



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

8 februari 2010

ADVIES 2010-15

over algemene interpretatieprincipes van de
openbaarheidswetgeving

(CTB/2010/9)

1. Een overzicht

Bij brief van 2 februari 2010 wendde de heer Guy Cox, directeur-generaal van de Algemene Directie Collectieve Arbeidsovereenkomsten van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg zich tot de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd. Hij vroeg verduidelijking over het verschil in visie die de Commissie heeft ontwikkeld in respectievelijk het advies 2009-96 enerzijds en in een vroeger advies van 2 mei 1995 anderzijds.

2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

De Commissie stelt vast dat het verzoek werd ingediend op grond van artikel 8, § 3 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. De mogelijkheid om rechtstreeks adviezen in te winnen over de interpretatie van de openbaarheidswetgeving komt enkel toe aan federale administratieve overheden. De FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg is onmiskenbaar een federale administratieve overheid zodat het verzoek om advies ontvankelijk is. De Commissie heeft steeds geoordeeld dat zij op grond van artikel 8, § 3 enkel kan ingaan op algemene interpretatievragen en niet op vragen die rechtstreeks verband houden met een concrete zaak. Dit advies is dan ook beperkt tot vragen m.b.t. de algemene interpretatie van de wet van 11 april 1994 en haar uitvoeringspraktijk.

3. De behandeling van de adviesaanvraag

3.1 De interpretatie door de Commissie

De Commissie heeft als taak adviezen te geven over de toepassing van de federale openbaarheidswetgeving. In functie van de juridische basis waarop de Commissie steunt om een advies te verlenen, zijn de adviezen anders van aard.

In het geval de Commissie een advies verleent op grond van artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994, staat het advies van de Commissie in rechtstreeks verband met de concrete vragen die haar worden voorgelegd. Een dergelijk advies heeft vaak betrekking op een vraag om

toegang tot concrete documenten met een specifieke inhoud. Deze adviezen worden immers verleend in het kader van een administratieve beroepsprocedure. In bepaalde gevallen zijn ook in deze adviezen interpretaties van algemene aard terug te vinden. In het geval de Commissie advies verleent op grond van artikel 8, § 3 van de wet van 11 april 1994, hebben de adviezen van de Commissie enkel betrekking op de algemene interpretatie van de wet van 11 april 1994.

De interpretatie van wetgeving is steeds evolutief van aard. Dit geldt ook voor de Commissie. Wetgeving is algemeen van aard en moet steeds worden geïnterpreteerd in het licht van nieuwe wetgeving, van rechtspraak die ondertussen op het gebied van de openbaarheidswetgeving sterk is ontwikkeld, zowel door de Raad van State als door de rechterlijke macht, en van de maatschappelijke context waarbinnen wetgeving functioneert.

Inzake de interpretatie van de wet van 11 april 1994 is steeds duidelijker naar voor gekomen dat het feit dat een federale administratieve overheid in het bezit is van een document tot gevolg heeft dat dit document als een bestuursdocument moet worden beschouwd. De herkomst van het document speelt in principe geen rol: dit geldt zowel voor documenten tot stand gebracht door een federale administratieve overheid voor als documenten die een federale administratieve overheid op rechtmatige wijze heeft ontvangen. Over dit laatste bestaat geen twijfel aangezien de verplichting om collectieve arbeidsovereenkomsten bij de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg neer te leggen uitdrukkelijk in de regelgeving zelf is opgelegd.

De Commissie wenst er verder op te wijzen dat de uitkomst van de interpretatie van de Commissie vroeger en nu met betrekking tot het aspect van de vergoeding - waar het eigenlijk om te doen was - tot een zelfde resultaat heeft geleid, namelijk dat er toepassing moet worden gemaakt van het KB van 7 november 1969 tot vaststelling van de modaliteiten van neerlegging van de collectieve arbeidsovereenkomsten. De Commissie merkte echter steeds op dat in bepaalde gevallen de gevraagde tarieven een rem vormen op de uitoefening van het recht van toegang tot bestuursdocumenten, zoals dit door de Grondwet wordt gegarandeerd. De toepassing van het KB van 7 november 1969 kan immers disproportioneel zijn. Het KB van 7 november 1969 dateert trouwens uit een tijd waarin de geheimhouding van bestuursdocumenten

