



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

29 augustus 2022

ADVIES 2022-44

met betrekking tot de hervorming van de
openbaarheidwetgeving

(CTB/2022/64)

1. Een overzicht

1.1. Bij brief van 20 juli 2022 verzoekt de minister van Binnenlandse Zaken aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur om een advies uit te brengen over andere hervormingen die eveneens kunnen worden overgenomen over de concrete juridische (in termen van beroepsmogelijkheden bij de Raad van State) en budgettaire impact van volgende voorstellen:

- het ongedaan maken van de opsplitsing in verschillende wetten tussen de openbaarheid van niet-milieu-informatie (Wet van 11 april 1994 en de wet van 12 november 1997 in de provincies en gemeenten) en de openbaarheid van milieu-informatie (wet van 5 augustus 2006);
- de commissies ‘toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten’ en ‘Toegang tot Milieu-informatie’ integreren tot één Commissie;
- de Commissie toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten effectieve beslissingsbevoegdheid geven en de beroepsprocedure meer slagkracht verlenen;
- een adviesverplichting ten aanzien van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten opnemen met betrekking tot nieuwe wetgevende initiatieven die betrekking hebben op de openbaarheid van bestuur;
- de optimalisering van het informatiebeheerssysteem van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, zodat deze adviezen en mogelijk in de toekomst, beslissingen, makkelijk toegankelijk en raadpleegbaar zijn voor éénieder.
- het wettelijk verankeren van de onafhankelijkheid van de Commissie voor de toegang tot Bestuursdocumenten in de Wet van 11 april 1994.”

De minister verzoekt om het advies te ontvangen in de laatste week van augustus.

1.2. In de brief wordt verwezen naar de in de ministerraad goedgekeurde nota. Deze ontbrak evenwel. De secretaris neemt telefonisch contact op met het kabinet van de minister maar vindt daar geen gehoor op 1 augustus 2022.

1.3. Bij e-mail van 2 augustus 2022 verzoekt de voorzitter van de Commissie contact op met het kabinet en verzoekt om de nota digitaal te verkrijgen. Hij wijst er ook op dat het onmogelijk is voor de Commissie – omwille van vakantie – een advies klaar te hebben tegen de laatste week van augustus.

1.4. Bij e-mail van 3 augustus 2022 bezorgt een kabinetsmedewerkster het ontbrekende document aan de Commissie.

2. De bevoegdheid van de Commissie

Op grond van artikel 8, § 3 van de wet van 11 april 1994 kan de Commissie geraadpleegd worden door een federale administratieve overheid. De Minister van Binnenlandse Zaken als politieke verantwoordelijke van de FOD Binnenlandse Zaken voldoet aan die vereiste. Het verzoek om advies is bijgevolg ontvankelijk.

3. Het advies

3.1. Het ongedaan maken van de opsplitsing in verschillende wetten tussen de openbaarheid van niet-milieu-informatie (Wet van 11 april 1994 en de wet van 12 november 1997 in de provincies en gemeenten) en de openbaarheid van milieu-informatie (wet van 5 augustus 2006)

Zowel de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten en de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie hebben in hun jaarverslagen en voor wat de eerste betreft in adviezen uitgebracht uit eigen beweging al meermaals gewezen op de onnodige complexiteit die de opdeling in drie wetten veroorzaakt.

3.1.1. De integratie van de wet van 12 november 1997 in de wet van 11 april 1994

Zo is het niet langer nodig om de wet van 12 november 1997 aan te houden. In 1994 werkte de wetgever aanvankelijk enkel voor de federale administratieve overheden een regeling uit inzake openbaarheid van bestuur. Pas in 1997 volgde ook de wettelijke regeling voor de provincies en gemeenten die toen nog tot de organieke bevoegdheid van de federale wetgever behoorden. Deze wet is grotendeels een kopie van de wet van 11

april 1994. Ondertussen is de relevantie van deze wet beperkt omdat het merendeel van de organieke bevoegdheden overgedragen zijn aan de gewesten. Aan de federale wetgeving zijn een aantal beperkte bevoegdheden expliciet toegewezen. Het is enkel in het kader van deze bevoegdheden dat de wet van 12 november 1997 nog van toepassing is. Omdat deze wet dezelfde bepalingen bevat als de wet van 11 april 1994 dient enkel het toepassingsgebied van deze laatste worden aangepast om de wet van 12 november 1997 op te kunnen heffen. Bovendien omvat het toepassingsgebied van de wet van 12 november 1997 niet alle ondergeschikte besturen. Dit is onder meer het geval voor de meergemeentepolitiezones en de hulpverleningszones. Ook deze zouden geïntegreerd kunnen worden in de omschrijving van het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 of misschien beter: een volledige nieuwe wet openbaarheid van bestuur.

