



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

9 augustus 2010

ADVIES 2010-45

over de vraag om advies van de Hoge Gezondheidsraad
over een instrument voor het beheer van
belangenconflicten

(CADA/2010/40)

1. Een overzicht

Bij brief van 14 juli 2010 stelde de Hoge Gezondheidsraad aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd, volgende vragen:

- Le Conseil supérieur de la Santé est-il, au sens juridique, une autorité administrative? Avec les obligations qui en découlent concernant la publicité des documents administratifs tels que le PV de réunion des groupes de travail reflétant les débats entre experts?
- Si oui, quelle en est la conséquence pour les documents administratifs du Conseil?
- Quels sont les documents à considérer comme documents administratifs (ex. le PV de réunion des groupes de travail reflétant les débats entre experts)?
- Etant donné les risques élevés d'intérêts privés, et/ou de lobby dans les avis du Conseil, estimez-vous que le dispositif imaginé par nos soins est proportionnel à la finalité recherchée? Est-ce que ce dispositif est acceptable pour les législations qui s'y appliquent?
- La base réglementaire du CSS légitime-t-elle de demander aux experts siégeant aux Conseil (experts nommés comme invités), ainsi qu'à son personnel, de remplir une déclaration d'intérêts?
- Qu'en est-il de la gestion de toutes ces données des experts? Peuvent-elles être considérées comme des données à caractère privé? Peut-on ne pas les rendre publiques?
- Que peut-on (doit-on) faire s'il nous est demandé de transmettre ces déclarations d'intérêts? Par exemple si un journaliste nous les demande? Y a-t-il une obligation du CSS de transmettre de ces données? Comment démontrer la transparence de fonctionnement du CSS sans transmettre ces données?
- Les avis du CSS tombent-ils sous la loi du 5 août 2006 relative au droit public à l'information en matière d'environnement? Quelles en sont les conséquences concrètes? Que faire si certains domaines de travail du CSS tombent sous cette loi et d'autres pas?

2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

Op grond van artikel 8, § 3 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur kan de Commissie worden geraadpleegd door federale administratieve overheden. De Commissie heeft dit in zijn adviespraktijk zo geïnterpreteerd dat die vragen enkel betrekking kunnen hebben op algemene aspecten en de toepassingspraktijk van de wet van 11 april 1994 en niet op concrete aanvragen die bij een federale administratieve overheid zijn ingediend.

Voor zover de Hoge Gezondheidsraad te beschouwen is als een federale administratieve overheid, is de Commissie derhalve bevoegd om advies uit te brengen over die vragen die verband houden met de toepassing van de wet van 11 april 1994. Op de vragen die geen verband hebben met de toepassing van de wet van 11 april 1994, zoals de vraag of de Hoge Gezondheidsraad onder het toepassingsgebied valt van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie en welke daarvan de gevolgen zijn, kan de Commissie evenwel niet ingaan, omdat de wet haar die bevoegdheid niet geeft. Daarvoor is de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie bevoegd (zie artikel 41 van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie).

Om de ontvankelijkheid van de adviesvraag te kunnen beoordelen, dient dus eerst te worden nagegaan of de Hoge Gezondheidsraad een federale administratieve overheid in de zin van de wet van 11 april 1994 is.

Grondrecht als uitgangspunt

Het is belangrijk voor ogen te houden wat het doel was dat de grondwetgever voor ogen had toen hij de openbaarheid van bestuur in de Grondwet opnam.

In de Verklarende Nota bij artikel 24*ter*, het huidige artikel 32 van de Grondwet, is duidelijk vermeld dat “*De principes vastgesteld in het voorgestelde artikel gelden ten aanzien van alle administratieve overheden. De concrete invulling van dit begrip zal naderhand gebeuren. Aangezien hier een fundamenteel recht wordt toegekend, zal hierbij een zo breed mogelijke interpretatie worden gehanteerd. Met name kan verwezen worden naar artikel 14 van de wetten op de Raad van State en*

de rechtspraak van de Raad van State dienaangaande.” (Parl. St. Kamer, B.Z. 1992-1993, 839/1, 5).

