



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

10 mei 2021

ADVIES 2021-63

met betrekking tot de weigering om een kopie te ontvangen van een beslissing genomen door de federale regering

(CTB/2020/60)

1. Een overzicht

1.1. Bij brief van 9 maart 2021 vragen meesters Jeroom Joos en Karel Van Hoorebeke “in het kader van de juridische bijstand van een cliënt” aan de FOD Financiën om een afschrift te ontvangen van een beslissing genomen door de federale Regering op 29 januari 2021 waarbij formeel werd bekrachtigd dat de minister van Financiën de Verenigde Naties zou inlichten over het ontvriezen van de Libische fondsen bij Euroclear Bank. Deze beslissing werd genomen ten gunste van de VZW Global Sustainable Development Trust en dit is niet de cliënt waarvoor de aanvragers optreden. Zij verduidelijken dat zij “minstens inzage van deze beslissing en de passende uitleg over de grondslag van deze beslissing, inclusief de motieven die tot de desbetreffende beslissing hebben geleid”, wensen te krijgen. Er wordt aangevoerd dat hun cliënt belang heeft bij de beslissing.

1.2. Bij brief van 22 maart 2021 weigert de FOD Financiën de toegang tot de gevraagde beslissing. Zij roepen daarbij artikel 18, lid 2 van Verordening (EU) nr. 2016/44 van de Raad van 18 januari 2016 ‘betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Libië en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 204/2011’ (hierna: de Verordening (EU) nr. 2016/44) dat bepaalt dat overeenkomstig deze bepaling verstrekte of ontvangen informatie uitsluitend mag worden gebruikt voor de doeleinden waarvoor de informatie is verstrekt of ontvangen. Deze Europeesrechtelijke verplichting vormt een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting in de zin van artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: wet van 11 april 1994). Daarnaast voert de FOD Financiën aan dat de openbaarmaking van het betrokken bestuursdocument afbreuk zou doen 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 in de zin van artikel 6, § 2, 3 van de wet van 11 april 1994.

1.3. Bij e-mail van 21 april 2021 dient de aanvrager een verzoek tot heroverweging in bij de FOD Financiën.

1.4. Bij e-mail van dezelfde dag verzoekt hij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: de Commissie) om een advies.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van mening dat de adviesaanvraag ontvankelijk is. De aanvrager heeft immers voldaan aan de vereisten vermeld in artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994. Hij heeft het verzoek tot heroverweging aan de FOD Financiën en het verzoek om advies aan de Commissie tegelijkertijd verstuurt.

3. De gegrondheid van de aanvraag

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 voorzien kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend moeten worden geïnterpreteerd (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 en Grondwettelijk Hof, arrest nr. 169/2013 van 19 december 2013).

De Commissie stelt vast dat de FOD Financiën twee uitzonderingsgronden inroept om de openbaarmaking van de betrokken beslissing te weigeren, meer bepaald artikel 6, § 2, 2° en artikel 6, § 2, 3° van de wet van 11 april 1994.

Artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 bepaalt het volgende: “Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, af, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet: (...) 2° aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting;” Wat de geheimhoudingsverplichting betreft verwijst de FOD Financiën naar artikel 18, tweede lid van Verordening (EU) nr. 2016/44 dat als volgt luidt: “Overeenkomstig dit artikel verstrekte en ontvangen informatie mag uitsluitend worden gebruikt voor de doeleinden waarvoor de informatie is verstrekt of ontvangen.” Deze bepaling verwijst naar de overeenkomstig het in voorgaande lid verstrekte en ontvangen informatie, meer bepaald de

informatie die moet worden verstrekt door natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten en lichamen: “alle informatie die de naleving van deze verordening vergemakkelijkt, zoals informatie over rekeningen en bedragen die overeenkomstig artikel 5 zijn bevroren, onverwijld te verstrekken aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar zij hun woonplaats hebben of gevestigd zijn, zoals aangegeven op de lijst van websites van bijlage IV, en deze informatie, direct of via de lidstaten, aan de Commissie te doen toekomen; en b) samen te werken met deze bevoegde autoriteit bij de verificatie van deze informatie.” Daarnaast wordt in de overweging (5) van de Verordening (EU) nr. 2016/44 het volgende gesteld: “Met het oog op de tenuitvoerlegging van deze verordening en op een zo groot mogelijke rechtszekerheid binnen de Unie dienen de namen en andere relevante gegevens over de natuurlijke personen en rechtspersonen, entiteiten en lichamen waarvan de tegoeden en economische middelen overeenkomstig deze verordening dienen te worden bevroren, openbaar te worden gemaakt. De verwerking van de persoonsgegevens dient te gebeuren overeenkomstig Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad.” Uit het voorgaande blijkt dan ook dat niet alle informatie onder de geheimhoudingsplicht valt. De Commissie stelt vast dat de FOD Financiën niet aantoont dat het gevraagde document informatie bevat die valt onder die geheimhoudingsplicht. De FOD Financiën moet *in concreto* aantonen dat de informatie die geheim moet worden gehouden, onder de informatie valt die in artikel 18, tweede lid van Verordening (EU) nr. 2016/44 wordt gevat. Bovendien moet ze aantonen dat de openbaarmaking van die informatie afbreuk doet aan deze geheimhoudingsplicht om artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 te kunnen invoeren.

Artikel 6, § 2, 3° van de wet van 11 april 1994 bepaalt het volgende: “ Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, af, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet: (...) 3° 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.” De Commissie wenst te benadrukken dat deze uitzonderingsgrond slechts onder bepaalde voorwaarden kan worden ingeroepen en de FOD Financiën moet aantonen dat deze voorwaarden vervuld zijn. Over een gelijkaardige uitzonderingsgrond in het

bestuursdecreet van 7 december 2018 stelde het Grondwettelijk Hof het volgende:

“In de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling wordt verwezen naar de toelichting bij het analoge artikel 6, § 2, 3°, van de wet van 11 april 1994 « betreffende de openbaarheid van bestuur », waarin wordt verduidelijkt dat de bestreden uitzonderingsgrond « in die zin relatief is dat steeds moet beoordeeld worden of en in welke mate een beraadslaging een geheim karakter heeft. Een beraadslaging die het voorwerp heeft uitgemaakt van een openbaarmaking (...) kan inderdaad niet worden geacht geheim te zijn. Evengoed is het mogelijk dat een bepaald document op een gegeven moment niet kan openbaar gemaakt worden omdat daardoor het geheim karakter van een beraadslaging zou worden geschonden, terwijl dat niet meer het geval is op een later tijdstip en dus het bezwaar tegen de openbaarmaking vervalt. Er moet dus een beoordeling *in concreto* gebeuren. Wanneer geoordeeld wordt dat de betrokken beraadslaging geheim is, en dat de openbaarmaking van het gevraagde document afbreuk doet aan dit geheim karakter, moet de openbaarheid worden geweigerd » (Parl. St., Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, pp. 58-59, met verwijzing naar Parl. St., Kamer, 1992-1993, nr. 1112/1, pp. 16-17).

(...)

Zoals blijkt uit de voormelde parlementaire voorbereiding, kan die uitzonderingsgrond immers slechts worden aanvaard in zoverre de beraadslagingen van de betrokken organen een geheim karakter hebben en de openbaarmaking van het gevraagde document aan dat geheime karakter afbreuk dreigt te doen. Het loutere feit dat het geheime karakter van de beraadslagingen van die milieu-instanties, volgens de verzoekende partijen, niet zou voortvloeien uit een wets- of decreetsbepaling doch in voorkomend geval slechts zou voortvloeien uit hun statuten, maakt de bestreden regeling niet zonder redelijke verantwoording.”

De Commissie heeft bovendien gesteld dat deze uitzonderingsgrond slechts een bescherming biedt voor de standpunten van de verschillende leden die aan een vergadering deelnemen worden beschermd en niet voor de uitkomst van een beraadslaging.

De Commissie stelt vast dat de FOD Financiën op geen enkele wijze *in concreto* aantoont dat aan de hiervoor gestelde voorwaarden is voldaan.

Voor zover de FOD Financiën niet behoorlijk *in concreto* binnen de grenzen van de ingeroepen uitzonderingsgronden de weigering tot openbaarmaking van bepaalde informatie in een beslissing motiveert, is ze ertoe gehouden ~~is~~ deze informatie openbaar te maken.

De Commissie stelt vast dat de aanvragers wijzen op het belang van hun niet nader geïdentificeerde cliënt. Aangezien de betrokken raadsliden hun cliënt niet identificeren kan hoegenaamd geen rekening worden gehouden met dat eventuele belang van die cliënt. In principe moet voor de toegang tot een bestuursdocument trouwens geen belang worden aangetoond. Er moet enkel een belang worden aangetoond voor de toegang tot documenten van persoonlijke aard. Omdat het uitzonderingsgronden betreft die zich bevinden in artikel 6, § 2, van de wet van 11 april 1994, dient er geen belangenafweging plaats te vinden tussen de door deze uitzonderingsgrond beschermde belangen en het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend, en de weigering tot openbaarmaking moet niet door deze belangenafweging gemotiveerd worden. Bovendien is het belang dat in het kader van een belangenafweging voor de uitzonderingsgronden in artikel 6, § 1 van de wet in rekening kan worden gebracht het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking, niet het individuele belang van de aanvrager.

De aanvragers geven te kennen dat zij de passende uitleg over de grondslag van deze beslissing, inclusief de motieven die tot de desbetreffende beslissing hebben geleid, wensen te ontvangen. De Commissie meent dat wat dit aspect betreft de aanvraag niet gegrond is. Het recht op uitleg houdt enkel de mogelijkheid in om in begrijpelijke taal de inhoud van een bestuursdocument te kunnen vernemen en strekt zich niet uit tot het verkrijgen van de wettelijke grondslag of verdere motivering als die zelf niet in de beslissing is opgenomen.

De Commissie wenst tot slot nog te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarheid. Deze houdt in dat enkel informatie in een bestuursdocument die onder een uitzonderingsgrond valt aan de openbaarheid kan worden onttrokken. De andere informatie in het bestuursdocument evenwel moet openbaar worden gemaakt.

Brussel, 10 mei 2021.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster