



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

13 juli 2009

ADVIES 2009-42

De interpretatie van het begrip bestuursdocument

(CTB/2009/06)

1. Een overzicht

Op grond van artikel 8, § 3 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur vroeg de directeur-generaal a.i., de heer Marc De Win bij brief van 9 januari 2009 om een advies. Deze adviesaanvraag bereikte de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna de Commissie, op 19 januari 2009. In het kader van een concrete aanvraag om toegang wenste de FWA (Fédération Wallonne de l'Agriculture) van de FOD Volksgezondheid voor hun advocaten een lijst over te maken van alle hangende rechtszaken evenals tussengekomen vonnissen in een welbepaald juridisch dossier. Het betreft een dossier van terugvorderingen van de bijdragen aan het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten.

2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

Artikel 8, § 3 van de wet van 11 april 1994 kent enkel aan federale administratieve overheden het recht toe om de Commissie een advies te vragen over de interpretatie van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Er kan niet worden ontkend dat de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu aan die voorwaarde voldoet. Het behoort tot de vaste adviespraktijk van de Commissie dat een federale administratieve overheid geen advies kan vragen over een concrete aanvraag om toegang tot concrete bestuursdocumenten. Is dit het geval, dan oordeelt de Commissie dat de adviesaanvraag niet ontvankelijk is. De Commissie meent echter dat alhoewel in casu een concrete vraag om toegang aan de adviesaanvraag ten grondslag ligt, de vraag die aan haar werd gesteld wel een algemene strekking vertoont in die zin dat de FOD aan de Commissie vraagt in abstracto te vernemen of dagvaardingen, conclusies, arresten, vonnissen en dadingen onder de noemer van bestuursdocumenten vallen en of zij na aanvraag verplicht ter beschikking dienen gesteld te worden aan derden. Als dit laatste het geval is, vraagt de FOD zich af op hierdoor geen schending van de rechten van de verdediging en/of confidentialiteit voordoet. De Commissie is van oordeel dat de adviesaanvraag ontvankelijk is voor zover ze betrekking heeft op deze algemene vragen.

3. De gegrondheid van de adviesaanvraag

Artikel 1, tweede lid, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur definieert het begrip bestuursdocument als “*alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt*”. Noch de inhoud van de informatie, noch de vorm die de informatie aanneemt, noch de auteur van de informatie is determinerend om van een bestuursdocument te spreken. Wat het begrip “bestuursdocument” bepaalt, is dat een administratieve overheid er over beschikt. De Commissie heeft reeds eerder gesteld dat onder ‘beschikken’ in de eerste plaats bezitten moet worden begrepen. Het loutere bezit van een document is dus in principe voldoende, opdat van een bestuursdocument sprake zou zijn. Er is dan ook niet in te zien waarom dagvaardingen, conclusies, arresten, vonnissen en dadingen niet als bestuursdocumenten zouden moeten worden beschouwd voor zover zij ook in het bezit zijn van een administratieve overheid. Hiermee verlaat de Commissie haar eerder ingenomen standpunt dat de toegang tot vonnissen en arresten in het bezit van een administratieve overheid niet onder het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 zouden. De Commissie stelt immers vast dat de specifieke bepalingen in het Gerechtelijk Wetboek die voorzien in een toegang tot vonnissen en arresten niet van toepassing zijn op administratieve overheden, maar enkel op de rechterlijke macht. Bovendien sluit het begrip bestuursdocument geen enkel document uit ongeacht zijn herkomst, ongeacht zijn inhoud en houden de bepalingen in het Gerechtelijk Wetboek geen exclusiviteitsregeling in voor de toegang tot vonnissen en arresten. Zij regelen enkel de wijze waarop de toegang van bepaalde documenten, meer bepaald vonnissen en arresten, bij de rechterlijke macht wordt uitgeoefend.

Dat een bepaald document als een bestuursdocument moet worden gekwalificeerd, betekent echter nog niet automatisch dat het moet openbaar worden gemaakt.

Vooreerst moet rekening worden gehouden met het bestaan van formele uitzonderingsgronden. Zo moet de aanvraag voldoende precies zijn en mag de aanvraag ook niet kennelijk onredelijk zijn. Of dit het geval is, kan niet in abstracto worden beoordeeld, maar moet van geval tot geval in concreto worden aangetoond.

Daarnaast kunnen er inhoudelijke redenen zijn waarom bepaalde informatie moet worden geweigerd. Ook dit kan niet in abstracto gebeuren, maar zal afhankelijk zijn van de inhoud van elk van deze bestuursdocumenten. Bovendien zal de beoordeling of een bepaalde uitzonderingsgrond van toepassing is in concreto en op pertinente wijze worden gemotiveerd. Voor de uitzonderingsgronden vermeld in artikel 6, § 1 van de wet is het bovendien niet voldoende dat er wordt aangetoond dat er schade aan de beschermde belangen wordt aangebracht, maar moet bovendien een afwegingsproces plaatsvinden met het belang dat door de openbaarmaking is gediend.

Tenslotte kan ook een bepaalde wijze van openbaarmaking aan voorwaarden zijn onderworpen. Zo kan het verstrekken van een kopie afhankelijk zijn van de toestemming van de auteursrechthebbende voor zover de vraag om openbaarmaking betrekking heeft op een auteursrechtelijk beschermd werk in de zin van de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten. De Commissie heeft wel al duidelijk gemaakt dat wanneer het auteursrecht berust bij de overheid zelf, zij in dit geval het auteursrecht niet kan invoeren om de openbaarmaking in de vorm van het afleveren van een afschrift te weigeren; anders zou het grondrecht dat artikel 32 G.W. inhoudt op disproportionele wijze worden aangetast en uitgehold. Dit betekent echter niet dat de aanvrager geen rekening moet houden met het bestaan van het auteursrecht als hij gebruik wenst te maken van verkregen bestuursdocumenten die een auteursrechtelijk beschermd werk bevatten. De Commissie wenst er wel op te wijzen dat op arresten en vonnissen geen auteursrechten rusten, omdat deze documenten moeten worden beschouwd als officiële akten van de overheid (artikel 8, § 2 van de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten).

De Commissie wenst ontkennend te antwoorden op de vraag of de overdracht van bepaalde van deze documenten een schending van de rechten van verdediging en/of confidentialiteit zou kunnen inhouden. Het recht van toegang tot bestuursdocumenten gaat immers uit van de principiële openbaarheid van alle bestuursdocumenten. Slechts uitzonderingsgronden en andere weigeringsgronden die bij wet zijn voorzien, kunnen op het moment van de aanvraag de openbaarmaking verhinderen na een beoordeling in concreto. De uitzonderingsgronden gelden in principe voor iedereen. Iedereen wordt bijgevolg een gelijke

mate van toegang gegarandeerd en de confidentialiteit wordt beschermd voor zover de wetgever dit heeft mogelijk gemaakt.

Brussel, 13 juli 2009.

F. SCHRAM
secretaris

J. BAERT
voorzitter