De grondwetgever had dus een zeer ruim personeel toepassingsgebied op het oog, maar liet de invulling over aan de wetgever. Gelet op het gegeven dat het om een grondrecht gaat, moet de wetgever voor een zo ruim mogelijke invulling kiezen. Bovendien mag de wetgever wanneer hij om het personeel toepassingsgebied in te vullen voor het begrip “administratieve overheid” kiest, dit begrip niet zo beperkt invullen dat de wet in strijd zou zijn met het brede toepassingsgebied dat de grondwetgever voor ogen had.

Toepassingsgebied van de federale openbaarheidswet

De wet van 11 april 1994 is op grond van artikel 1, eerste lid van toepassing op:

- a) de federale administratieve overheden;
- b) de administratieve overheden andere dan de federale administratieve overheden doch slechts voor zover deze wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt.

Een administratieve overheid wordt door de wet gedefinieerd als “een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State” (artikel 1, tweede lid, 1° van de wet).

Notie (federale) «administratieve overheid»

In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat de federale openbaarheidswet is geworden (*Parl. St. Kamer, 1992-1993, 1112/1, 8-11*), werd de notie «administratieve overheid» als volgt verduidelijkt:

“Voor de bepaling van de notie “administratieve overheden” wordt gesteund op artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en bijgevolg op de uitgebreide jurisprudentie terzake van de Raad van State. Dit biedt het belangrijke voordeel dat het toepassingsgebied van de wet mee zal evolueren met de nieuwe ontwikkelingen die zich in de wetgeving en de administratieve praktijk voordoen. Bovendien verschaft de rechtspraak van de Raad van State een duidelijk houvast en worden criteria gehanteerd die volledig aansluiten bij de doelstelling van deze wet, namelijk de bestuurde in zijn verhouding tot het bestuur, welke vorm dat ook aanneemt, recht te geven op openbaarheid. De criteria van de Raad van State zijn,

positief gesteld en niet-cumulatief: uitoefening van een taak van algemeen belang, over dwingende beslissingsbevoegdheid beschikken, betrokkenheid van de overheid bij de oprichting of erkenning, controle door de overheid, beschikken over bepaalde prerogatieven van de openbare macht en, negatief: niet behoren tot de wetgevende of de rechterlijke macht.

Nieuw tegenover de bestaande rechtspraak van de Raad van State is dat voor de toepassing van de hier voorgestelde wet bovendien zal moeten worden afgebakend welke van de administratieve overheden als federale administratieve overheden moeten worden beschouwd en welke als niet-federale administratieve overheden. De federale administratieve overheden zijn, aldus de Raad van State in zijn advies met betrekking tot onderhavig wetsontwerp, de federale administraties, de openbare instellingen en ermee vergelijkbare openbare diensten welke onder een federale administratieve overheid ressorteren, alsmede de private personen welke door een federale overheid ten gevolge van andere dan toevallige gebeurtenissen met het uitoefenen van een federale openbare dienstverlening zijn belast. Tot het federale niveau wordt eveneens gerekend het personeel van de provincies dat afhangt van de federale overheid inbegrepen de arrondissementcommissarissen.

De niet-federale administratieve overheden zijn deze die deel uitmaken van andere bestuursniveau's – de Gemeenschappen en de Gewesten, de provincies en de gemeenten, zoals daar zijn de diensten van de Gemeenschappen, de Gewesten of de Gemeenschapscommissies of de instellingen door hen opgericht, privé-personen die een taak van algemeen belang uitvoeren die behoort tot de bevoegdheidssfeer van de Gemeenschappen of Gewesten, de gemeentelijke en provinciale organen, de intercommunales, de O.C.M.W.'s, de polders en wateringen, de kerkfabrieken, enz..

Wat het federale niveau betreft, heeft de Raad van State steeds als administratieve overheden bestempeld : de organen van het centrale rijksbestuur, zoals de Koning, de Ministers en bepaalde bij delegatie handelende ambtenaren die een beslissingsbevoegdheid bezitten zoals de Vaste Wervingssecretaris.

Voor wat de Koning als administratieve overheid betreft, moet beklemtoond worden dat Hij dit slechts is met betrekking tot aangelegenheden waarvoor een Minister de verantwoordelijkheid draagt (cf. artikel 64 van de Grondwet) en geenszins persoonlijk als administratieve overheid kan worden beschouwd. De stukken en de correspondentie die berusten bij het Staatshoofd vallen geenszins onder toepassing van deze wet.

Kabinetsleden zijn evenmin administratieve overheden : zij zijn de persoonlijke medewerkers van de Ministers en kunnen zich niet in hun plaats stellen om beslissingen te nemen waarvoor de Ministers bevoegd zijn. Aangezien en in zoverre zij geen bevoegdheid bezitten om bindend op te treden tegenover derden, zijn zij, volgens de Raad van State, derhalve niet als administratieve overheid te beschouwen.

De organen van dienstgewijze gedecentraliseerde instellingen die een autonome beslissingsbevoegdheid bezitten, zijn wel als administratieve overheid te beschouwen. Zij werden door de overheid opgericht om in een dienst van algemeen nut te voorzien en zijn daarbij onder de hoge leiding van de overheid geplaatst. Het betreft onder meer de Algemene Spaar- en Lijfrentekas, de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers, de Bankcommissie, enzovoort.

Naast deze openbare instellingen stricto sensu zijn ook de instellingen die door de overheid of door toedoen van de overheid tot stand werden gebracht om in een openbare dienst te voorzien en waarvan particulieren of private vennootschappen deel uitmaken of die opgericht zijn in de vorm van een handelsvennootschap als administratieve overheid te beschouwen. Het betreft ondermeer het Gemeentekrediet van België.

Vragen rijzen met betrekking tot de zogenaamde ondernemingen met gemengd beheer die door de openbare overheid tot stand zijn gebracht en een openbare dienst of een dienst van algemeen belang waarnemen en waarvoor, zowel wat de samenstelling van het kapitaal als wat het beheer van de onderneming betreft, een beroep gedaan wordt op de medewerking van particulieren. Het betreft de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, de Nationale Bank van België, S.A..B..E..N.A., en andere.

Het antwoord op de vraag of zij als administratieve overheid moeten worden beschouwd, leidt de Raad van State af uit de ontleding van de bijzondere wetten die het statuut van die organismen regelen. De recente wijzigingen met betrekking tot het statuut van de autonome overheidsbedrijven kunnen dus aanleiding geven tot een herziening van de rechtspraak terzake, wat trouwens eveneens geldt tegenover de openbare kredietinstellingen.

Samen met deze organismen, dient de vraag gesteld te worden naar het karakter van administratieve overheid van organismen die uit particulier initiatief zijn ontstaan maar die met een taak van algemeen belang zijn belast.

Ten aanzien van deze organismen, die als dusdanig geen administratieve overheid zijn, maar wel met publiekrechtelijk gezag beklede beslissingen kunnen nemen die vatbaar zijn voor vernietiging door de Raad van State, is de wet betreffende de openbaarheid van bestuur slechts van toepassing ten aanzien van die aangelegenheden waarvoor het organisme het karakter van administratieve overheid heeft. Voor de ondernemingen van gemengd beheer betreft dit bijvoorbeeld de bevoegdheid die wordt uitgeoefend met betrekking tot het personeel..

Ook openbare adviesorganen (zoals de Centrale raad voor het Bedrijfsleven, de Hoge Raad voor de Middenstand, de Nationale Arbeidsraad) zijn aan deze gevolgtrekking onderworpen : zij zijn geen administratieve overheid wanneer zij adviezen verstrekken maar wel bij de uitoefening van hun beslissingsmacht ten aanzien van hun personeel. Enkel ten aanzien van deze aangelegenheid zijn zij onderworpen aan de toepassing van deze wet.

Hierbij moet beklemtoond worden dat het bovenstaande slechts geldt voor deze organismen die niet als dusdanig een administratieve overheid zijn en deze kwalificatie slechts verkrijgen in de mate waarin zij met publiekrechtelijk gezag beklede beslissingen nemen. Slechts voor deze organismen geldt de openbaarheid enkel ten aanzien van die aangelegenheden waarvoor het organisme het karakter van administratieve overheid bezit.

