



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

18 april 2024

ADVIES 2024-56

Met betrekking tot de weigering om toegang tot documenten
voorgelegd aan de ministerraad

(CTB/2024/55)

Sleutelwoorden : Minister van Volksgezondheid – IKW-verslagen –
geheim van beraadslaging

1. Een overzicht van de feiten

1.1. Per e-mail van 9 oktober 2023 verzoekt X aan de Vice-Eersteminister en Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid (hierna: “de Minister van Volksgezondheid”) om het volgende:

“Wat het wetenschappelijk advies om het CST bij minderjarigen toe te passen betreft: De leeftijd tot dewelke het CST niet wordt opgelegd, is een politieke beslissing.

Wat betreft de vergaderingen waarin deze politieke beslissing is genomen: zou u mij daarvan de verslagen kunnen doen toekomen, evenals de aanwezigheidslijsten en eventuele annexen?”

1.2. Gelet op het uitblijven van antwoord, dient de aanvrager een verzoek tot heroverweging bij de Minister van Volksgezondheid in, en een verzoek om advies bij de Commissie voor de Toegang tot en het Hergebruik van Bestuursdocumenten, Afdeling Openbaarheid (hierna: “de Commissie”).

1.3. In navolging van het advies van de Commissie (Advies van 21 december 2023, nr. 2023/208), maakt het kabinet van de Minister, bij e-mail van 8 januari 2023, 14 documenten aan de aanvrager over.

1.4. Per e-mail van 10 januari 2023 verzoekt de aanvrager het kabinet om het volgende:

“[...] bij deze alvast bedankt voor de 14 documenten, ik heb ze goed ontvangen.

Ik vrees dat de informatie daarin onvolledig is: de documenten vermelden een tweede lezing door minister Vandenbroucke over de minimum leeftijd van het CST die van 12 jaar 2 maand naar 12 j 3m werd gebracht.

Echter de documenten ivm onderstaande tweede lezing ontbreken:

- *“Samenwerkingsakkoord over de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het Covid Safe Ticket en het PLF - tweede lezing” - goedgekeurd door de Ministerraad van 27 september 2021:*

"Het CST dient niet langer voorgelegd te worden door min 16-jarigen. Enkel bij bezoek van voorzieningen voor kwetsbare personen is de leeftijdsgrens op 12 jaar gelegd"
<https://news.belgium.be/nl/samenwerkingsakkoord-over-de-verwerking-van-gegevens-met-betrekking-tot-het-digitaal-eu-covid>

Kunt u mij de informatie vervolledigen met documenten mbt deze 2de lezing:

- *de verslagen van de vergaderingen over de beslissing van minister Vandenbroucke om in een tweede lezing het CST voor alle gevallen, behalve WZC's & ziekenhuizen, op 16j te zetten ipv 12j2m/3m ?*
- *wat zijn de wetenschappelijke adviezen die deze beslissing onderbouwen?"*

1.5. Per e-mail van 15 januari 2024 antwoordt het kabinet van de Minister van Volksgezondheid als volgt:

"We komen graag terug op uw twee bijkomende vragen.

Op basis van artikel art. 6, §2, 3° van de wet op de openbaarheid van bestuur – de openbaarmaking doet afbreuk aan het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering – kunnen we u geen inzage verlenen in verslagen van de voorafgaande IKW-vergaderingen.

De wetenschappelijke adviezen zijn online beschikbaar via de volgende links:

https://d34j62pglfm3rr.cloudfront.net/downloads/GEMS%2B_Report+vaccination_20210519_final.pdf

https://d34j62pglfm3rr.cloudfront.net/downloads/GEMS%2B+19082021_final.pdf

https://fdn01.fed.be/documents/e5964f14ed9b9e88ffc636111f998461/GEMS_033_barometer_final.pdf

1.6. Per e-mail van 3 april 2024 richt de aanvrager een verzoek tot heroverweging aan de Minister van Volksgezondheid:

“Naar aanleiding van mijn verzoek op 10/01/24 om inzage te krijgen in de documenten over de tweede lezing van minister Vandenbroucke met betrekking tot de minimumleeftijd voor het Covid Safe Ticket, zou ik u willen vragen uw weigering van 15/01/24 om mij de bestuursdocumenten te doen toekomen te heroverwegen op grond van:

1. U heeft mijn verzoek afgewezen op basis van artikel 6, §2, 3° van de Wet op de Openbaarheid van Bestuur, waarbij u stelt dat de openbaarmaking afbreuk zou doen aan het geheim van de beraadslagingen van de federale regering.

In het licht van deze afwijzing wil ik graag verwijzen naar artikel 32 van de Belgische Grondwet, dat het recht op openbaarheid van bestuur waarborgt. Dit fundamentele recht is van essentieel belang voor een democratische samenleving en draagt bij aan de versterking van het vertrouwen van burgers in de overheid.

Daarnaast is het belangrijk om op te merken dat artikel 6, §2, 3° van de Wet op de Openbaarheid van Bestuur een uitzonderingsclausule biedt voor het geheim van de beraadslagingen van de federale regering. Echter, deze uitzondering moet strikt worden geïnterpreteerd en toegepast, en mag niet worden gebruikt om de toegang tot informatie te beperken zonder duidelijke rechtvaardiging.

2. In het verleden kon ik wel rekenen op uw zeer gewaardeerde medewerking om mij onder andere IKW-verslagen te bezorgen. Aangezien de minister een tweede lezing over dezelfde materie heeft gedaan, zou ik dan ook graag de documenten ontvangen gerelateerd aan deze tweede lezing, net zoals u mij de documenten van de ‘eerste lezing’ ook heeft doen toekomen.

Vandaar dat ik mijn vraag van 10/01/24 herhaal:

De informatie in de door u bezorgde documenten op 08/01/24 is onvolledig, de documenten vermelden wel een tweede lezing door minister Vandenbroucke over de minimum leeftijd van het CST om die van 12 jaar en 2 maand naar 12 jaar en 3 maand te brengen.

Echter de documenten ontbreken over onderstaande tweede lezing (waarbij de minimum leeftijd van het CST in bijna alle gevallen op 16j wordt gebracht): Samenwerkingsakkoord over de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-

certificaat, het Covid Safe Ticket en het PLF - tweede lezing. Goedgekeurd door de Ministerraad van 27 september 2021: "Het CST dient niet langer voorgelegd te worden door min 16-jarigen. Enkel bij bezoek van voorzieningen voor kwetsbare personen is de leeftijdsgrens op 12 jaar gelegd" (bron <https://news.belgium.be/nl/samenwerkingsakkoord-over-de-verwerking-van-gegevens-met-betrekking-tot-het-digitaal-eu-covid>)

Graag had ik dan ook inzage gekregen tot alle bestuursdocumenten die betrekking hebben op deze tweede lezing door minister Vandenbroucke om het CST niet langer bij min 16-jarigen voor te leggen, behalve bij bezoek van voorzieningen voor kwetsbare personen: zoals voorbereidende werkvergaderingen, eventuele expertenadviezen, IKW-verslagen (Interkabinettenwerkgroep) en gerelateerd emailverkeer.

Om te vermijden dat er een breed aantal opzoeken dient te gebeuren, kan de informatie beperkt worden tot de periode:

- *Enerzijds van 14/07/21 tot 27/09/21: alle documenten en emailverkeer in het bezit van het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid over de totstandkoming van de tweede lezing m.b.t. het CST voor minderjarigen na het samenwerkingsakkoord van 14/07/21*
- *Anderzijds van 27/09/21 tot 27/11/21: alle documenten en emailverkeer in het bezit van het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid over de toepassing van bovenstaande tweede lezing volgend op de beslissing door de Ministerraad van 27/09/21."*

1.7. Per e-mail van diezelfde datum richt de aanvrager ook een verzoek om advies aan de Commissie voor de Toegang tot en het Hergebruik van Bestuursdocumenten, Afdeling Openbaarheid (hierna: "de Commissie").

2. Betreffende de ontvankelijkheid van de vraag om advies

2.1. De aanvrager heeft voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: "de wet van 11 april 1994") door gelijktijdig een verzoek tot

heroverweging bij de betrokken instantie en een verzoek tot advies bij de Commissie in te dienen.

2.2. Dat de Commissie reeds advies heeft gegeven over een eerder verzoek van de aanvrager, maakt haar *in casu* niet onbevoegd om onderhavig onderzoek te onderzoeken.

Per e-mail van 10 januari 2024 heeft de aanvrager immers een nieuw verzoek tot inzage ingediend, met een onderscheiden voorwerp van diens eerder verzoek, nl. een verzoek dat gericht is op het bekomen van specifieke documenten, waarvan het bestaan pas recent onder de aandacht van de aanvrager is gekomen dankzij de e-mail van het kabinet van de Minister d.d. 8 januari 2024. Het gaat hier bijgevolg niet om een verzoek om advies over een zaak waarover de Commissie zich reeds uitgesproken heeft.

2.3. De Commissie stelt echter wel vast dat de aanvrager, naar aanleiding van het verzoek tot heroverweging en het verzoek om advies, het voorwerp van het oorspronkelijk verzoek tot inzage heeft uitgebreid.

Het verzoek om inzage slaat enerzijds op de “verslagen van de vergaderingen” naar aanleiding van de tweede lezing van het voorstel van de Minister, en anderzijds op wetenschappelijke adviezen dienaangaande.

Het verzoek tot heroverweging en het verzoek om advies slaan op “*alle bestuursdocumenten die betrekking hebben op deze tweede lezing door minister Vandenbroucke om het CST niet langer bij min 16-jarigen voor te leggen, behalve bij bezoek van voorzieningen voor kwetsbare personen: zoals voorbereidende werkvergaderingen, eventuele expertenadviezen, IKW-verslagen (Interkabinettenwerkgroep) en gerelateerd emailverkeer*”.

Het verzoek tot heroverweging en om advies is onontvankelijk voor wat betreft het e-mailverkeer en andere documenten dan de verslagen van de vergaderingen in tweede lezing resp. wetenschappelijke adviezen, aangezien zij niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een eerste verzoek om inzage, overeenkomstig artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994.

3. Betreffende de grond van de zaak

3.1. Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten waarover een administratieve overheid beschikt. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 ingeroepen kunnen of moeten worden, en wanneer die uitzonderingsgronden bovendien op afdoende wijze gemotiveerd worden. Daarenboven moeten de wettelijke uitzonderingsgronden beperkend geïnterpreteerd worden (zie o.a. Grondwettelijk Hof, arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018).

Elk beroep op een uitzonderingsbepaling moet concreet worden gemotiveerd met verwijzing naar de specifieke gegevens, eigen aan de zaak. Geen enkele uitzonderingsgrond kan de grondslag vormen om aan een bestuurde systematisch de openbaarheid van bestuur te weigeren

3.2. De Minister beroept zich op artikel 6, § 2, 3°, van de wet van 11 april 1994 om de toegang tot de gevraagde documenten te weigeren:

“Op basis van artikel art. 6, §2, 3° van de wet op de openbaarheid van bestuur – de openbaarmaking doet afbreuk aan het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering – kunnen we u geen inzage verlenen in verslagen van de voorafgaande IKW-vergaderingen.”

3.2.1. De uitzonderingsgrond vermeld in artikel 6, § 2, 3° van de wet van 11 april 1994 luidt als volgt:

“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.”

3.2.2. Ten aanzien van deze uitzonderingsgrond wordt in de Memorie van

Toelichting verduidelijkt dat de 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 (mededeling aan de Kamers, persconferentie enzovoort) 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 vervalst. 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., Kamer, 1992- 1993, nr. 1112/1, pp. 16-17).

Het doel van deze uitzonderingsgrond is te vermijden dat beraadslagingen met een geheim karakter door de openbaarmaking lam gelegd worden. Volgens het Grondwettelijk Hof doet die bepaling bovendien niet op onevenredige wijze afbreuk aan het recht van de rechtzoekenden op de openbaarheid van bestuursdocumenten. 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 niet zou voortvloeien uit een wets- of decreetsbepaling maar in voorkomend geval slechts zou voortvloeien uit hun statuten, maakt de bestreden regeling niet zonder redelijke verantwoording (GwHof, 12 maart 2020, nr. 43/2020, B.42.2).

3.2.3. Deze uitzonderingsgrond beschermt bovendien niet het resultaat van een vertrouwelijke bespreking, maar wel de individuele opinies en standpunten die de deelnemers hebben ingenomen. Ook de wijze waarop deze opinies en standpunten zijn ontwikkeld en de discussies daaromtrent, vallen onder de bescherming. (RvSt., 20 maart 2017, nr. 237.718)

De vaststelling van objectieve feiten kan daarentegen niet worden beschouwd als de persoonlijke mening van een persoon die aan de beraadslagingen deelneemt. Om die reden aanvaardt de Raad van State niet dat de inzage van een document geweigerd kan worden, louter op grond van het argument dat dit document bedoeld is om te worden

voorgelegd aan het onderzoek en de bespreking door de regering. (RvSt., 20 maart 2017, nr. 237.718)

3.2.4. Het woord ‘beraadslagingen’ moet begrepen worden in immateriële zin. “*Een document of een gedeelte ervan wordt met andere woorden aan de openbaarheid onttrokken wanneer, na afweging, blijkt dat de lectuur ervan de inhoud van de discussie tijdens een beraadslaging kenbaar maakt, terwijl het een vertrouwelijke discussie betref.*” (Parl. St. Kamer, 1992-1993, nr. 1112/1, 18-19)

3.2.5. Samengevat:

- “Beraadslagingen” omvatten alle elementen waaruit de inhoud van de discussie kan afgeleid worden.
- De administratieve overheid die uitzonderingsgrond in artikel 6, § 2, 3°, van de wet van 11 april 1994 inroept, moet vooreerst *in concreto* motiveren dat de beraadslagingen effectief een geheim karakter hebben.
- Indien er enige tijd verstreken is of de situatie veranderd is, moet het administratief bestuur bovendien motiveren dat de beraadslagingen die destijds geheim waren, nog altijd geheim zijn en moeten blijven op het moment dat de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 2, 3°, van de wet van 11 april 1994 ingeroepen wordt.
- Voorts worden alleen de individuele opinies en standpunten van de deelnemers aan de besprekingen, gedekt door de uitzonderingsgrond. Noch het resultaat van de besprekingen, noch de objectieve informatie uitgewisseld naar aanleiding van de besprekingen, valt onder de uitzondering.

De beslissing van de Minister van Volksgezondheid om de inzage op basis van artikel 6, § 2, 3°, van de wet van 11 april 1994 te weigeren, is nog niet gemotiveerd. De Commissie adviseert om bij de heroverweging van de beslissing bovenstaande stappen in acht te nemen.

3.3. Voor zover het verzoek tot heroverweging en om advies ook betrekking heeft op wetenschappelijke adviezen (of “expertenadviezen”),

volstaat de uitzonderingsgrond bedoeld in artikel 6, § 2, 3°, van de wet van 11 april 1994 niet om de inzage te weigeren.

Dergelijke adviezen vallen immers zelf niet onder het geheim van de beraadslaging. Zoals de Raad van State reeds geoordeeld heeft, gaat het geheim van de beraadslaging in principe niet zo ver dat het zich ook uitstrekt tot de documenten die worden voorgelegd aan het onderzoek van de regering en op basis waarvan beraadslaagd zal worden (RvSt., 20 maart 2017, nr. 237.718).

Anderzijds zal de Minister van Volksgezondheid slechts gehouden zijn om inzage te geven in de wetenschappelijke adviezen (andere dan de adviezen die reeds werden overgemaakt), voor zover deze effectief bestaan.

3.4. Tot slot wijst de Commissie nog op het principe van de gedeeltelijke openbaarheid. Dit 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 moet evenwel openbaar worden gemaakt.

Uit het besluit van de Minister blijkt op het eerste gezicht niet dat de hij de aanvraag in dat opzicht onderzocht heeft terwijl het ingeroepen motief om de openbaarmaking geheel te weigeren, een gedeeltelijke openbaarmaking niet *a priori* lijkt te kunnen uitsluiten.

Brussel, 18 april 2024

S. JOCHEMS
Secretaris

L. DONNAY
Voorzitter