

DE FEDERALE OPENBAARHEIDSWET VAN
11 APRIL 1994
EN DE COMMISSIE VOOR DE
TOEGANG TOT BESTUURSDOCUMENTEN (CTB).

Prof. Dirk VOORHOOF,
Universiteit Gent. Lid van de CTB.

"Dat de Commissie voor de Toegang tot Bestuursdocumenten goed werk levert staat buiten kijf" (Voormalig Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken, dhr. J. Vande Lanotte in het Jaarverslag 1996, Commissie voor de Toegang tot Bestuursdocumenten, Brussel, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1997, Voorwoord).

ALGEMENE SITUERING

De bedoeling van deze bijdrage is de schijnwerpers te richten op de Commissie voor de Toegang tot Bestuursdocumenten als centraal adviesorgaan in het kader van de federale wetgeving betreffende de openbaarheid van bestuur. Na lectuur van deze bijdrage is het aan de lezer om te oordelen of het bovenstaande citaat al dan niet kan worden bijgetreden...

Sedert 1 januari 1995 is artikel 32 van de Grondwet in werking getreden. Dit artikel bepaalt : "Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in art. 134". Met het in werking treden van deze grondwettelijke bepaling is het zgn. passief recht op openbaarheid (1) effectief afdwingbaar geworden en dit ten opzichte van alle administratieve overheden in België (2). Eenieder,

- (1) Merk op dat het begrip "passieve openbaarheid" gehanteerd wordt vanuit het perspectief van het bestuur. Vanuit het perspectief van de burger/bestuurde betreft dit juist het actieve aspect van de openbaarheid, aangezien de verzoeker zelf stappen moet ondernemen tot raadpleging van bepaalde bestuursdocumenten. Het in de Belgische wetgeving ingeschreven recht op toegang tot bestuursdocumenten implementeert en operationaliseert het recht op informatie zoals gewaarborgd door artikel 10 EVRM. Zie VOORHOOF, D., Critical perspectives on the scope and interpretation of Article 10 of the European Convention on Human Rights, Strasbourg, Council of Europe Press, 1995, 44-46 en BEERS, T., Public Acces to Government Information towards the 21st Century, in : KORTHALS ALTES, W.F. e.a. (ed.), Information Law towards the 21st Century, Information Law Series 2, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer/Boston, 1992, 177-203.
- (2) Gedr. St., Kamer, 1996-1997, nr. 871/5, 12-13. Voor een algemene situering zie X., Openbaarheid van bestuur in Vlaanderen, België en de Europese instellingen. Referatenboek van de studiedag van 22 september 1995, Leuven, Instituut voor Milieurecht, 1996. Zie ook JANVIER, R. (ed.), Openbaarheid en openheid van bestuur : (on)begrensde mogelijkheden ?, Brugge, Die Keure, 1990 en VOORHOOF, D. (ed.), Recht op openbaarheid van bestuur, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1992. Voor een recent overzicht zie ook : SUYKENS, M. (red.), Een Open en Behoorlijk Bestuur. Openbaarheid en klachtenbehandeling bij lokale besturen, Brugge, Vanden Broele, 1998.

en dit betreft zowel natuurlijke personen als rechtspersonen (3), kan voortaan aanspraken laten gelden tot raadpleging van bestuursdocumenten en tot het ontvangen van een afschrift ervan. De organisatie van de procedure van raadpleging en ontvangst in afschrift en vooral het vastleggen van de beperkingen of uitzonderingsgronden, diende te gebeuren bij wet, bij decreet of bij ordonnantie.

Met de wet van 11 april 1994 (4) werd op het federale niveau geanticipeerd op de inwerkingtreding van artikel 32 G.W. en werd de openbaarheid van bestuur geregeld voor wat het federale bestuursniveau betreft. Deze wet is op 1 juli 1994 in werking getreden. Behalve het feit dat de wet van 11 april 1994 de modaliteiten van het recht op openbaarheid vastlegt met betrekking tot de bestuursdocumenten die zich bevinden bij de federale administratieve overheden, bevat deze wet tegelijk ook een reeks uitzonderingsgronden in artikel 6, par. 1 en 2 die gelding hebben naar alle administratieve overheden toe, ongeacht of zij behoren tot het federale niveau, het gemeenschaps- of gewestniveau, het provinciaal of gemeentelijk niveau (5).

Naast het zgn. passieve recht op openbaarheid van bestuur waarborgt de openbaarheidswetgeving ook een actief recht op openbaarheid (6) met het oog op een duidelijke en objectieve voorlichting van het publiek over het optreden van respectievelijk de federale, de gemeenschaps- en gewest-, de provinciale en de gemeentelijke administratieve overheden. Dit actief recht op openbaarheid is voor de verschillende bestuursniveaus in de openbaarheidswetgeving ingeschreven, hoewel dit recht niet is opgenomen in artikel 32 G.W. en evenmin direct of indirect voortvloeit uit artikel 10 E.V.R.M. (7).

(3) R.v.St., 14 oktober 1996, nr. 62.547, S.A. Electrification du Rail t. Belg. Staat.

(4) Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, B.S., 30 juni 1994, gew. Wet 25 juni 1998, B.S., 4 september 1998 en K.B. van 28 juni 1994 tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

(5) Voor het wettelijke kader betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten op de andere bestuursniveaus, zie Decreet VI. R. 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering, B.S., 27 november 1991, gew. Decr. VI. Parl. 13 juni 1996, B.S., 19 juni 1996 en Arbitragehof 25 maart 1997, nr. 17/95, B.S., 24 april 1997 (betreft : art. 9bis); Decr. Fr. Gem. Raad 14 december 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, B.S., 31 december 1994; Decr. Waalse Gewestraad 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur, B.S., 28 juni 1995; Ordonnantie Bruss. Hoofdst. Raad 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur, B.S., 23 juni 1995; Decreet Duitst. Gem. R. 16 oktober 1995 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten, B.S., 29 december 1995; Decreet van de Verg. Franse Gemeenschapscomm. 11 juli 1996 betreffende de openbaarheid van bestuur, B.S., 27 augustus 1996; Ordonnantie Gem. Gemeenschapscomm. Brussels Hoofdst. Gewest 26 juni 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur, B.S., 20 september 1997.

(6) Zie artikel 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

(7) In een arrest van 19 februari 1998 was het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van oordeel dat de vrijheid van expressie en informatie zoals gewaarborgd door art. 10 EVRM "cannot be construed as imposing on a State, in circumstances such as those of the present case, positive obligations to collect and disseminate information of its own motion" (EHRM, 19 februari 1998, Guerra e.a. t. Italië, par. 53). Het actief recht op openbaarheid van overheidsinformatie, in casu omtrent een milieuvriendelijk bedrijf, kon volgens het Europees Hof echter wel steun vinden in art. 8 EVRM (bescherming van het privé-leven) : "The Court reiterates that severe environmental pollution may affect individual's well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way to affect their private and family life adversely". De vraag "whether the national authorities took the necessary steps to ensure effective protection of the applicants' right to respect of their private and family life as guaranteed by Article 8" werd door het Europees negatief beantwoord. Door m.a.w. te hebben nagelaten uit eigen beweging aan de lokale bevolking bepaalde informatie te verstrekken omtrent het milieuvriendelijk karakter van een bepaald bedrijf, waren de lokale autoriteiten aan hun plicht op basis van art. 8 EVRM te kort gekomen.

In deze bijdrage gaat de aandacht enkel uit naar het passief recht op openbaarheid van bestuur.

Overeenkomstig artikel 7 van de wet van 11 april 1994 geldt ook een "correctierecht" of recht op verbetering. Omwille van het specifiek karakter en in de praktijk ook uitzonderlijk karakter van dit correctierecht blijft het in het kader van deze bijdrage verder buiten beschouwing (8).

Het recht op passieve openbaarheid zoals gewaarborgd door artikel 32 G.W. en artikel 4 van de wet van 11 april 1994 houdt in dat eenieder recht heeft op :

- a. de raadpleging of inzage ter plaatse;
- b. de mededeling in afschrift;
- c. het verkrijgen van uitleg omtrent de gevraagde bestuursdocumenten en dit volgens de voorwaarden bepaald in artikel 5 en 6 van de wet van 11 april 1994.

Een K.B. van 30 augustus 1996 heeft de bedragen vastgelegd die verschuldigd zijn voor het ontvangen van een afschrift van een bestuursdocument (9).

In deze bijdrage zal worden nagegaan welke de rol is van de CTB in het kader van de passieve openbaarheid van bestuur. Na een algemene situering van de adviesbevoegdheid van de CTB zal toelichting worden verschaft bij de manier waarop tot nu toe de CTB heeft gefunctioneerd en welke de gevolgen zijn van de uitbreiding van de bevoegdheid van de CTB ten gevolge van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten. Na een korte aanwijzing van de belangrijkste domeinen waaromtrent door de CTB in de voorbije 4 jaar advies is verstrekt, worden tenslotte enkele knelpunten en perspectieven aangeduid in verband met de werking en de bevoegdheid van de CTB.

1. DE PASSIEVE OPENBAARHEID VAN BESTUUR EN DE CTB

De Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten is opgericht in juli 1994 in uitvoering van artikel 8, par. 1 van de wet van 11 april 1994 en van het K.B. van 27 juni 1994 tot regeling van de samenstelling en de werkwijze van de "Commissie voor de toe-

(8) Dit correctierecht is zowel van belang voor de bestuurde als voor het bestuur : "Onjuiste of onvolledige gegevens kunnen op die manier worden rechtgezet of aangevuld, waardoor de bruikbaarheid en de betrouwbaarheid van de informatie voor de informatieverwerkende instanties toeneemt. Mits overlegging van afdoende bewijsstukken kunnen bepaalde hiaten worden opgevuld, onnauwkeurigheden of vergissingen worden rechtgezet" (Gedr. St., Kamer, 1992-1993, nr. 1112/1, 19-20). Overigens dient te worden benadrukt dat een aanvulling of correctie enkel betrekking kan hebben op materiële elementen of feitelijke gegevens die administratief foutief zijn verwerkt. Het "correctierecht" doet evenmin afbreuk aan de bestaande specifieke procedures in verband met verbetering van bestuursdocumenten, zoals bv. de verbetering van akten van de burgerlijke stand (Gedr. St., Kamer, 1992-1993, nr. 1112/1, 20).

(9) K.B. van 30 augustus 1996 tot vaststelling van het bedrag van de vergoeding verschuldigd voor het ontvangen van een afschrift van een bestuursdocument, B.S., 30 september 1996.

gang tot bestuursdocumenten" (10). Een huishoudelijk reglement van 19 december 1994, opgesteld door de CTB en goedgekeurd door de Minister van Binnenlandse zaken en Ambtenarenzaken, heeft verder een aantal bepalingen van interne werking vastgelegd in uitvoering van artikel 8 van het K.B. van 27 juni 1994. De essentiële taak van de CTB bestaat erin om adviezen te geven aan de federale overheid betreffende de toepassing van de wet van 11 april 1994, althans voor wat het aspect van de passieve openbaarheid betreft. De CTB is een zuiver raadgevend orgaan, hetgeen impliceert dat de overheid tot wie de adviezen zijn gericht, hiervan kan afwijken. De adviezen van de CTB zijn openbaar en met redenen omkleed (art. 10 K.B. van 27 juni 1994).

1.1. Het advies in het kader van de procedure tot heroverwegingneming

De belangrijkste bevoegdheid van de CTB is om advies uit te brengen naar aanleiding van een aanvraag tot heroverwegingneming in geval de aanvrager moeilijkheden heeft ondervonden met betrekking tot de passieve openbaarheid van bestuur. Indien de aanvrager bijvoorbeeld mededeling in afschrift is geweigerd, geen inzage heeft verkregen in bepaalde documenten of helemaal geen antwoord op zijn aanvraag heeft bekomen binnen de daartoe wettelijk voorziene termijn (30 dagen, met mogelijkheid van bijkomend uitstel van 15 dagen), kan de procedure tot heroverwegingneming worden aangevat. Tegelijk met een vraag om heroverwegingneming bij de betrokken administratie wordt de CTB om advies verzocht (artikel 8, par. 2). De CTB onderzoekt de aanvraag tot heroverwegingneming en kan zich daarbij, overeenkomstig artikel 12 van het K.B. van 27 juni 1994 tot regeling van de samenstelling en de werkwijze van de CTB, alle nuttige documenten en inlichtingen laten voorleggen door de betrokken administratieve overheden.

De CTB kan in essentie op 4 verschillende manier deze adviesbevoegdheid invullen.

Ten eerste is mogelijks de adviesaanvraag niet ontvankelijk. Dit is o.a. het geval wanneer in feite de vraag niet de openbaarmaking van bestuursdocumenten op het oog heeft, maar een betwisting betreft tussen een bepaalde administratie en de aanvrager. Zo is bijvoorbeeld niet ontvankelijk het verzoek tot advies in het kader van een procedure tot heroverwegingneming uitgaande van een persoon die zich er over beklaagt dat de administratie een verkeerde berekening heeft gemaakt m.b.t. het bedrag voor de uitkering van een pensioen of een belastingaanslag. Uit een aantal aanvragen is gebleken dat de verzoeker in de mening was dat de CTB ook een ombudsfunctie heeft te vervullen en bemiddelend kan optreden naar aanleiding van klachten over het bestuur buiten de context van een vraag tot openbaarheid van bestuursdocumenten. Is uiteraard evenmin ontvankelijk de vraag die niet gericht is tot een federale administratieve overheid in het

(10) K.B. van 27 juni 1994 tot regeling van de samenstelling en de werkwijze van de "Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten", B.S., 30 juni 1994 en K.B. van 27 juni 1994 houdende de benoemingen bij de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, B.S., 30 juni 1994. De Voorzitter van de CTB wordt benoemd onder de leden van de Raad van State; twee leden worden benoemd op voordracht van het college van secretarissen-generaal onder de ambtenaren van rang 15 of hoger van de centrale en gede-centraliseerde diensten van de Staat en twee leden worden benoemd wegens hun grondige kennis op het vlak van de openbaarheid van bestuur en mits in het bezit te zijn van een universitair diploma. De leden worden benoemd bij een in Ministerraad overlegd besluit voor een éénmaal hernieuwbare termijn van drie jaar. Voor een algemene situering zie ANDERSEN, R., "De Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten", in X., Openbaarheid van bestuur in Vlaanderen, België en de Europese instellingen, o.c., 119-126.

kader van de wet van 11 april 1994 of niet gericht is tot een gemeentelijke of provinciale overheid in het kader van de wet van 12 november 1997, zoals bijvoorbeeld een intercommunale of OCMW (cfr. infra).

Ten tweede kan de CTB zonder onderzoek ten gronde van het dossier, het manifest onwettig karakter van de weigeringsbeslissing door een administratieve overheid vaststellen. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de administratie ten onrechte als argument inroept dat de wet van 11 april 1994 niet van toepassing is op deze federale administratieve overheid of als weigeringsgrond aanvoert dat de gevraagde stukken niet als bestuursdocumenten kunnen beschouwd worden terwijl er niet de minste twijfel over bestaat dat de aanvraag wel degelijk bestuursdocumenten betreft in de zin van de wet. Soms kan het ook gebeuren dat de initiële weigeringsbeslissing volstaat met de verwijzing naar de toepassing van één of meer van de weigeringsgronden opgesomd in artikel 6 van de wet van 11 april 1994. Ook hier kan de CTB ermee volstaan om de administratieve overheid erop te wijzen dat de loutere verwijzing naar de betreffende bepalingen van de wet, eventueel aangevuld met een algemene motivering, niet volstaat ter legitiemer van de weigeringsbeslissing. Soms is door een administratieve overheid een weigeringsgrond opgegeven die niet voorkomt in de limitatieve en restrictief te interpreteren lijst van uitzonderingsgronden van artikel 6 van de wet. Wanneer bijvoorbeeld in het kader van de federale openbaarheidswetgeving als weigeringsgrond wordt ingeroepen dat het bestuursdocument een onderdeel van een dossier betreft waaromtrent nog geen definitieve beslissing is genomen, kan de CTB ermee volstaan met erop te wijzen dat deze uitzonderingsgrond niet in de wet is voorzien. In dit geval zal de CTB de betrokken administratie erop attent maken dat enkel kunnen geweigerd worden de bestuursdocumenten die zelf niet af of nog onvolledig zijn én tot misvatting aanleiding kunnen geven (art. 6, par. 3, 1°. Cfr. infra).

