



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

5 november 2024

ADVIES 2024-116

met betrekking tot de weigering om inzage in beslissingen van de ministerraad

(CTB/2024/121)

Sleutelwoorden : Kancelarij – beslissingen – artikel 5 Wet van 11 april 1994

1. Een overzicht van de feiten

1.1. Op 21 juni 2024 neemt X telefonisch contact op met het infocenter van de FOD Financiën met een vraag om inzage in bepaalde documenten.

1.2. Per e-mail van 24 juni 2024 antwoordt de FOD Financiën dat de aanvrager hiervoor contact kan opnemen met de FOD Binnenlandse Zaken. De contactgegevens van de te contacteren dienst worden meegegeven

1.3. Per e-mail van 24 juni 2024 richt de aanvrager zijn verzoek om inzage aan de dienst bij de FOD Binnenlandse Zaken waar het Ministerie van Financiën hem naar verwezen heeft:

“Ik schrijf een doctoraat aan de rechtenfaculteit van de KU Leuven over de constitutionele beperkingen op de redding van banken en overheden. In het kader daarvan kijk ik o.a. naar de wijze waarop het parlement haar verantwoordelijkheid voor de begroting kan uitoefenen in dergelijke crisissituaties.

Daarbij zijn er een aantal beslissingen van de Ministerraad die ik graag zou verwerken in mijn doctoraat en waarbij ik graag ook de omvang van de daarin opgenomen motivering zou bekijken. Omdat ik deze beslissingen niet kon terugvinden via de website van het Belgisch Staatsblad, had ik deze graag bij uw dienst opgevraagd. Uw collega's van het infocentrum van het de FOD Financiën hebben me daartoe naar uw dienst doorverwezen.

Hieronder de beslissingen waarnaar ik op zoek ben:

- 1. Zou het mogelijk zijn om in het kader van openbaarheid van bestuur de beslissing van de Ministerraad in het kader van artikel 70 van de wet van 22 mei 2003 houdende de organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale staat te ontvangen die betrekking hebben op de reddingen/bijstand van/aan banken en overheden van 2007 tot nu (ook als dat gebeurt door middel van tussenpersonen zoals de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij), zo o.a. met betrekking tot:*

Ethias

Fortis

Dexia

Gemeentelijke Holding (bvb. overname Astrid anderhalve maande voor de ontbinding)

Luxemburg (Kaupting)

Helleense republiek

EFSS/ESM

Tussen de 904 uitvoeringsbesluiten die op de website van het Belgisch Staatsblad staan voor deze wet, kon ik [...] spijtig genoeg niet terugvinden.

Van de volgende wetten houdende de aanpassing van de begroting kon ik in de parlementaire voorbereiding terugvinden dat dergelijke beslissingen normaliter zouden bestaan:

- *Wet 23 december 2009 houdende derde aanpassing van de Algemene Uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2009, BS 28 januari 2010, 3.797. (Fortis)*
- *Wet 26 november 2011 houdende vierde aanpassing van de Algemene Uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2008, BS 12 november 2011 (ed. 2), 72.928. (Dexia)*
- *Wet 2 juni 2012 houdende vijfde aanpassing van de Algemene Uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2011, BS 11 juli 2012 (ed. 2), 38.056. (Ethias)*

Bij volgende wetten houdende de aanpassing van de begroting veronderstel ik dat de kans ook groot is dat dergelijke beslissing waarschijnlijk aan de begrotingsaanpassing vooraf ging:

- *Wet 15 mei 2009 houdende vierde aanpassing van de Algemene Uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2008, BS 11 juni 2009, 41.399. (Ethias, Fortis, KBC & Dexia)*
- *Wet 23 december 2009 houdende derde aanpassing van de Algemene Uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2009, BS 28 januari 2010, 3.797. (Luxemburg-Kaupting)*
- *Leningen toegestaan aan de Helleens Republiek in het raam van de gemeenschappelijke verklaring in verband met de financiële steun die door de lidstaten van de eurozone werd afgelegd*

(pagina 44.575) in wet 19 mei 2010 houdende eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2010, BS 5 juli 2010, 44.120. (Helleense republiek)

- *“Deelneming van de Belgische Staat in het kapitaal van de vennootschap A.S.T.R.I.D.” in wet 21 december 2011 houdende derde aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2011, BS 30 december 2011, 81.512 (tabel pagina 81.545). (Gemeentelijke Holding - ASTRID)*
- *“Deelneming van de Belgische Staat in het kapitaal van de NV EFSF” (p. 87.898) in wet 13 december 2012 houdende tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2012, BS 27 december 2012, 87.867 (ESM; de beschrijving in de begrotingstabel zegt EFSF maar de memorie van toelichting geeft aan dat het voor het ESM bedoeld is).*
- *Wet 17 december 2012 houdende derde aanpassing van de Algemene Uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2012, BS 28 december 2012 (ed. 2), 88.194. (Dexia)*

2. *Kan u ook eventuele besluiten in het kader van art. 2 tweede lid wet 12 mei 2010 tot machtiging van de Minister van Financiën om leningen aan de Helleense Republiek toe te staan, BS 25 mei 2010 (ed. 2), 31.866 (Tot de wijziging van de wet van 29 december 2010: "De Koning mag, bij besluit vastgesteld na overleg in Ministerraad, het in het eerste lid bedoelde bedrag verhogen tot 2.000.000.000 euro").”*

1.4. Per e-mail van 24 juni 2024 antwoordt de gecontacteerde dienst bij de FOD Binnenlandse Zaken het volgende:

“ Onze directie identiteit en burgerzaken heeft geen zicht op begrotingsbeslissingen, dus het lijkt me raar dat de FOD financiën u naar ons zou doorverwezen hebben. Aangezien openbaarheid van bestuur eerder een Vlaamse bevoegdheid is, raad ik u aan de Vlaamse overheid te contacteren, of de minister van begroting die nu nog actief is.”

1.5. Per e-mail van 24 juni neemt de aanvrager opnieuw contact op met het Infocenter van de FOD Financiën:

“Ik heb - zoals u voorstelde - uw collega's van binnenlandse zaken gemaild, maar die achten zich evenmin bevoegd (zie bijlage; ze gaan er verkeerdelijk vanuit dat dit een Vlaamse bevoegdheid).

Omdat de wet voorschrijft dat ik het aan de vraag richt aan de bevoegde dienst (dat is uw FOD): Kan u mij een emailadres bezorgen van de dienst 'Begroting en Beheerscontrole' (dat is één van de stafdiensten van de FOD Financiën) of anders een emailadres van de diensten van de voorzitter van de FOD Financiën? Zij gaan weten waarover het gaat.”

1.6. Per e-mail van diezelfde dag geeft het Infocenter van de FOD Financiën de contactgegevens van de betrokken dienst door aan de aanvrager.

1.7. Per e-mail van diezelfde dag zendt de aanvrager zijn verzoek aan de betrokken dienst bij de FOD Financiën op het opgegeven adres. Dit verzoek is identiek aan het verzoek zoals reeds overgemaakt aan de FOD Binnenlandse Zaken.

1.8. Per e-mail van 2 juli antwoordt de communicatiedienst van de FOD Financiën het volgende:

“Als hoofd van de communicatiedienst coördineer ik het antwoord op uw vraag om mededeling in afschrift van bestuursdocumenten in toepassing van de wet betreffende de openbaarheid van bestuur van 11 april 1994.

Wat vraag 1. betreft, hebben wij in termen van art. 5 van voornoemde wet, het bestuursdocument dat u in afschrift wenst te ontvangen, nl. een notificatie van de Ministerraad niet onder ons.

De FOD Kanselarij van de Eerste Minister staat in voor de organisatie van de vergaderingen van de Ministerraad. Ik verwijs u dan ook naar: FOD Kanselarij van de Eerste Minister [...].

Vraag 2. werd aan onze Algemene Administratie van de Thesaurie overgemaakt. Zij zullen u een antwoord bezorgen.”

1.9. Per e-mail van diezelfde dag zendt de aanvrager zijn verzoek aan de FOD Kanselarij. Dit verzoek is identiek aan deel 1 van het oorspronkelijk verzoek.

1.10. Per e-mail van 22 juli 2024 antwoordt de FOD Kanselarij het volgende:

“In antwoord op uw vraag kan ik u informeren dat deze dossiers bij de Ministerraad werden ingediend door de Minister van Financiën.

Mogen wij u dan ook verzoeken uw vraag te willen richten aan [...] de Thesaurie van de FOD Financiën.

U vindt hieronder haar contactgegevens: [...]”

1.11. Per e-mail van diezelfde dag zendt de aanvrager zijn verzoek opnieuw aan de FOD Financiën op het opgegeven adres. Dit verzoek is identiek aan deel 1 van het oorspronkelijk verzoek.

Het verdere verloop van de aanvraagprocedure bij de FOD Financiën wordt behandeld in Advies nr. 117 d.d. 5 november 2024

1.12. Per e-mail van 9 oktober 2024 richt de aanvrager een verzoek tot heroverweging aan de Kanselarij.

1.13. Per e-mail van dezelfde dag richt de aanvrager ook aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, (hierna: “de Commissie”) een verzoek om advies.

1.14. Per e-mail van 15 oktober 2024 antwoordt de FOD Kanselarij als volgt:

“Voor verzoeken inzage beslissingen van de Ministerraad gaat de FOD Kanselarij van de Eerste Minister steeds na door welk Regeringslid de betrokken dossiers werden ingediend voor de Ministerraad.

Het is aan dit Regeringslid, vanuit de optiek van de ministeriële verantwoordelijkheid, om te oordelen of de betrokken dossiers, al dan niet gedeeltelijk, in het kader van openbaarheid van bestuur mogen worden bezorgd aan de verzoeker.

Dit Regeringslid dient na te gaan of:

- het belang van de openbaarheid opweegt tegen de bescherming van één of meerdere van de belangen vermeld in artikel 6, § 1, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur;*
- de openbaarmaking afbreuk doet aan één of meerdere van de uitzonderingsgronden vermeld in artikel 6, § 2, van dezelfde wet;*
- de vraag één of meerdere uitzonderingsgronden vermeld in artikel 6, § 3, van dezelfde wet betreft.*

De FOD Kanselarij van de Eerste Minister is immers niet bevoegd om hierover inhoudelijk te oordelen.

In casu betreft het dossiers die destijds werden ingediend door de toenmalige Minister van Financiën. Bijgevolg heeft de FOD Kanselarij van de Eerste Minister aan de beleidscel van de Minister van Financiën en de FOD Financiën gevraagd om na te gaan naar welke persoon/dienst bij de FOD Financiën we u mochten doorverwijzen en ons de contactgegevens van deze persoon/dienst te bezorgen.

Op 22 juli 2024 heeft de FOD Financiën ons de contactgegevens van een persoon bezorgd. De FOD Kanselarij van de Eerste Minister heeft u diezelfde dag deze gegevens bezorgd (stuk 14 bij uw verzoek) en u telefonisch het bovenstaande toegelicht.

De FOD Kanselarij van de Eerste Minister heeft uw verzoek niet geweigerd maar u doorverwezen naar de FOD Financiën, de administratieve instantie in casu bevoegd om gevolg te geven aan uw verzoek.”

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

2.1. Betreffende de aard van de beslissing waartegen een administratief beroep ingesteld wordt

2.1.1. Per e-mail van 15 oktober 2024 betwist de FOD Kancelarij dat zij een weigeringsbeslissing genomen heeft aangaande het verzoek van de aanvrager. Zij zou louter de aanvrager doorverwezen hebben naar een andere administratieve instantie (cfr. artikel 5, tweede alinea, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, hierna de wet van 11 april 1994). De FOD Kancelarij zou immers niet de bevoegde instantie zijn om zich uit te spreken over een verzoek om inzage van de betrokken documenten.

Indien er geen sprake zou zijn van een (uitdrukkelijke of impliciete) weigeringsbeslissing, kan de aanvrager geen administratief beroep (d.w.z. een vraag tot heroverweging bij de betrokken administratieve instantie en een vraag om advies bij de Commissie) indienen.

De Commissie dient bijgevolg te onderzoeken of de aanvrager op regelmatige wijze een verzoek kon richten tot de FOD Kancelarij op grond van de wet van 11 april 1994 en of de betrokken administratieve instantie dienaangaande al dan niet een (eerste) weigeringsbeslissing genomen heeft

2.1.2. Overeenkomstig artikel 4 van de wet van 11 april 1994 heeft elkeen het recht op het raadplegen van een bestuursdocument van een administratieve instantie.

Overeenkomstig artikel 5 van de wet van 11 april 1994 geschiedt de inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument op aanvraag. De vraag wordt schriftelijk gericht aan de bevoegde administratieve instantie. Wanneer de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift is gericht tot een administratieve instantie die het bestuursdocument niet onder zich heeft, stelt deze de verzoeker daarvan onverwijld in kennis en deelt hem de benaming en het adres mede van de administratieve instantie die naar haar informatie het document onder zich heeft.

Overeenkomstig artikel 1, tweede alinea, 2°, van de wet van 11 april 1994 wordt een bestuursdocument gedefinieerd als “alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve instantie beschikt.

2.1.3. Gelet op artikel 1, tweede alinea, 2°, van de wet van 11 april 1994 is de “bevoegde” instantie tot wie een vraag om inzage gericht kan worden, de administratieve instantie die over de gevraagde informatie beschikt.

Het volstaat dat de FOD Kanselarij, als administratieve instantie, over de gevraagde documenten beschikt, om haar als “bevoegde” instantie in de zin van de wet van 11 april 1994 te beschouwen. De door de FOD Kanselarij ingeroepen voorwaarde dat de informatie inhoudelijk tot het bevoegdheidsdomein van een andere instantie behoort, is vreemd aan de wet van 11 april 1994.

Ook in het verleden heeft de Commissie reeds geoordeeld dat de verwijzingsplicht in artikel 5, tweede lid, van de wet van 11 april 1994 slecht ingeroepen kan worden indien de betrokken administratieve instantie niet over de gevraagde bestuursdocumenten beschikt (cfr. Advies nr. 2022-97, 22 december 2022).

2.1.4. Indien de FOD Kanselarij over de gevraagde informatie beschikt (in originele vorm of als kopie), is zij (ook) te beschouwen als de bevoegde administratieve instantie. Door niet in te gaan op de vraag van de aanvrager binnen de wettelijke termijn heeft de administratieve instantie wel degelijk een weigeringsbeslissing genomen waartegen de aanvrager een administratief beroep kan indienen.

Het administratief beroep van de aanvrager is, op dit punt, ontvankelijk.

2.2. Betreffende de impact van het intussen geformuleerde antwoord van de administratieve instantie

2.2.1. Overeenkomstig artikel 6, § 5, van de wet van 11 april 1994, dient de administratieve instantie binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van de aanvraag kennis te geven aan de verzoeker van de afwijzing. Bij ontstentenis van een kennisgeving binnen de voorgeschreven termijn, wordt de aanvraag geacht te zijn afgewezen en heeft de verzoeker de mogelijkheid om een verzoek tot heroverweging bij

de betrokken instantie en een gelijktijdig verzoek om advies bij de Commissie in te dienen.

Overeenkomstig artikel 8, § 2, tweede lid, van de wet van 11 april 1994 geeft de Commissie advies binnen dertig dagen volgend op het verzoek.

Artikel 8, § 2, derde lid, van de wet van 11 april 1994 stelt dat een administratieve instantie vervolgens een nieuwe beslissing neemt binnen vijftien dagen na het overmaken van het advies van de Commissie.

De administratieve instantie heeft *in casu* niet op het advies van de Commissie gewacht en haar eerder standpunt bevestigd per e-mail van 15 oktober 2024.

2.2.2. De Raad van State (RvS. 12 december 2003, nr. 126.340) heeft reeds geoordeeld dat administratieve instanties het advies van de Commissie (dan wel het verstrijken van de termijn waarbinnen de Commissie haar advies dient te geven) moeten afwachten alvorens een weigeringsbeslissing aangaande een verzoek tot heroverweging te nemen.

Wanneer de administratieve instantie een negatieve beslissing neemt zonder het advies van de Commissie (dan wel het verstrijken van de termijn waarbinnen de Commissie haar advies dient te geven) af te wachten, is de beslissing voorbarig en kan zij niet als de definitieve beslissing beschouwd worden.

2.2.3. Aangezien er bijgevolg nog geen sprake is van een definitieve beslissing, gaat de Commissie er van uit dat het oorspronkelijk verzoek om advies nog steeds een voorwerp heeft en onderzocht dient te worden.

2.3. Betreffende de naleving van de formele voorwaarden overeenkomstig artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994

De aanvrager heeft voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 door zijn verzoek tot heroverweging aan de FOD Kanselarij en zijn verzoek om advies aan de Commissie gelijktijdig in te dienen.

3. De gegrondheid van de aanvraag

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 instantie 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).

3.2. De FOD Kanselarij dient de gevraagde bestuursdocumenten openbaar te maken, voor zover het gaat om bestaande bestuursdocumenten waarover zij beschikt, en voor zover zij geen uitzonderingsgronden inroept en deze op afdoende wijze *in concreto* motiveert.

3.3. De Commissie wenst tot slot nog te wijzen 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.

Brussel, 5 november 2024.

S. JOCHEMS
Secretaris

L. DONNAY
Voorzitter