de praktijk was en slechts in een aantal gevallen uitdrukkelijk werd voorzien in de mogelijkheid om toegang te krijgen tot welbepaalde documenten. Artikel 32 van de Grondwet heeft die situatie grondig gewijzigd en van de openbaarheid het principe gemaakt. Tijdens de parlementaire behandeling van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten, die eigenlijk grotendeels een kopie vormt van de wet van 11 april 1994, ging de Minister van Binnenlandse Zaken trouwens uitdrukkelijk in op de mogelijkheid om tarieven op te leggen voor de uitoefening van het recht van toegang via afschrift. Hij stelde:

“Voor het verkrijgen van berichten en informatie van algemeen belang zou als principe moeten gelden dat de burger hiervoor niet moet betalen. Wel moet de mogelijkheid worden voorzien dat voor sommige inlichtingen en documentatie een vergoeding wordt aangerekend, bijvoorbeeld wanneer een abnormaal hoog aantal documenten wordt opgevraagd of wanneer het verzoek er op gericht is de werking van het bestuur te verhinderen. In principe is de toegang tot informatie (ook een afschrift) dus gratis; de mogelijkheid om een bepaalde prijs aan te rekenen dient om misbruiken te voorkomen of te bestrijden.

Bij het bepalen van de kostprijs kan rekening worden gehouden met de kosten van het papier en eventueel met de afschrijving van de fotokopieermachine.

Personeelskosten, portkosten, ... worden hierbij in principe niet in aanmerking genomen, tenzij in uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld wanneer een personeelslid een gehele dag wordt geïmmobiliseerd omdat er zoveel moet worden gekopieerd. De vaststelling van het bedrag mag echter in geen geval dienen om de openbaarheid te belemmeren en derhalve geen dissuasief karakter hebben.” (Parl. St. Kamer, 1996 – 1997, nr. 871 / 5, 14).

Het vragen van een vergoeding kan in de geest van de Grondwet bijgevolg enkel om misbruiken te voorkomen. Nochtans moet steeds van een situatie worden uitgegaan dat misbruik niet de normale toestand is, maar moet worden aangetoond. De Commissie juicht wel het initiatief toe van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg om alle algemeen bindend verklaarde CAO's gratis op haar website voor het

publiek ter beschikking te stellen waar zij volledig kosteloos kunnen geraadpleegd en gedownload worden. Dit initiatief ligt volledig in het verlengde van wat de toenmalige minister opmerkte. Het probleem stelt zich dan ook enkel ten aanzien van de ondernemingsCAO's waarbij het KB van 7 november 1969 wordt toegepast en waartoe de Commissie haar advies 2009-96 beperkte.

3.2 De hoedanigheid van de aanvrager

De Commissie wenst te benadrukken dat in principe wanneer de aanvrager de toegang vraagt tot bestuursdocumenten, zijn hoedanigheid geen rol speelt. Uitzondering moet evenwel worden gemaakt wanneer de aanvrager toegang vraagt tot documenten van persoonlijke aard. Een document van persoonlijke aard is “*een bestuursdocument dat een beoordeling of een waardeoordeel bevat van een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon of de beschrijving van een gedrag waarvan het ruchtbaar maken aan die persoon kennelijk nadeel kan berokkenen*”. De hoedanigheid van de aanvrager speelt daarnaast ook een rol bij de beoordeling of bepaalde uitzonderingsgronden wel ingeroepen kunnen worden: zo kan bijvoorbeeld de uitzonderingsgrond die bepaalt dat een administratieve overheid de openbaarmaking moet weigeren als ze tot de vaststelling komt dat de openbaarmaking schade toebrengt aan de persoonlijke levenssfeer (artikel 6, § 1, 1°) niet worden ingeroepen tegen diegene wiens persoonlijke levenssfeer wordt beschermd. Het speelt dan ook geen rol of een aanvrager in eigen naam of als voorzitter van een beroepsorganisatie de openbaarmaking van op bedrijven van toepassing zijnde CAO's vraagt, omdat deze uitzonderingen op het principe dat de hoedanigheid van de aanvrager geen rol speelt, voor deze documenten niet gelden.

3.3 De kennelijke onredelijkheid als uitzonderingsgrond

De wetgever heeft inderdaad aandacht besteed aan de werkbaarheid van de openbaarheidswet in de praktijk en willen vermijden dat vragen om toegang tot een buitensporige belasting van de diensten aanleiding zou geven. Om die reden werd de uitzonderingsgrond van de kennelijke onredelijkheid in artikel 6, § 3, 4° in de wet van 11 april 1994 opgenomen. Wat als kennelijk onredelijk kan worden beschouwd, dient steeds in concreto te worden aangetoond in de motivering wanneer een

federale administratieve overheid deze uitzonderingsgrond wenst in te roepen.

3.4 Het gebruik van de opgevraagde bestuursdocumenten

De wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur heeft betrekking op de toegang tot bestuursdocumenten en regelt in principe niet het gebruik van de verkregen bestuursdocumenten. Beperkingen op het gebruik van bestuursdocumenten bestaan wel op grond van andere wetgeving, o.m. de wet van 30 juni 1995 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten wanneer een bestuursdocument een auteursrechtelijk beschermd werk bevat. Heeft het gebruik betrekking op een hergebruik van bestuursdocumenten, dan moet rekening worden gehouden met de wet van 7 maart 2007 tot omzetting van de richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie.

3.5 De inroepbaarheid van een uitzonderingsgrond voor concurrentiegevoelige informatie in CAO's

Artikel 6, § 1, 7^o van de wet van 11 april 1994 bevat de mogelijkheid om de openbaarmaking van bepaalde informatie in een bestuursdocument te weigeren als een administratieve overheid *“heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld.”* Het inroepen van deze uitzonderingsgrond moet restrictief worden geïnterpreteerd en vergt een motivering in concreto. Informatie in een bestuursdocument die niet onder een uitzonderingsgrond valt, moet wel steeds openbaar worden gemaakt.

De Commissie stelt toch vragen of deze uitzonderingsgrond gemakkelijk kan worden ingeroepen ten aanzien van ondernemingsCAO's, aangezien het KB van 7 november 1969 zelf geen beperkingen bevatte om het recht van toegang uit te oefenen. Het eenvoudig betalen van de in artikel 9 voorziene tarieven blijkt de toegang te verzekeren. Er zal dan ook in het bijzonder moeten worden gemotiveerd dat deze uitzonderingsgrond kan worden ingeroepen, bv. omdat in tegenstelling tot wat vroeger het geval was sommige ondernemingsCAO's confidentiële bedrijfsinformatie bevatten. Die informatie zal specifiek moeten worden geïdentificeerd en

er zal in concreto moeten worden gemotiveerd waarom ze niet openbaar kan worden gemaakt.

3.6 De voorwaarden waaronder een bestuursdocument kan worden opgevraagd

De Commissie wenst erop te wijzen dat de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur een heel soepele wijze van toegang garandeert om ten volle tegemoet te komen aan het grondwettelijk recht van de toegang tot bestuursdocumenten. In dit verband stelt artikel 5 van de wet het volgende: *“De vraag vermeldt duidelijk de betrokken aangelegenheid en, waar mogelijk, de betrokken bestuursdocumenten en wordt schriftelijk gericht aan de bevoegde federale administratieve overheid, ook wanneer deze het document in een archief heeft neergelegd.”* Het is dus niet nodig dat de aanvrager de exacte omschrijving van het gevraagde bestuursdocument vermeldt. Het is voldoende dat hij de betrokken aangelegenheid vermeldt. Het criterium is dat een ambtenaar die vertrouwd is met de materie voldoende kan identificeren om welk bestuursdocument of welke bestuursdocumenten het gaat opdat voldaan is aan deze voorwaarde van de aanvraag. Om de last voor de FOD zo veel mogelijk te beperken, kan het aangewezen zijn om een register op te maken van alle ondernemingsCAO's en deze op de website aan te brengen, zodat meteen ook de aanvrager zo precies mogelijk zijn aanvraag kan formuleren.

Brussel, 8 februari 2010.

F. SCHRAM
secretaris

J. BAERT
voorzitter