3.1.2. De integratie van het regime voor de toegang tot bestuursdocumenten en het regime voor de toegang tot milieu-informatie

Een aanzienlijke vereenvoudiging kan op een dubbele wijze worden gerealiseerd. In de eerste plaats kunnen het algemeen regime voor de toegang tot bestuursdocumenten en het algemeen regime dat geldt voor de toegang tot milieu-informatie worden geïntegreerd in één wetgevende tekst waarbij grotendeels wordt gekozen voor één regime wat inhoudt dat zoveel mogelijk dezelfde procedureregels en dezelfde uitzonderingsgronden worden gehanteerd, tenzij het noodzakelijk is te voorzien in afwijkende regels. In de tweede plaats kunnen de beroepsprocedures voor beide regimes het best aan één extern orgaan worden toevertrouwd. Op dit laatste punt wordt dieper ingegaan in punt 3.2.

De uitwerking van twee openbaarheidsregimes op het federale niveau heeft trouwens niets te maken met een juridische noodzaak. De omzetting van richtlijn 90/313/EEG – de voorganger van richtlijn 2003/4/EG – was trouwens in de wet van 11 april 1994 gebeurd. Het was eerder onder druk van de omzettingstermijn van richtlijn 2003/4/EG dat de federale wetgever een afzonderlijke wetgeving voor de toegang tot milieu-informatie uitwerkte en het in de tijdsperiode niet wenselijk achtte om onder druk van de omzettingsverplichting het hele openbaarheidsregime te herzien.

Aan het bestaan van een dubbel regime heeft de burger weinig boodschap. Hij wenst gewoon toegang tot informatie op grond van duidelijke regels die niet verschillen naargelang de inhoud van de informatie. Het is louter toe te schrijven aan het feit dat de Europese Unie enkel bevoegd is om de toegang tot milieu-informatie te regelen, terwijl het aan de lidstaten toekomt hun algemeen openbaarheidsregime te organiseren. Er moet wel worden opgemerkt het Verdrag van Tromso - eenmaal geratificeerd door België – het overkoepeld kader zal bieden waaraan de partijen bij het Verdrag aan onderworpen zullen zijn. Bij de ontwikkeling van dit Verdrag heeft de expertengroep zich trouwens ook laten inspireren door het recht van toegang tot milieu-informatie zoals het op dat ogenblik vorm had gekregen. Voor de partijen bij het Verdrag van Tromso zullen hoe dan ook de twee regimes dichter bij elkaar komen.

Zowel het Vlaamse en de Brusselse wetgevers hebben trouwens al voor een integratie van het algemeen regime en het regime van toepassing op milieu-informatie gekozen. De Brusselse wetgever koos daarbij voor een meer verdergaande integratie dan de Vlaamse wetgever en heeft daarbij ook meer aansluiting gezocht bij de wens van de grondwetgever om enkel relatieve uitzonderingsgronden op te nemen. Het toepasselijk regime op het gebied van milieu-informatie dat een omzetting vormt van het Verdrag van Aarhus en richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang tot milieu-milieu laat trouwens enkel relatieve uitzonderingsgronden toe.

Een bijkomende reden voor het uitwerken van een gemeenschappelijk regime is de al meermaals ondervonden moeilijkheid om milieu-informatie van niet-milieu-informatie te onderscheiden. Wat milieu-informatie betreft heeft het federale niveau naast de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, bv. op het vlak van het nucleaire, slechts beperkte bevoegdheden. Dit leidt ertoe dat heel veel documenten zowel milieu-informatie als niet-milieu-informatie bevatten en hierdoor onder twee openbaarheidsregimes vallen met andere uitzonderingsgronden en andere aanvraag- en beroepsprocedures. Een voorbeeld ter verduidelijking zijn bijvoorbeeld de talloze verzoeken met betrekking tot de COVID-19 gezondheids crisis. Heel wat van die verzoeken moeten worden beoordeeld vanuit de wet van 11 april 1994 en de wet van 5 augustus 2006. Het begrip milieu-informatie is immers een complex begrip dat zijn grondslag vindt in Europese (richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie) en internationale wetgeving (Verdrag van Aarhus) en niet noodzakelijk verband houdt op het leefmilieu, begrip

dat de grondslag vormt voor de bevoegdheidsverdeling tussen de Federale Staat en de Gewesten. Ook is het mogelijk dat iemand een beroep instelt bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie en dat deze tot de vaststelling komt dat het bij haar ingediende beroep niet gegrond is omdat de informatie niet als milieu-informatie kan worden gekwalificeerd. Dit noodzaakt de burger om de beroepsprocedure in de wet van 11 april 1994 aan te vatten. Ook komt het meermaals voor dat de Commissie voor de toegang tot de vaststelling komt dat bepaalde informatie wellicht als milieu-informatie moet worden beschouwd – analyse die zij zelf niet ten volle kan maken – en bijgevolg een voorbehoud in haar adviezen moet inbouwen.

Deze toestand leidt tot een heel onbevredigende situatie zoals blijkt uit de beslissingspraktijk van de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie.

Uit de praktijk van de beide commissies blijkt ook dat besturen één van de beide wetgevingen toepassen zonder na te gaan welke de correcte toepasselijke wetgeving is. Verder blijken burgers en bedrijven een beroep te doen op de wet van 5 augustus 2006 zonder dat het document dat zij wensen te verkrijgen als milieu-informatie kan worden gekwalificeerd al menen ze dat dit wel het geval is.

Elementen uit de wet van 5 augustus 2006 kunnen daarbij als inspiratie gebruikt worden als leidraad voor de uitbouw van een nieuwe federale openbaarheidswetgeving. Deze wet heeft immers de wet van 11 april 1994 als uitgangspunt genomen en de toenmalig bestaande opmerkingen over deze wet meegenomen. Zo is de procedure beter uitgewerkt en zijn bepaalde uitzonderingsgronden verfijnder geformuleerd.

De integratie van beide regimes hoeft niet noodzakelijk te betekenen dat de beroepsprocedures moeten geïntegreerd worden (zie hierover verder). Zo heeft de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zowel opgetreden als adviesorgaan in het kader van de administratieve beroepsprocedure ten aanzien van de toegang tot bestuursdocumenten als als beroepsinstantie in het kader van de administratieve beroepsprocedure ten aanzien van de toegang tot milieu-informatie. Sinds de hervorming van 2019 die alle Brusselse instellingen aangaat, heeft de Brusselse Commissie voor de toegang tot

bestuursdocumenten beslissingsbevoegdheid, zowel voor milieu-informatie als voor niet-milieu-informatie in bestuursdocumenten.

In geval van integratie van beide regimes dient de belangrijkste zorg besteed te worden aan de uitwerking van het personeel toepassingsgebied dat toch wel verschilt tussen beide wetgevingen. Daarbij moet ervan uitgegaan worden dat in elk geval tenminste die instellingen en personen onder het personeel toepassingsgebied worden gebracht die door het Verdrag van Aarhus en richtlijn 2003/4/EG moeten gevat worden op gevaar af dat de federale wetgever zijn Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke verplichtingen niet zou nakomen. Een ruimer toepassingsgebied is wel toegestaan. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met het feit dat in de grondwet neergelegde recht van toegang tot bestuursdocumenten geen recht van toegang toekent tot alle informatie. Het betreft enkel informatie die in een drager is neergelegd en die in verband met een bestuurlijke activiteit kan worden gebracht. Dit verhindert de wetgever niet om in een wet in een ruimer toepassingsgebied te voorzien dan wat artikel 32 van de Grondwet als grondrecht toekent.

Een uitbreiding van het toepassingsgebied zal ongetwijfeld meer werk met zich meebrengen, wat de druk op de capaciteit van de Commissie en haar secretariaat verder zal opdrijven. De wetgever dient dan ook te zorgen voor bijkomende capaciteit.

Tot slot is de Commissie van mening dat ook op het federale niveau gekozen moet worden voor een vergaande integratie zowel van het toepasselijke openbaarheidsregime als van de toepasselijke beroepsprocedure. Dit zou een grote en belangrijke vereenvoudiging van de openbaarheid van bestuur op het federale niveau betekenen die zowel de besturen als burgers en bedrijven ten goede komt. Recht moet zoveel als mogelijk ook gemakkelijk toepasbaar zijn, ook al is de oorsprong van de twee regimes verschillend. Hieraan hebben burgers geen boodschap.

3.2. De integratie van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur en de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

Voorafgaandelijk wil de Commissie erop wijzen dat een integratieproject met de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

uiteraard niet kan plaatsvonden zonder dat laatstgenoemde naar behoren is geraadpleegd hierover.

Toen de wetgever de Federale Beroepscommissie oprichtte, was het de bedoeling dat er een personele verbinding was tussen beide commissies doordat de voorzitter en de secretaris dezelfde zouden zijn om te verhinderen dat over zelfde aspecten een andere praktijk zou ontstaan. Waar dit in het begin het geval was, is dit wat de voorzitter betreft niet meer het geval.

Zoals in het punt hiervoor al werd toegelicht moet de integratie van de beide commissies niet noodzakelijk betekenen dat de beroepsprocedures gelijkvormig worden gemaakt en dat aan de nieuwe commissie een beslissingsbevoegdheid moet worden toegekend voor alle informatie aanwezig in bestuursdocumenten.

De Commissie staat positief tegenover een integratie van beide commissies voor zover de geïntegreerde commissie kan beschikken over voldoende middelen.

3.3. De Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur effectieve beslissingsbevoegdheid geven en de beroepsprocedure meer slagkracht verlenen

3.3.1. Het toekennen aan de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur van beslissingsbevoegdheid

A. De huidige situatie

De wetgever heeft met de wet van 11 april 1994 en de wet van 12 november 1997 gekozen voor een evenwichtige benadering en de volle verantwoordelijk gelegd bij de bestuurlijke overheden die over de betrokken bestuursdocumenten beschikken. De bestuurlijke overheden zijn het best vertrouwd met de bestuursdocumenten waarover zij beschikken en over de risico's die een openbaarmaking met zich mee kan brengen. De burger kan een administratief beroep instellen bij de administratieve overheid die over het bestuursdocument beschikt, maar wordt hierbij ondersteund door een advies van de Commissie voor de

toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten. De Commissie bundelt de expertise op het vlak van de openbaarheidswetgeving en zijn toepassing. Dit advies is niet vrijblijvend en een administratieve overheid moet hiervan blijk geven in zijn motivering van de beslissing over het verzoek tot heroverweging. Een onafdoende motivering kan aanleiding geven tot een vernietiging van die beslissing door de Raad van State. Het advies wapent de beroepsindiener wanneer hij de procedure bij de Raad van State wil aanvatten.

B. Voordelen om een beslissingsbevoegdheid aan de Commissie toe te kennen

Het toekennen van beslissingsbevoegdheid aan de Commissie biedt het voordeel dat een onafhankelijke commissie een oordeel velt over de toegang tot de gevraagde bestuursdocumenten. De aanvrager die het niet eens is met het standpunt van een bestuurlijke overheid of die geconfronteerd wordt met het stilzitten van een overheid dient zich niet tot een rechter te richten om zijn recht van toegang uit te oefenen die in de huidige stand van zaken meestal niet bevoegd is om de openbaarmaking van de documenten te bevelen, maar enkel de geviseerde beslissing tot niet openbaarmaking kan vernietigen.

De Commissie wil in dit verband erop wijzen dat bepaalde bestuurlijke overheden zullen nalaten om een beslissing te nemen en de beslissing volledig overlaten aan de Commissie. Dit kan niet de bedoeling zijn. De eerste verantwoordelijkheid om een beslissing te nemen over de toegang tot bestuursdocumenten rust immers bij een bestuurlijke overheid.

C. De gevolgen van de keuze om beslissingsbevoegdheid aan de Commissie toe te kennen

C.1. De middelen

De Commissie zal zich moeten uitspreken over de documenten zelf, waarover zij in principe geen expert is, en niet enkel meer over de motivering van een beslissing van een administratieve overheid. Dit brengt een aanzienlijke werklastverzwaring met zich voor de werking van de Commissie. Zo vergt de behandeling van een dossier door de Federale Beroepscommissie aanzienlijk meer werk dan wat het geval is voor de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur.

In dit verband is het belangrijk te onderstrepen dat de Commissie en de Federale Beroepscommissie op dit moment gezamenlijk over één medewerker beschikken. Deze situatie is niet langer houdbaar voor zover, bij afwezigheid van de secretaris (ziekte, verlof, pensionering, enz.), het werk van de Commissie in gevaar komt. Zonder aanvullende bevoegdheid is de Commissie van mening dat zij minimaal over twee medewerkers moet beschikken (een Nederlandstalige en een Franstalige).

Wil de wetgever de Commissie beslissingsbevoegdheid geven, dan zal het nodig zijn haar de middelen te geven om haar opdracht rustig uit te voeren. In dit opzicht kan het personeel dat beschikbaar is voor de geschillenkamer van de gegevensbeschermingsautoriteit een goede indicator zijn voor wat betreft de behoefte.

C.2. Het risico van verlenging van de procedure en het probleem van het doorsturen van documenten aan de Commissie

De praktijk van de Federale Beroepscommissie die nu al beslissingsbevoegdheid heeft, leert dat deze commissie bijna nooit haar door de wet opgelegde termijnen haalt door het niet snel of in bepaalde gevallen zelfs nauwelijks verkrijgen van de documenten waarover zij zich dient uit te spreken. De Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, daarentegen slaagt erin – soms met extra inspanningen – om tijdig haar adviezen af te leveren. Bij gebrek aan inhoudelijke expertise zal de Commissie – wanneer ze beslissingsbevoegdheid heeft – bovendien meermaals een beroep moeten doen op inhoudelijke experts om met kennis van zaken en de nodige zorgvuldigheid een beslissing te nemen. Daartoe moeten de nodige middelen worden voorzien. Maar het beroep doen op externe experts kan ook het respecteren van de termijnen ernstig in het gedrang brengen en zo leiden tot grote ontevredenheid bij de beroepsindiener.

C.3. Het verzekeren van de onafhankelijkheid van de Commissie

Het opstellen van adviezen is juridisch heel wat minder risicovol dan het nemen van juridisch bindende beslissingen. In de eerste plaats staan beslissingen open voor een beroep bij een rechtscollege. In de tweede plaats stelt er zich de problematiek van de aansprakelijkheid bij het nemen van beslissingen.

Wat het eerste aspect betreft vormen de adviezen van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur geen voor de Raad van State aanvechtbare bestuurshandelingen. Het betekent dat het jurisdictioneel beroep in de huidige wet van 11 april 1994 gericht is tegen de beslissing van de administratieve overheid over het verzoek tot heroverweging en niet tegen het advies van de Commissie. Het toekennen van beslissingsbevoegdheid aan de Commissie zou dit helemaal wijzigen. Meer ingestelde beroepen tegen beslissingen van de nieuwe commissie betekent ook dat deze voldoende capaciteit moet hebben om haar verdediging op zich te nemen of tenminste daartoe bijdraagt.

Op vandaag ontbreekt een beschermingsregeling voor de leden van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, wat des te belangrijker is wanneer aan de Commissie beslissingsbevoegdheid zou worden toegekend. De Commissie is een collegiaal orgaan dat bij voorkeur haar adviezen bij unanimititeit neemt en wanneer dit niet lukt bij meerderheid van stemmen. Omwille van haar onafhankelijkheid moet worden gegarandeerd dat de leden van de Commissie niet persoonlijk aansprakelijk kunnen gesteld worden door belanghebbenden bij een beslissing van deze Commissie. Om die reden heeft de wetgever de wet van 5 augustus 2006 bij wet van 16 februari 2012 aangepast door onder meer te bepalen dat de leden van de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie niet persoonlijk aansprakelijk kunnen gesteld worden door belanghebbenden bij een beslissing van deze Commissie. Een zwaardere (orgaantheorie) of hoofdelijke aansprakelijkheid kan net de onafhankelijkheid van de leden van het beroepsorgaan in het gedrang brengen. De memorie van toelichting van de wijzigende wet bevatte een uitvoerige verantwoording:

“Het is tevens essentieel dat de leden van de Commissie hun functie vervullen onafhankelijk van elke externe druk, waaronder de dreiging van een latere vervolging op het gebied van de burgerlijke aansprakelijkheid.

Want hoewel de gewone leden ambtenaren zijn en dus onderworpen aan de wet van 10 februari 2003 betreffende de aansprakelijkheid van en voor personeelsleden in dienst van openbare rechtspersonen, genieten ze niet van de bescherming van deze laatste bij hun optreden in het kader van de Beroepscommissie.

De voorzitter is wat hem betreft de facto uitgesloten van het toepassingsgebied ratione personae van deze wet. Er moet bijgevolg in een bepaling worden voorzien waardoor de leden van de Beroepscommissie op het vlak van de burgerlijke aansprakelijkheid persoonlijke onschendbaarheid krijgen ten aanzien van personen die bij een beslissing van de Commissie betrokken zijn.

Via de ontheffingsclausule van de burgerlijke aansprakelijkheid wil men de leden van de Commissie beschermen tegen elke vorm van druk die ze zouden kunnen ondervinden van derden bij het uitoefenen van de taken van de Beroepscommissie. De leden van de Commissie zouden dus ontsnappen aan de gemeenschappelijke aansprakelijkheidsregeling, maar enkel als het zou gaan om een rechtsvordering inzake burgerlijke aansprakelijkheid, aanhangig gemaakt door een persoon/personen die betrokken partij is/zijn bij een beslissing van de Beroepscommissie. Die bepaling sluit dus niet uit dat de gemeenschappelijke aansprakelijkheidsregeling zou worden toegepast op initiatief van de Belgische staat, als zou blijken dat er een beslissing werd genomen in geval van zware fout of misleiding.” (Parl. St. Kamer, 2010 – 2011, stuk nr. 53 K1759001, 5)

Omwille van haar onafhankelijkheid werd het ook nodig geacht dat de Commissie zich kan laten verdedigen door een advocaat naar eigen keuze wanneer haar beslissing in rechte wordt betwist. De opname van eenzelfde bepaling is dan ook wenselijk. Ook deze bepaling werd uitvoerig toegelicht in de memorie van toelichting bij de wijzigende wet:

“Gelet op het onafhankelijke karakter van de Beroepscommissie, is het fundamenteel dat deze zich desgevallend kan laten vertegenwoordigen in geval van rechtsgedingen voor de gewone rechtbank of beroepen voor de Raad van State, ook al heeft zij geen rechtspersoonlijkheid.

Bij dergelijke gedingen is de Belgische Staat weliswaar al vertegenwoordigd door de voogdijministers, meer bepaald de minister bevoegd voor het Leefmilieu en de minister van Binnenlandse Zaken, maar deze vertegenwoordiging kan, in bepaalde gevallen, de noodzakelijke onafhankelijkheid aantasten, bij voorbeeld als deze ministers ook het dossier waarover het beroep handelt onder hun voogdij hebben. Er dient te worden opgemerkt

dat de mogelijkheid voor de Commissie om zich te laten vertegenwoordigen op rechterlijk niveau, niks zou wijzigen aan het huidige systeem van de vertegenwoordiging van de Belgische Staat door de voogdijministers, dat hetzelfde zou blijven. De kosten die verband houden met het geding worden ten laste genomen door de Belgische Staat, zoals dat klassiek het geval is voor de gedingen waarbij deze betrokken is.” (Parl. St. Kamer, 2010 – 2011, stuk nr. 53 K1759001, 4 - 5)

Als de wetgever van plan is de Commissie een beslissingsbevoegdheid te verlenen zou het statuut, het personeelsstatuut en de vergoedingsregeling voor de CTB-leden herbekeken moeten worden. Het is in dit verband belangrijk om te benadrukken dat de leden van de Commissie, inclusief de externe leden, op dit ogenblik geen presentatiegeld ontvangen, ondanks het feit dat van hen de nodige expertise en tijdsinvestering wordt geëist. Ook de voorzitter ontvangt slechts een presentiegeld van 70 euro per vergadering, wat overeenkomst met ongeveer 7 euro bruto per dossier! Ter vergelijking: de externe leden van de geschillenkamer van de gegevensbeschermingsautoriteit ontvangen een presentiegeld van ongeveer 300 euro.

Een getrapte inwerkingtreding of een inwerkingtreding na een bepaalde termijn voor zover de nodige maatregelen genomen zijn kunnen daarbij worden overwogen.

Gezien het belang en de rol van de Commissie in het kader van de beroepsprocedure op het gebied van de federale openbaarheidswetgeving is het aangewezen dat een aantal bepalingen, die nu slechts hun grondslag vinden in het koninklijk besluit van 29 april 2008 betreffende de samenstelling en werkwijze van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, zoals o.m. deze die betrekking heeft op de onafhankelijkheid van de Commissie, zouden worden opgenomen in de wet van 11 april 1994. Dit zou de geloofwaardigheid van de Commissie extern versterken. Hiervoor kan inspiratie worden opgedaan in de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie, zie o.m. artikel 34, artikel 40, artikel 42. Tegelijkertijd zou, om de rekrutering van de leden te vergemakkelijken, de functie van voorzitter en plaatsvervangend voorzitter van de Commissie, zo nodig bij voorkeur via detachering van een lid van de Raad van State, hetzij kunnen

worden toevertrouwd aan een magistraat van het Auditoraat van de Raad van State.

3.3.2. Meer slagkracht aan de beroepsprocedure

Er kan worden gesteld dat een beroepsprocedure meer slagkracht zal hebben wanneer de Commissie over instrumenten beschikt om haar werkzaamheden zo doeltreffend mogelijk uit te voeren en dat de burger de nodige positieve effecten ondervindt van zijn beroep.

Om een beroep afdoende te kunnen beoordelen, dient de Commissie wanneer zij zou beschikken over een beslissingsbevoegd, binnen een beperkte tijd over de betrokken bestuursdocumenten beschikken en voor zover een bestuur nalatig is zou de Commissie over een dwangmiddel moeten beschikken om die mededeling van de betrokken bestuursdocumenten af te dwingen. De Commissie wenst er wel op te wijzen dat mechanismen die op grond van het gerechtelijk wetboek bestaan in hoofde van de rechtbanken en gerechtshoven niet zomaar kunnen overgedragen worden aan de Commissie, die geen rechtscollege is.

Een beslissing nemen is één iets, de uitvoering ervan een andere. Twee methoden kunnen hierbij worden aangewend. In de eerste plaats kan de wetgever ervoor kiezen de administratieve overheid te verplichten uitvoering te geven aan de beslissing van de Commissie. Dit geniet volgens de Commissie de voorkeur. De Commissie wenst erop te wijzen dat dwangmaatregelen zoals die bestaan in het gerechtelijk wetboek niet zomaar van toepassing kunnen worden gemaakt.

In de tweede plaats kan de wetgever ervoor kiezen om aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheid toe te kennen van haar beslissing. In dit geval moet het bestuur in actie komen tegen de Commissie om de uitvoering te laten schorsen door de Raad van State. De Federale Beroepscommissie die nu al deze bevoegdheid heeft voor zover zij over de gevraagde documenten beschikt, kiest ervoor om zo weinig mogelijk zelf over te gaan tot de openbaarmaking. Niet enkel vergt dit een grote bijkomende werklast, maar bovendien is het veel praktischer dat de administratieve overheid op grond van de instructies van de Commissie overgaat tot de openbaarmaking. De administratieve overheid heeft immers de meeste expertise met betrekking tot de inhoud van het document.

Beide procedures kunnen ook gecombineerd worden waarbij de eerste procedure (de uitvoering door de administratieve overheid) plaats maakt voor de uitvoering door de Commissie bij niet uitvoering van de beslissing door de administratieve overheid. Dit wordt dan eerder als een sanctiemechanisme gezien als de administratieve overheid zelf geen uitvoering geeft aan de beslissing van de Commissie en bijgevolg ook enige interpretatieruimte.

3.4. Een adviesverplichting ten aanzien van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten opnemen met betrekking tot nieuwe wetgevende initiatieven die betrekking hebben op de openbaarheid van bestuur

Op dit ogenblik wordt de Commissie niet systematisch betrokken wanneer nieuwe wetgevende initiatieven tot stand komen. Nochtans is ze door de wetgever gezien als een kenniscentrum voor de openbaarheid van bestuur met heel wat expertise op dit vlak. Het zou dan ook logisch zijn dat de wetgever een beroep doet op die expertise wanneer hij wetgeving wil uitvaardigen die betrekking heeft op of een invloed heeft op de bestaande wettelijke regels inzake de toegang tot bestuursdocumenten. Op die manier kan de wetgever met voldoende kennis van zaken tot besluitvorming komen.

Het verdient in dit verband aanbeveling dat de wetgever de adviesbevoegdheid aanvult met een verplichting om alle wetsontwerpen en wetsvoorstellen aan de Commissie voor advies voor te leggen voor zover zij op de openbaarmaking van bestuursdocumenten betrekking hebben. De Commissie verwijst hierbij naar een passage in haar jaarrapporten waarin ze meermaals het volgende stelt en dat ze nu nogmaals in herinnering wenst te brengen:

“De Commissie stelt vast dat soms wetgevende initiatieven worden genomen die betrekking hebben op of gevolgen hebben voor de toegang tot bestuursdocumenten en die onvoldoende rekening houden met het bestaande wettelijke kader. Dit komt niet altijd de rechtszekerheid ten goede. De Commissie beveelt aan dat de wetgever bij het voorbereiden van nieuwe regels gebruik zou maken van de mogelijkheid om daarover het advies van de Commissie in te winnen. De Commissie is door de wetgever immers in het leven geroepen om de coherentie en de interpretatie van de

openbaarheidswetgeving te helpen verzekeren.” (bv. Jaarrapport 2011, p. 26)

Een dergelijk bevoegdheid komt trouwens ook toe aan de Gegevensbeschermingsautoriteit voor wat wetgevende initiatieven betreft die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens.

3.5.De optimalisering van het informatiebeheerssysteem van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, zodat deze adviezen en mogelijk in de toekomst, beslissingen makkelijk toegankelijk en raadpleegbaar zijn voor éénieder

Artikel 18 van het koninklijk besluit van 29 april 2008 betreffende de samenstelling en werkwijze van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten bepaalt dat de adviezen van de Commissie openbaar zijn. Die openbaarheid vindt plaats door alle adviezen beschikbaar te stellen op de website van de Commissie (www.bestuursdocumenten.be/www.documentsadministratifs.be). De Commissie moet evenwel vaststellen dat deze website onvoldoende zelfstandigheid heeft maar geïntegreerd is in de website van de FOD Binnenlandse Zaken, terwijl de Commissie een onafhankelijk orgaan is. Bovendien zijn er de voorbije jaren heel wat problemen geweest met de certificaten om toegang te krijgen tot de website. Op vandaag en dit ondanks herhaaldelijk aandringen werkt de Nederlandse versie van de website nog steeds niet zoals het hoort, waardoor het voor Nederlandstalige burgers niet altijd eenvoudig is om de adviezen van de Commissie te raadplegen.

Om de interne werking van de Commissie te faciliteren, zou het aangewezen zijn dat de adviezen op een nog efficiëntere wijze toegankelijk zouden worden gemaakt. Dit kan bijvoorbeeld door te werken met trefwoorden.

De op die manier samengestelde en doorzoekbare databank zou eventueel ook publiek toegankelijk worden gemaakt. Een efficiënte toegang tot de adviezen van de Commissie zal bijdragen tot de effectieve uitvoering van artikel 32 van de Grondwet, terwijl op vandaag de lessen uit de adviezen van de Commissie op dit ogenblik grotendeels worden genegeerd, zowel

door de bestuurlijke overheden als door de gebruikers van de openbare diensten.

Om dit te kunnen realiseren is echter de nodige ondersteuning nodig. Hierbij botst de Commissie op de medewerking van de FOD Binnenlandse Zaken die vooral voorrang geeft aan het optimaliseren van haar eigen werking.

Brussel, 29 augustus 2022.

F. SCHRAM
secretaris

L. DONNAY
voorzitter