Dit geldt dus niet voor de organismen en instellingen die door de Raad van State in hun geheel als administratieve overheid worden beschouwd. Bij deze instellingen of organismen is de vraag of een document betrekking heeft op een aangelegenheid die onderworpen is aan het wettigheidstoezicht van de Raad van State irrelevant. Alle documenten die berusten bij dergelijke administratieve overheid zijn bestuursdocumenten, en in principe openbaar.”

Uit de toelichting blijkt enerzijds de bedoeling van de wetgever om, door voor de invulling van het begrip “administratieve overheid” te verwijzen naar artikel 14 van de wetten op de Raad van State en de daarop betrekking hebbende rechtspraak, het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 de mogelijke ontwikkeling van die rechtspraak te laten volgen. De wetgever koos immers voor een “evolutief” begrip, waarbij voldoende rekening kon worden gehouden met maatschappelijke evoluties. Omdat het begrip “administratieve overheid” in artikel 14 van de wetten op de Raad van State zelf niet wordt gedefinieerd, is de invulling die er in de Memorie van Toelichting aan wordt gegeven een weergave van een tijdgebonden situatie en bovendien een interpretatie van de bestaande rechtspraak. De evolutie die zich op dat moment voltrok in de rechtspraak was veeleer uitbreidend, al werd niet uitgesloten dat toekomstige rechtspraak in beperkende zin zou evolueren als de aard van een bepaald organisme in de toekomst zou wijzigen.

Anderzijds blijkt dat een onderscheid dient gemaakt te worden tussen zogenaamde “organieke” en “functionele” openbare diensten. Terwijl alle documenten die berusten bij organismen en instellingen die in hun geheel als administratieve overheid worden beschouwd (*organieke openbare diensten*, o.a. de federale administraties) als bestuursdocumenten dienen te worden beschouwd en dus openbaar zijn, geldt voor organismen die niet als zodanig een administratieve overheid zijn (*functionele openbare diensten*) de openbaarheid enkel ten aanzien van die aangelegenheden, waarvoor een dergelijk organisme het karakter van administratieve overheid bezit. Wat die laatste categorie betreft gaat het in het bijzonder om de organismen die uit particulier initiatief zijn ontstaan maar die met een taak van algemeen belang zijn belast, om ondernemingen met gemengd beheer en om een specifieke categorie van adviesorganen, namelijk de openbare adviesorganen (in A. MAST e.a., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, p. 125, omschreven als “*met louter adviserende bevoegdheid belaste lichamen [...] waaraan de wetgever rechtspersoonlijkheid en een patrimoniale en budgettaire zelfstandigheid heeft verleend*”; op federaal niveau gaat het meer bepaald om de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, de Hoge Raad voor de Middenstand en de Nationale Arbeidsraad).

De invulling van het begrip “administratieve overheid” is sedert de totstandkoming van de openbaarheidswet geëvolueerd. Het Hof van

Cassatie heeft geoordeeld dat door de overheid opgerichte of erkende instellingen, die belast zijn met een openbare dienst en niet behoren tot de rechterlijke of wetgevende macht, in beginsel administratieve overheden zijn, in zoverre hun werking door de overheid wordt bepaald en gecontroleerd én zij beslissingen kunnen nemen die derden binden (zie in het bijzonder: Cass. 14 februari 1997, nr. C.96.0211.N; Cass. 10 september 1999, nr. C.98.0141.F; Cass. 6 september 2002, nr. C.01.0382.N; voor commentaar in de rechtsleer, zie onder meer: S. BAETEN, “Variaties op verzelfstandigingsthema’s: enkele bedenkingen over de tweewegenleer en het annulatiecontentieux naar aanleiding van het Cassatiearrest van 8 november 1996”, *C.D.P.K.* 1999, 83-102; M. BOES, “De administratieve overheid: een ondefinieerbaar begrip?”, *Ad amicissimum amici scripsimus. Vriendenboek Raf Versteegen*, Brugge, die Keure, 2004, 27-30; MAST, *o.c.*, nrs. 1017-1020; P. NIHOUL, “La notion d’autorité administrative: retour à l’orthodoxie”, *Adm. Publ.*, 2001, 78-85; J.M. PIRET, “La notion d’autorité administrative”, *Adm. Publ.*, 1999, 236-238; F. VANDENDRIESSCHE, “De invulling van het begrip administratieve overheid na de arresten Gimvindus en BATC van het Hof van Cassatie”, *R.W.*, 2000-2001, 497-506; S. VAN GARSSE, “De ‘harmonicabewegingen’ van het begrip administratieve overheid”, *Tijdschrift voor Gemeenterecht*, 2002, 308-313). Daarbij heeft het Hof van Cassatie weliswaar de nadruk gelegd op het (*functionele*) criterium beslissingen te kunnen nemen die derden binden, doch daaruit kan niet worden afgeleid dat de bevoegdheid om beslissingen te kunnen nemen die derden binden in alle gevallen een noodzakelijke voorwaarde is om van een administratieve overheid te kunnen spreken. Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat de arresten van het Hof van Cassatie steeds betrekking hadden op privaatrechtelijke instellingen.

Kwalificatie van de Hoge Gezondheidsraad

De Raad van State heeft zich nog niet uitgesproken over de vraag of de Hoge Gezondheidsraad een administratieve overheid in de zin van artikel 14 van de wetten op de Raad van State is. Derhalve dient de Commissie, aan de hand van de in de rechtspraak inzake artikel 14 van de wetten op de Raad van State aangereikte criteria na te gaan of die wetenschappelijke raad al of niet als administratieve overheid in de zin van de openbaarheidswet kan worden beschouwd.

De Hoge Gezondheidsraad is opgericht bij de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (artikel 35 van de programmawet van 27 april 2007, *B.S.* 8 mei 2007 en artikel 2 van het koninklijk besluit van 5 maart 2007 houdende oprichting van de Hoge Gezondheidsraad, *B.S.* 21 maart 2007) en geniet een vrij grote autonomie in het kader van de opdrachten die hem zijn toegekend, maar geen rechtspersoonlijkheid. Deze taken van de Raad bestaan erin om, rekening houdend met de huidige stand van de wetenschappen, op vraag of op eigen initiatief, onafhankelijke adviezen, aanbevelingen of rapporten te verstrekken inzake volksgezondheid met als doel het beleid ter zake ter ondersteunen (artikel 36, 1° van de wet van 27 april 2007 en artikel 3 van het koninklijk besluit van 5 maart 2007) en samen te werken met de Commissie van de Europese Unie, in uitvoering van Richtlijn 93/5/EEG van de Raad van 25 februari 1993 betreffende de bijstand aan de Commissie en de samenwerking van de lidstaten bij het wetenschappelijk onderzoek van vraagstukken in verband met levensmiddelen (artikel 36, 2° van de wet van 27 april 2007).

De Hoge Gezondheidsraad is aldus opgericht door de overheid, namelijk bij artikel 35 van de programmawet van 27 april 2007, zodat aan het *oprichtingscriterium* is voldaan.

De Hoge Gezondheidsraad vervult een opdracht van algemeen belang of van algemeen nut. In het bijzonder heeft die adviesraad als taak om wetenschappelijke beleidsondersteuning te verstrekken inzake volksgezondheid (zie artikel 36, 1° van de programmawet van 27 april 2007). Ook aan het *finaliteitscriterium* is derhalve voldaan.

De Hoge Gezondheidsraad staat onder controle van de overheid, vermits de werking en de samenstelling van de Hoge Gezondheidsraad door de Koning worden geregeld (zie artikel 37 van de programmawet van 27 april 2007). Ook het *toezichtselement* is aanwezig.

Ten slotte kan er worden op gewezen dat in specifieke aangelegenheden de Hoge Gezondheidsraad ook de bevoegdheid heeft om bindende adviezen uit te brengen, d.w.z. adviezen die van aard zijn dat ze een administratieve overheid in aanzienlijke mate beperken bij het nemen van een bindende beslissing. In dit verband kan worden verwezen naar artikel 3 van de Gezondheidswet van 1 september 1945 (*B.S.* 10 oktober 1945) waarin is bepaald dat bij epidemieën de Koning op *eensluidend*

advies van de Hoge Gezondheidsraad bepaalde maatregelen kan nemen. Aan het *functionele criterium* beslissingen te kunnen nemen die derden binden, is derhalve slechts in beperkte mate voldaan.

Gelet op het voorgaande is de Commissie van oordeel dat de Hoge Gezondheidsraad een organieke administratieve overheid is. Aangezien de Hoge Gezondheidsraad als een organieke administratieve overheid kan worden beschouwd, is het overigens niet relevant of de handelingen die zij neemt nu al dan niet een eenzijdig bindend karakter hebben.

Het besluit is dat de adviesvraag ontvankelijk is.

3. De inhoudelijke beoordeling van de adviesaanvraag

Binnen haar adviesbevoegdheid is de Commissie van mening dat zij op vier vragen een antwoord kan bieden, namelijk: (1) is de Hoge Gezondheidsraad een administratieve overheid; (2) wat zijn de juridische gevolgen die verbonden zijn aan de toepasbaarheid van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur; (3) in welke mate kunnen derden toegang krijgen tot documenten opgemaakt in het kader van het voorkomen van potentiële belangenconflicten en (4) wat is de relatie met de wet van 5 augustus 2006

a. Is de Hoge Gezondheidsraad een administratieve overheid?

Uit hetgeen hiervoor onder punt 2 is uiteengezet, blijkt dat de Hoge Gezondheidsraad te beschouwen is als een organieke administratieve overheid.

b. Gevolgen verbonden aan de toepassing van de wet van 11 april 1994

Het van toepassing zijn van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur heeft tot gevolg dat in de lijn van artikel 32 van de Grondwet alle bestuursdocumenten van de Hoge Gezondheidsraad in principe openbaar zijn en dat slechts op grond van een formele wet, een decreet of ordonnantie de openbaarmaking kan worden geweigerd. Overigens hebben ook de Hoge Gezondheidsraad en de toezijnde overheid geoordeeld dat de federale openbaarheidswet van

toepassing is, vermits in het huishoudelijk reglement van de Hoge Gezondheidsraad - goedgekeurd bij ministerieel besluit van 8 mei 2007 (*B.S.* 11 juni 2007) – is bepaald dat de Raad en zijn werkgroepen de regels vastgelegd in de wet van 11 april 1994 moeten volgen.

Het begrip “bestuursdocument” moet zeer ruim worden geïnterpreteerd. Het gaat om “*alle informatie, ongeacht de vorm, waarover een administratieve overheid beschikt*”: noch de herkomst, noch de inhoud, noch de vorm, noch het formaat spelen een rol om informatie uit te sluiten. De brede interpretatie van het begrip bestuursdocument houdt ook in dat het begrip losstaat van het begrip “bestuurshandeling”. Zo verklaarde de Minister in de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen met betrekking tot het begrip bestuursdocument het volgende: “*Het gaat niet alleen om bestuurshandelingen als dusdanig maar eveneens om alle documenten die dienen ter voorbereiding van de beslissing of die ermee verband houden*” (*Parl. St.* Senaat, B.Z. 1991 – 1992, 100-49/2, 10). Het begrip “beschikken” moet evenzeer soepel worden geïnterpreteerd. Het is meestal zo dat het in het bezit hebben voldoende is, opdat er van beschikken sprake is. Beschikken gaat echter verder, omdat ook bepaalde informatie die een administratieve overheid niet in haar bezit heeft, onder het begrip “beschikken” kan worden gebracht. Dit is het geval voor documenten die zijn neergelegd in een archief, of documenten die op grond van de wet door derden ter beschikking moeten worden gehouden.

Bovendien moet een uitzonderingsgrond steeds beperkend worden geïnterpreteerd en moet het inroepen van één of meer uitzonderingsgronden steeds concreet en op pertinente wijze worden gemotiveerd. Daarenboven geldt dat informatie die niet onder een uitzonderingsgrond valt, openbaar moet worden gemaakt. Ook processen-verbaal van vergaderingen vallen daaronder. Er moet echter wel worden opgemerkt dat voor zover de processen-verbaal persoonlijke standpunten bevatten, deze niet openbaar mogen worden gemaakt op grond van artikel 6, § 2, 3° van de wet krachtens welke bepaling de openbaarmaking moet worden geweigerd als de openbaarmaking schade toebrengt aan “het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is”.

Bovendien moet de Hoge Gezondheidsraad rekening houden met de verplichtingen die verband houden met de actieve openbaarheid, en in het bijzonder met de bepalingen van artikel 2, 2° tot en met 4° van de wet van 11 april 1994.

c. Toegang tot documenten opgemaakt in het kader van het voorkomen van potentiële belangenconflicten

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

In dit verband stelt zich een dubbele vraag:

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

3.3.1 Wat de eerste vraag betreft houdt het opgeven van mogelijke bijkomende relaties en activiteiten niet automatisch een beoordeling of een waardeoordeel in van een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon of de beschrijving van een gedrag waarvan het ruchtbaar maken aan die persoon kennelijk nadeel kan berokkenen. Alhoewel dit niet helemaal uit te sluiten is, kan de belangvereiste voor het verkrijgen van toegang op grond van de wet van 11 april 1994 niet worden ingeroepen als ontvankelijkheidsvoorwaarde voor de aanvrager.

Bovendien sluit het feit dat een dergelijk document toch als een document van persoonlijke aard zou moeten worden opgevat niet uit dat een journalist in bepaalde concrete omstandigheden het vereiste belang heeft dat bijvoorbeeld nodig is om toegang te krijgen tot dit document. Een journalist geniet immers de bescherming van artikel 25 van de Grondwet. De Commissie wenst er wel op te wijzen dat ook al is het

vereiste belang aanwezig om toegang te krijgen tot een document van persoonlijke aard, dit nog niet betekent dat automatisch het gevraagde document openbaar kan worden gemaakt. Dit kan slechts nadat vaststaat dat geen van de uitzonderingsgronden kan of moet worden ingeroepen.

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

Bovendien verhindert niets dat via wet voorzien wordt in een ruimere openbaarheid dan die welke in de wet van 11 april 1994 is gegarandeerd. Dit is zeker verantwoord als dit kan bijdragen tot een grotere transparantie en legitimiteit van de werking van de Hoge Gezondheidsraad. Artikel 13 van de wet van 11 april 1994 bepaalt immers uitdrukkelijk dat deze wet geen afbreuk doet aan de wetsbepalingen die in een ruimere openbaarheid van bestuur voorzien.

d. De relatie tussen de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie

De wet van 5 augustus 2006 sluit, wanneer de gevraagde informatie als milieu-informatie kan worden gekwalificeerd, de toepassing uit van de wet van 11 april 1994. Valt een bestuursdocument samen met milieu-informatie, dan is de wet van 5 augustus 2006 op het gehele

bestuursdocument van toepassing. Het is ook mogelijk dat een bestuursdocument een gemengd karakter heeft: enerzijds milieu-informatie en anderzijds niet-milieu-informatie. In dat geval zijn beide wetten van toepassing op de informatie die onder hun respectieve toepassingsgebied valt.

De Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten wil er bovendien op wijzen dat het personeel toepassingsgebied van de beide wetten verschilt. Waar de wet van 11 april 1994 van toepassing is op federale administratieve overheden, is de wet van 5 augustus 2006 van toepassing op milieu-instanties. Zelfs als een instelling niet als een federale administratieve overheid kan worden beschouwd, dan sluit dit nog niet uit dat de wet van 5 augustus 2006 van toepassing is.

Doet een burger een beroep op één van de twee wetten en is dit niet de juiste toepasselijke wet, dan is het de taak van de overheid waaraan de toegang wordt gevraagd om de vraag correct te kwalificeren en te behandelen op grond van de toepasselijke wet. Een verzoek om toegang kan dus niet worden geweigerd om de reden dat een burger zich op de verkeerde wet heeft beroepen. De Commissie is immers van mening dat zowel de wet van 11 april 1994 als de wet van 5 augustus 2006 uitdrukking geven aan het fundamentele recht van toegang tot informatie zoals gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet.

Brussel, 9 augustus 2010.

F. SCHRAM
secretaris

J. BAERT
voorzitter