tussen twee extreme houdingen: hetzij het systematisch vragen van de precieze aanduiding van het gevraagde document, met zijn datum en zijn officiële verwijzing, hetzij volstaan met een loutere aanduiding van de inhoud. Om de vraag te beantwoorden of een aanvraag voldoende duidelijk omschreven is, dient te worden uitgegaan van de aanvrager die een grondrecht van toegang tot bestuursdocumenten is toegekend. In welke mate is hij in de mogelijkheid voldoende inzichtelijk te maken tot welk(e) bestuursdocument(en) hij toegang wenst te krijgen. De wetgever heeft trouwens ook een begrenzing ingeschreven door te bepalen dat de aanvraag niet kennelijk te vaag geformuleerd mag zijn of niet kennelijk

onredelijk mag zijn (artikel 6, § 3, 3° en 4° van de wet van 11 april 1994). Beide gevallen vormen een grond voor de weigering mits afdoende motivering van de weigering tot openbaarmaking.

Alhoewel de Commissie niet automatisch verworpt dat de aanvraag als kennelijk onredelijk moet worden beschouwd, toch oordeelt ze dat in het licht van het arrest nr. 229.270 van 21 november 2014 de weigeringsbeslissing te dezen niet afdoende is gemotiveerd. De kennelijke onredelijkheid vormt immers een facultatieve uitzonderingsgrond ten aanzien van de principiële openbaarheid van alle bestuursdocumenten. Facultatieve uitzonderingsgronden vergen dan ook een zwaardere motivering, omdat de openbaarmaking niet verplicht dient te worden afgewezen. Dit blijkt des te meer nu het verzoek betrekking heeft op adviezen in een tijdspanne van 4 à 5 jaar. Dergelijke aanvraag kan niet zonder meer als onredelijk worden geacht en is zeker voldoende afgelijnd. Tot het invoeren van deze uitzonderingsgrond kan dan ook slechts worden besloten dan na het invoeren *in concreto* van meerdere redenen. Het feit dat de staatssecretaris verschillende en uiteenlopende materies onder haar bevoegdheid heeft, is daarvan één, maar zeker niet voldoende.

De Commissie wenst ook de rechtspraak van de Raad van State in herinnering te brengen dat een administratieve overheid zich zo dient te organiseren dat zij kan ingaan op een redelijk verzoek dat door een aanvrager aan haar werd gericht (RvS arrest nr. 225.549 van 21 november 2013). Dit vloeit voort uit een positieve verplichting die uit artikel 32 van de Grondwet wordt afgeleid.

Brussel, 4 juni 2018.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster