



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

*Afdeling openbaarheid van bestuur*

29 april 2019

ADVIES 2019-39

met betrekking tot het verkrijgen van toegang tot een  
juridische nota

(CTB/2019/33)

## 1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail van 15 maart 2019 verzoekt de heer X aan de FOD Financiën om inzage te krijgen in het verslag van de Juridische dienst van de FOD Financiën dat een antwoord vormt op vragen over de concrete invulling van de artikelen van het koninklijk besluit van 24 januari 1969 in de persoonlijke context van de aanvrager.

1.2. Bij e-mail van 29 maart 2019 wijst de FOD Financiën de aanvraag af met volgende motivering: “U hebt geen belang gezien de vraag tot herziening werd overgemaakt aan de FOD Volksgezondheid. Het betrokken document kan aanleiding geven tot misvatting (art. 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994). In casu zijn de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing. Noch uit de wet van 11 april 1994 noch uit de voorbereidende werken van deze wet blijkt dat de bepalingen van deze wet primeren op de reglementering die van toepassing is.”

1.3. Bij aangetekende brief van 10 april 2019 dient de aanvrager een “verzoek tot heroverweging” in bij de FOD Financiën. Bij aangetekende brief van dezelfde dag dient hij ook een verzoek om advies in bij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd.

## 2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

De Commissie stelt vast dat het verzoek om advies ontvankelijk is. De aanvrager heeft immers tegelijkertijd zoals artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: wet van 11 april 1994) voorschrijft een verzoek tot heroverweging bij de FOD Financiën én een verzoek om advies bij de Commissie ingediend.

## 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 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 Commissie stelt vast dat de FOD Financiën de aanvraag afwijst, omdat de aanvrager geen belang heeft. Op grond van artikel 4 van de wet van 11 april 1994 is geen belang vereist voor de toegang tot bestuursdocumenten. Hierop wordt slechts één uitzondering gemaakt, namelijk voor 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." Voor zover in het verslag enkel een interpretatie wordt gegeven over een reglementaire tekst en over de toepassing ervan op individuele gevallen, kan de informatie in het verslag niet worden gekwalificeerd als een document van persoonlijke aard. Er dient in dit geval dan ook door de aanvrager geen belang te worden aangetoond. Mocht evenwel blijken dat er toch een waardeoordeel over de aanvrager wordt uitgedrukt of er een gedragsbeschrijving is opgenomen in het verslag, dan is het vaste adviespraktijk van de Commissie dat de aanvrager steeds blijk geeft van het vereiste belang tot informatie die als een document van persoonlijke aard kan worden gekwalificeerd die op hemzelf betrekking heeft. Kortom, de FOD Financiën kan de afwezigheid van een belang niet inroepen hetzij omdat er geen document van persoonlijke aard in het verslag aanwezig is, hetzij omdat voor zover er een document van persoonlijke aard in het verslag aanwezig is, de aanvrager wordt geacht het vereiste belang te hebben.

Bovendien lijkt de FOD Financiën de aanvrager erop te wijzen dat omdat de vraag tot herziening werd overgemaakt aan de FOD Volksgezondheid hij daarom het belang zou missen waarbij verkeerdelijk wordt verwezen naar artikel 4 van de wet van 11 april 1994. Daargelaten de vraag of de aanvrager het vereiste belang heeft voor een herziening inzake een arbeidsongeval, verliest hij louter omwille van het doorverwijzen naar de FOD Volksgezondheid, verliest hij niet zijn recht op toegang tot bestuursdocumenten die in het bezit zijn van de FOD Financiën.

De FOD Financiën roept vervolgens in dat het betrokken document aanleiding kan geven tot misvatting (artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994). De Commissie stelt vast dat de FOD Financiën de betrokken rechtsgrond om de toegang te weigeren onvolledig citeert. Op grond van artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 mag een federale administratieve overheid een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijzen in de mate de vraag een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking, om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven. Al in een advies uit eigen beweging, namelijk advies 2018-105 dat voor eenieder op haar website beschikbaar is, heeft de Commissie er uitdrukkelijk op gewezen dat deze uitzonderingsgrond slechts kan worden ingeroepen onder de door de wet bepaalde strikte voorwaarden en geen vrijbrief is om de openbaarmaking te weigeren. In de eerste plaats vereist deze uitzonderingsgrond dat het gaat om een document dat onvolledig of niet af is. *In casu* is evenwel niet aan deze voorwaarde voldaan: het feit dat het gaat om een verslag dat van een welbepaalde dienst binnen de FOD Financiën, namelijk de juridische dienst, aan een andere dienst binnen de FOD Financiën, namelijk de stafdienst P&O werd verstrekt, wijst erop dat het gaat om een afgewerkt document. In principe is het ontbreken van één van de voorwaarden al voldoende opdat de uitzonderingsgrond niet kan worden ingeroepen. Maar ook wat de andere aspecten betreft, is te dezen niet voldaan aan de vereisten van artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994. Zo wordt niet *in concreto* aangetoond dat het onaf of onvolledig karakter van het bestuursdocument aanleiding geeft of kan geven tot misvatting. Ten slotte wenst de Commissie te wijzen op het facultatief karakter van de uitzonderingsgrond. Het feit dat de uitzonderingsgrond 'mag' ingeroepen worden, maar niet moet ingeroepen worden, houdt in het licht van de principiële openbaarheid van alle bestuursdocumenten een verzwaarde motiveringsplicht in.

De Commissie stelt vast dat de stafdienst P&O inroept dat de bepalingen van het Gerechtelijk wetboek van toepassing zijn en niet de wet van 11 april 1994. De Commissie wil uitdrukkelijk beklemtonen dat dit op een misvatting van de FOD Financiën berust. De verwijzing naar een arrest van de Raad van State is trouwens onvolledig en had betrekking op een aanvraag tot bestuursdocumenten die het voorwerp uitmaken van een gerechtelijke procedure en moet in verband worden gebracht met de zienswijze van de Raad van State dat hij zich niet kan uitspreken in over een annulatieberoep gericht tegen een beslissing over een verzoek tot

heroverweging wanneer de betrokken zaak reeds bij een rechterlijke instantie aanhangig is. Uit de documenten die de aanvrager aan de Commissie heeft overgemaakt, blijkt hoe dan ook niet dat er op dit ogenblik een juridische procedure aanhangig is. Bovendien heeft de Commissie al meermaals gesteld dat het feit dat een gerechtelijke procedure aanhangig is geen uitzonderingsgrond is die de wetgever in de wet van 11 april 1994 heeft ingeschreven als juridische grondslag voor de weigering van toegang tot bestuursdocumenten. Door te stellen dat het gerechtelijk wetboek van toepassing zou zijn op de toegang van een bestuursdocument, kent de FOD Financiën aan (overigens niet nader vermelde) bepalingen in het Gerechtelijk Wetboek een draagwijdte toe die ze niet hebben.

Brussel, 29 april 2019.

F. SCHRAM  
secretaris

K. LEUS  
voorzitster