Ten derde is het mogelijk dat de CTB ook zonder verder onderzoek het pertinent en gewettigd karakter van de weigeringsbeslissing kan onderschrijven. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een uitzonderingsgrond van artikel 6, par. 2 wordt ingeroepen en er niet de minste twijfel bestaat dat de betreffende bestuursdocumenten onder deze uitzonderingsgrond ressorteren. Een dergelijke situatie doet zich voor wanneer de aanvraag betrekking heeft op de inzage van stukken van de Ministerraad of wanneer er een expliciete wettelijke bepaling van toepassing is die een geheimhoudingsverplichting oplegt (art. 6, par. 2, 2° en 3°).

Ten vierde kan de CTB overgaan tot een concrete beoordeling van de door de betrokken administratie opgegeven motivering ter legitiemer van de initiële weigeringsbeslissing. In deze gevallen zal de CTB zich door de betrokken administratie in kennis laten stellen van de geweigerde bestuursdocumenten teneinde te kunnen uitmaken of deze bestuursdocumenten inderdaad kunnen worden geweigerd op basis van een uitzonderingsgrond zoals bedoeld in artikel 6 van de wet van 11 april 1994. Betreft het bijvoorbeeld een uitzonderingsgrond zoals bedoeld in artikel 6, par. 1 van de wet dan zal de CTB zelf nagaan of de afweging tussen het belang van de openbaarheid en het belang dat verbonden is met de bescherming van een belang opgesomd in artikel 6, par. 1 op een correcte en aanvaardbare manier is gebeurd. De CTB zal m.a.w. beoordelen of de door de administratie aangevoerde argumenten voldoende pertinent en overtuigend zijn om de betreffende bestuursdocumenten, geheel of gedeeltelijk, van de openbaarheid te onttrekken. In een aantal gevallen nodigt de CTB de verantwoordelijke ambtenaar of ambtenaren uit om

bijkomende toelichting te verstrekken bij de betreffende bestuursdocumenten of bijkomende uitleg te geven nopens de ingeroepen weigeringsgrond.

De CTB beschikt over een periode van 30 dagen om het advies op te stellen en de verzoeker en de betrokken administratie daarvan in kennis te stellen. Het is vervolgens aan de betrokken administratieve overheid om, al dan niet rekening houdend met het advies van de CTB, een definitieve beslissing te nemen en dit uiterlijk binnen een termijn van 15 dagen na ontvangst van het advies van de CTB of bij gebreke daarvan uiterlijk binnen de 45 dagen na ontvangst van het verzoek tot heroverwegingneming.

Alvorens een aanvraag tot heroverwegingneming en de daaraan gekoppelde vraag om advies bij de CTB in te dienen, moet uiteraard wel de termijn zijn verstreken die aan de administratie ter beschikking staat om over de initiële aanvraag een beslissing te nemen. Wordt de vraag tot heroverwegingneming voortijdig ingediend, dan begint de termijn waarbinnen de CTB haar advies moet verstrekken pas te lopen vanaf het moment van de weigeringsbeslissing door de administratieve overheid of vanaf het moment dat de termijn waarover de administratieve overheid beschikt om aan de initiële aanvraag gevolg te geven, is verstreken. De termijn waarbinnen de CTB haar advies moet verstrekken begint ook pas te lopen vanaf het moment waarop ze in het bezit is gesteld van zowel de initiële aanvraag als van de aanvraag tot heroverwegingneming : de vraag tot advies aan de CTB is m.a.w. pas ontvankelijk wanneer door de aanvrager de nodige stukken worden medegedeeld waaruit de initiële aanvraag blijkt evenals het feit dat bij de betrokken administratie een vraag tot heroverwegingneming is ingediend (11). De wet bepaalt geen termijn binnen dewelke het gelijktijdig verzoek tot heroverwegingneming bij de administratie en de CTB moet worden ingediend.

De vraag om advies aan de CTB is geen georganiseerd administratief beroep bij de CTB, zoals dit bijvoorbeeld (momenteel) wel het geval is voor de beroepsprocedure bij de Vlaamse Ombudsman in het kader van het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering. In het kader van de federale openbaarheidswet van 11 april 1994 situeert het administratief beroep zich bij de betrokken administratie zelf : het is aan de administratieve overheid die eerder een aanvraag tot openbaarmaking afwees om na een verzoek tot heroverwegingneming een beslissing te nemen. Indien de betreffende administratieve overheid binnen de wettelijk voorgeschreven termijn aan de verzoeker geen kennisgeving heeft gedaan van de beslissing betreffende de heroverweging, wordt de overheid geacht het verzoek te hebben afgewezen. Tegen de afwijzing van een verzoek tot raadpleging van bestuursdocumenten staat nog enkel een beroep open bij de Raad van State. Het verzoekschrift tot annulatie (en schorsing) gericht aan de Raad van State dient in voorkomend geval vergezeld te zijn van het advies van de CTB. Het verzoek tot heroverwegingneming schorst de termijn voor het indienen van een annulatieberoep bij de Raad van State (12). Niet het advies van de CTB zelf is dus het voorwerp van de beroepsprocedure bij de Raad van State, maar wel de beslissing van de administratieve overheid tot weigering van de raadpleging van bestuursdocumenten.

(11) Zie o.a. CTB 97/21. Zie ook dossier CTB 95/62, 97/28, 97/62 en 98/59.

(12) R.v.St., 6 februari 1995, nr. 51.549, M. t. Ordre des médecins vétérinaires.

1.2. Het advies op vraag van een administratieve overheid

Krachtens artikel 8, par. 3 van de wet van 11 april 1994 kan de CTB ook worden geraadpleegd door een administratieve overheid. De wet heeft voor de categorie adviesaanvragen die uitgaan van een administratieve overheid zelf, geen termijn vastgesteld waarbinnen de CTB advies dient te verstrekken. Voor het uitwerken van deze adviezen beschikt de CTB dus over een ruimere tijds marge en meer mogelijkheden inzake voorbereiding en overleg. Het komt de CTB evenwel niet toe om door middel van algemene richtlijnen de toepassing in concreto vast te leggen van bepaalde uitzonderingsgronden (13). De CTB kan een administratieve overheid evenmin van advies dienen wanneer de adviesaanvraag bedoeld in artikel 8, par. 2 van de wet van de wet van 11 april 1994 betrekking heeft op een concrete aanvraag tot raadpleging van bestuursdocumenten. In dit geval moet de administratieve overheid zelf een beslissing nemen en kan in een volgend stadium van de procedure door de aanvrager, in het kader van een verzoek tot heroverwegingneming, een advies aan de CTB worden gevraagd.

De CTB is de voorbije jaren bij herhaling om advies gevraagd door verschillende federale administratieve overheden. Het betreft meestal vragen tot verduidelijking van het toepassingsgebied van de wet dan wel toelichting omtrent de implementatie van de uitzonderingsgronden (14). Enkele adviezen hebben bijvoorbeeld betrekking op de toepasselijkheid van de wet voor wat de raadpleging van examenkopij en examenvragen betreft bij het Vast Wervingssecretariaat; op de mededeling van ondernemings- en fabricagegegevens aan mededingers bij een offerte-aanvraag; op de toepasselijkheid van de wet indien een federale administratieve overheid optreedt in opdracht van een gemeenschaps- of gewestoverheid; op de toepasselijkheid van de wet met betrekking tot fiscale dossiers en bestuursdocumenten bij het Ministerie van Financiën en meer specifiek de belastingsdossiers bij de Bijzondere Belastinginspectie (BBI); op de toegang tot bestuursdocumenten van persoonlijke aard in het kader van wetenschappelijk onderzoek; op het recht op inzage van personeelsdossiers van ambtenaren; op de implicaties van het auteursrecht met betrekking tot de openbaarheid van bestuur; op de modaliteiten betreffende de openbaarheid van archieven en op de toepassing van het K.B. van 30 augustus 1996 tot vaststelling van het bedrag van de vergoeding verschuldigd voor het ontvangen van een afschrift van een bestuursdocument.

Het aantal adviesaanvragen uitgaande van federale administratieve overheden is vanaf 1997/1998 duidelijk afgenomen. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat de federale administratieve overheden na een aantal jaren ervaring met de wet van 11 april 1994, steunende op de adviezen van de CTB en ondertussen ook op de jurisprudentie van de Raad van State, stilaan de contouren en de implicaties van de wet nauwkeuriger kunnen inschatten. Daarentegen is sedert de inwerkingtreding van de wet van 12 november 1997 veelvuldig door lokale besturen het advies van de CTB gevraagd met betrekking tot de toepassing van de openbaarheidswetgeving in de provincies en gemeenten (cfr. infra).

(13) Zie o.a. CTB 94/7, 95/15, 96/63, 96/88, 97/24, 97/63 en 98/100.

(14) Zie o.a. CTB 94/6, 94/7, 94/33, 94/47, 94/50, 95/11, 95/15, 95/58, 95/75, 95/76, 95/83, 95/84, 95/92, 95/96, 95/98, 95/108, 95/114, 96/7, 96/63, 96/70, 96/85, 96/88, 96/105, 96/115, 96/113, 97/24, 97/30, 97/32, 97/41, 97/63, 97/68, 97/107, 97/114, 97/116, 97/125, 98/70, 98/100 en 98/126.

1.3. Het advies op initiatief van de CTB

In toepassing van artikel 8, par. 4 van de wet van 11 april 1994 kan de CTB eveneens op eigen initiatief advies verstrekken betreffende de algemene toepassing van de wet op de openbaarheid van bestuur. De CTB kan aan de wetgevende macht voorstellen doen in verband met de toepassing en de eventuele herziening van deze wet. Zo bijvoorbeeld formuleerde de CTB in toepassing van deze bevoegdheid in haar vergadering van 5 februari 1997 een advies aan de Minister van Binnenlandse Zaken naar aanleiding van het wetsontwerp betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten. De CTB vestigde er de aandacht op dat zij in haar toenmalige samenstelling niet in staat zou zijn de nieuwe taken die in het wetsontwerp werden voorzien, te vervullen.

1.4. Het jaarverslag van de CTB.

Krachtens het huishoudelijk reglement van de CTB stelt de Commissie jaarlijks een verslag op voor de Minister (art. 7). Met dit verslag rapporteert de CTB over zijn werkzaamheden en wordt toelichting gegeven bij de belangrijkste adviezen van het afgelopen werkingsjaar. In het jaarverslag worden telkens ook de belangrijkste adviezen gepubliceerd. De jaarverslagen kunnen ook algemene opmerkingen bevatten vanwege de CTB in verband met de implementatie van de openbaarheidswetgeving. Aldus wordt in feite toepassing gemaakt van artikel 8, par. 4 van de wet van 11 april 1994, waarbij de CTB via het jaarverslag op eigen initiatief adviezen formuleert in verband met de toepassing van de wet, terzake wijst op bepaalde knelpunten of voorstellen formuleert tot aanpassing van de vigerende wetgeving.

In zijn opeenvolgende jaarverslagen formuleerde de CTB o.a. suggesties in verband met de (te korte) termijn binnen dewelke de Commissie haar advies dient te verstrekken in toepassing van artikel 8, par. 2 van de wet van 11 april 1994, in verband met de moeilijkheden die de CTB ondervindt bij de inwilliging van een vraag om inlichtingen bij de federale administraties (art. 12 K.B. van 27 juni 1994) en in verband met de (gebrekkige) administratieve en juridische ondersteuning van de CTB. In het jaarverslag 1996 formuleerde de CTB een advies aan de wetgever om de federale administratieve overheden ertoe te verplichten aan de CTB de uiteindelijke beslissing houdende inwilliging of weigering inzake een vraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten mede te delen. Aldus zou de CTB op de hoogte kunnen zijn van het gevolg dat de administraties aan haar adviezen heeft gegeven (Jaarverslag 1996, 22). Deze suggestie is ondertussen in wetgeving omgezet. De wet van 25 juni 1998 heeft immers de mededelingsverplichting door de administratieve overheid van de beslissing tot inwilliging of afwijzing van het verzoek tot heroverwegingneming uitgebreid, zodat deze mededeling niet enkel moet gebeuren aan de verzoeker maar voortaan ook aan de CTB (15).

De CTB vestigde in het jaarverslag van 1996 de aandacht van de wetgever ook op de onduidelijke formulering van artikel 10 van de wet van 11 april 1994, dat bepaalt dat de in toepassing van deze wet verkregen bestuursdocumenten "niet mogen verspreid, noch gebruikt worden voor commerciële doeleinden". Door de CTB is gewezen op de gebrek-

(15) Wet van 25 juni 1998 tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten, B.S., 4 september 1998.

kige formulering van deze restrictie, alsook op het problematisch karakter van de afdwingbaarheid van deze bepaling.

Een belangrijk advies dat de CTB uit eigen beweging heeft opgesteld houdt het voorstel in om de openbaarheidswetgeving op de verschillende niveaus beter te coördineren. In het jaarverslag 1996 stelt de CTB :

“Zonder afbreuk te willen doen aan de bevoegdheden van de verschillende overheden terzake, moet worden vastgesteld dat deze regelgeving op verschillende niveaus opvallende verschillen bevat inzake :

- het toepassingsgebied van de regelgeving;
- de omschrijving van de bestuursdocumenten en de documenten van persoonlijke aard;
- de al dan niet toepasselijkheid van de wetgeving m.b.t. documenten waaromtrent nog geen eindbeslissing is genomen;
- de wijze van formulering van absolute/relatieve en imperatieve/facultatieve uitzonderingsgronden;
- de wijze waarop het verzoek tot openbaarheid dient te gebeuren;
- de termijnen waarbinnen de administratie dient te reageren;
- de procedures en termijnen tot heroverwegingneming of beroep;
- de implicaties van de adviezen of beslissingen van de beroepsinstanties.

De CTB is van oordeel dat het instandhouden van een aantal van deze verschillen niet bijdraagt tot de toegankelijkheid en de praktische toepassing van deze wetgeving. Voor de burger is het alleszins moeilijk begrijpbaar waarom deze regelgeving en deze procedures op de diverse niveaus zo verschillend zijn. De CTB wil daarom suggereren dat op federaal niveau het initiatief zou worden genomen tot overleg met of samenwerking tussen de bevoegde overheden op de andere niveaus teneinde de niet-pertinente verschillen op het vlak van de wetgeving betreffende de openbaarheid van bestuur weg te werken of nader tot elkaar te brengen”.

In de reeks suggesties opgenomen in het jaarverslag 1996 dringt de CTB er ook op aan dat de openbaarheidswetgeving zou worden geactualiseerd, rekening houdende met een aantal ontwikkelingen betreffende de “on-line beschikbaarheid” van bestuursdocumenten (o.a. via het Internet) (16).

2. DE ADVIESPRAKIJK VAN DE CTB 1994-1998 IN CIJFERS

De CTB werd in zijn ruim 4-jarig bestaan geconfronteerd met tal van concrete toepassingsvraagstukken omtrent de openbaarheidswetgeving. In 1994 behandelde de CTB 54 aanvragen tot advies, in 1995 waren dat er 132, in de twee daaropvolgende jaren bleef het aantal aanvragen om advies nagenoeg op dit peil, nl. 141 in 1996 en 138 in 1997. Het werkingsjaar 1998 laat opnieuw een stijging zien van het aantal adviesaanvragen, waardoor de CTB naar schatting op ongeveer 180 adviezen zal uitkomen voor de dossiers die

(16) Zie o.a. BEERS, T., *Informatica Publica. Publieke toegankelijkheid van elektronische overheidsinformatie*, Rathenau Instituut, Amsterdam, Otto Cramwinckel, 1997 en BATEN, I. en UBACHT, J. (eds.), *Een kwestie van toegang. Bijdragen aan het debat over het publieke domein van de informatievoorziening*, Rathenau Instituut, Amsterdam, Otto Cramwinckel, 1997.

werden ingediend in de loop van 1998 (17). Op een periode van iets meer van 4 jaar leverde de CTB ongeveer 450 adviezen af.

Hoewel deze adviezen slechts een louter raadgevende waarde hebben en geenszins als definitieve administratieve rechtshandelingen, noch als jurisprudentie zijn te beschouwen, kunnen deze adviezen ongetwijfeld een nuttig aanknopingspunt bieden (18) voor de praktische interpretatie van een aantal bepalingen in de federale openbaarheidswetgeving, inzonderheid m.b.t. het toepassingsgebied van de wet en de uitzonderingsgronden die kunnen of moeten ingeroepen worden (cfr. infra).

3. DE C.T.B. : NAAR EEN NIEUWE SAMENSTELLING MET UITGEBREIDE BEVOEGDHEID ?

3.1. De actuele samenstelling van de CTB

De CTB is samengesteld uit een voorzitter en 4 leden, elk met een plaatsvervanger. Sedert begin 1997, na de oppensioenstelling van één lid, bestaat de CTB echter nog slechts uit 4 effectieve leden, de voorzitter inbegrepen. Een aantal plaatsvervangende leden hebben de vorige jaren ontslag ingediend, o.a. wegens benoeming in andere functies. Dit heeft tot gevolg dat de CTB zijn opdracht moet uitvoeren met slechts een beperkte invulling van het voorziene kader. Momenteel (oktober 1998) maken als effectief lid deel uit van de CTB : dhr. R. Andersen, voorzitter (Kamervoorzitter in de Raad van State, Buitengewoon Hoogleraar U.C.L.), J. Luttun, ondervoorzitter (Bestuursdirecteur bij het Ministerie voor Sociale Voorzorg), B. Vanleemputten (voormalig assistent U.L.B., Attaché bij het Parlement van de Franse Gemeenschap en Directeur van het kabinet van de Staatssecretaris voor Huisvesting en Bezoldigd Vervoer van Personen van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering) en D. Voorhoof (Hoogleraar Universiteit Gent) (19).

De huidige leden van de CTB werden benoemd door het K.B. van 27 juni 1994, terwijl artikel 1 van het K.B. tot regeling van de samenstelling van de CTB bepaalt dat de benoeming geldt voor een termijn van 3 jaar. In zijn huidige samenstelling is de CTB dus

(17) In de periode januari tot oktober 1998 werden 153 adviesaanvragen bij de CTB ingediend.

(18) In aanvulling o.m. van de aanwijzingen op grond van de parlementaire voorbereidingen, de verschillende adviezen van de Raad van State, afd. wetgeving in verband met openbaarheid van bestuur en de rechtspraak van de Raad van State, afd. administratie, in verband met schorsings- en annulatieberoepen betreffende weigering van passieve openbaarheid van bestuur. Zie o.a. R.v.St., 6 februari 1995, nr. 51.549; R.v.St., 13 november 1995, nr. 56.225; R.v.St., 8 maart 1996, nr. 58.514; R.v.St., 5 juni 1996, nr. 59.897 en nr. 59.900; R.v.St., 6 juni 1996, nr. 59.924; R.v.St., 27 juni 1996, nr. 60.563; R.v.St., 14 oktober 1996, nr. 62.547; R.v.St., 14 oktober 1996, nr. 62.548; R.v.St., 5 november 1996, nr. 62.921 en 62.922; R.v.St., 9 december 1996, nr. 63.464; R.v.St., 18 juni 1997, nr. 66.860, 66.861 en 66.862; R.v.St., 9 februari 1998, nr. 71.688; R.v.St., 31 maart 1998, nr. 72.863 en R.v.St., 2 juni 1998, nr. 74.024.

(19) Zie K.B. van 27 juni 1994 houdende de benoeming bij de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, B.S., 30 juni 1994. Het secretariaat van de CTB wordt waargenomen door dhr. J. De Beenhouwer, eerste adviseur bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Het adres van de CTB is : Koningsstraat 66, 1000 BRUSSEL (tel. 02/500.20.54 - fax 02/500.20.39). Najaar 1998 wordt overgegaan tot de aanwerving van twee contractuele medewerkers, met de graad van adjunct-adviseur (niveau 1). Hierdoor zal de CTB kunnen beschikken over twee juristen, één op de Nederlandstalige taalrol en één op de Franstalige taalrol. Beide juristen zullen instaan voor de voorbereiding en de verwerking van de dossiers en adviezen van de CTB.

sedert de zomer van 1997 ontslagnemend en de CTB opereert sedert bijna één jaar op basis van het beginsel van de continuïteit van het bestuur.

De CTB vergadert één keer per maand, telkens een halve dag. Sedert 1998 wordt soms ook twee keer per maand vergaderd teneinde tijdig de vaak in omvang en complexiteit toenemende adviesaanvragen te kunnen behandelen. Overeenkomstig artikel 6 van het K.B. van 27 juni 1994 tot regeling van de samenstelling en de werkwijze van de CTB ontvangen de leden van de Commissie een presentiegeld van 750 frank per vergadering. Voor de Voorzitter is dit bedrag "opgetrokken" tot 1.000 frank.

3.2. De wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten

De wet van 12 november 1997 heeft de CTB ondertussen ook bevoegd gemaakt als adviesorgaan in het kader van de passieve openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten. Een verzoeker die moeilijkheden ondervindt om inzage, uitleg of afschrift te bekomen van een bestuursdocument, kan een verzoek tot heroverwegingneming richten tot de betrokken provinciale of gemeentelijke administratieve overheid, tegelijk met een verzoek bij de CTB om advies uit te brengen (art. 9, par. 1). De CTB kan ook worden geraadpleegd door een provinciale of een gemeentelijke administratieve overheid (art. 9, par. 2) (20).

In het voorjaar van 1998 zijn bij de CTB dan ook de eerste aanvragen tot advies in het kader van de wet van 12 november 1997 ingediend. De eerste twee steden/gemeenten tegen wie een procedure is ingeleid tot heroverwegingneming in verband met een concreet dossier inzake passieve openbaarheid van bestuur, zijn Ciney en Gent. De heroverwegingneming in de zaak tegen Ciney betreft de vraag om "copie des plans de secteur et des plans d'aménagements relatif au cimetière communal" (21), terwijl de heroverwegingneming in de zaak tegen de stad Gent verband houdt met een aanvraag tot inzage van documenten in verband met de volksraadpleging betreffende de Belfortparking (22).

Door de CTB zijn aldus in het voorjaar van 1998 een aantal adviesaanvragen behandeld in het kader van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten in toepassing van artikel 9, par. 1 van de wet (procedure van heroverwegingneming) (23).

Op de adviesaanvragen uitgaande van provinciale en gemeentelijke administratieve overheden, in toepassing van artikel 9, par. 2 van de wet, werd van meet af aan door de CTB een andere houding aangenomen, ook al omdat de wet geen termijn voorschrijft binnen dewelke deze categorie van adviezen moet worden gegeven. De CTB acht zichzelf in haar huidige samenstelling niet in staat om gefundeerd advies uit te brengen in verband met deze aanvragen. Zodra in toepassing van de te publiceren koninklijke

(20) Een dergelijke aanvraag moet wel uitgaan van een (verantwoordelijke van een) administratieve overheid. Aanvragen in toepassing van art. 9, par. 2 van de wet van 12 november 1997 ingediend door een gemeenteraadslid en door een gemeentelijk informatieambtenaar zijn door de CTB afgewezen omdat deze niet als uitgaande van een administratieve overheid werden aangemerkt : CTB 98/58 en 98/67.

(21) CTB dossier 98/18.

(22) CTB dossier 98/14.

(23) Zie de adviezen van de CTB in de dossiers 98/14, 98/18, 98/91, 98/99 en 98/101.

besluiten de nieuwe Commissie zal geïnstalleerd zijn, zullen deze adviesaanvragen worden behandeld. Zo liet de CTB in een brief van 5 mei 1998 aan het college van Burgemeester en Schepenen van Ottignies-Louvain-La-Neuve weten : "Les arrêtés royaux destinés à modifier la composition de Commission d'accès aux documents administratifs, afin qu'elle puisse remplir adéquatement les missions qui lui ont été confiées par la loi du 12 novembre 1997 (...) notamment à l'article 9, n'ont pas encore été pris de sorte que la Commission dans sa composition actuelle n'est pas en mesure de donner l'avis demandé. Il sera satisfait à votre demande dès que la nouvelle Commission aurait été installée, sans qu'un nouveau rappel de votre part soit nécessaire" (24). Aldus werd voorlopig niet geantwoord op adviesaanvragen uitgaande van o.a. de volgende steden en gemeenten : Louvain-La-Neuve, Charleroi, Lanaken, Brussel, Harelbeke, Wervik en Steenokkerzeel. Deze adviesaanvragen tonen anderzijds wel aan dat bij verschillende steden en gemeenten een manifeste behoefte bestaat tot het verkrijgen van meer duidelijkheid omtrent de interpretatie en toepassing van de wet van 12 november 1997. Maar voorlopig blijven deze adviesaanvragen onbeantwoord...

Hoewel de CTB in een aantal gevallen advies heeft verleend in het kader van een procedure tot heroverwegingneming zoals bepaald in artikel 9, par. 1 van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten, moet worden vastgesteld dat in de loop van 1998 ook op deze categorie adviesaanvragen niet langer ten gronde is ingegaan door de CTB. In het advies 98/106 van 18 augustus 1998 liet de CTB aan verzoeker weten : "Naar aanleiding van het door de gemeente afgewezen verzoek een afschrift te bekomen van het ontwerp van voorstel BPA (...) heeft U een aanvraag om advies bij de Commissie voor toegang tot bestuursdocumenten ingeleid. De Commissie heeft Uw aanvraag op de agenda van 27 juli 1998 geplaatst. Zij wenst U er evenwel op te wijzen dat de koninklijke besluiten die de samenstelling van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten zullen wijzigen – teneinde de opdracht die haar werd verstrekt door artikel 9 van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten deskundig uit te voeren – nog niet werden gepubliceerd. Zij is dan ook van mening dat zij in haar huidige samenstelling terzake geen advies kan verstrekken. Wanneer de nieuwe Commissie is samengesteld zal deze Uw aanvraag zo snel mogelijk in behandeling nemen. De gemeente wordt verzocht hiermee rekening te houden" (25). Ondertussen verstrijkt uiteraard wel de wettelijke termijn van 30 dagen binnen dewelke de CTB geacht wordt zijn advies mede te delen aan de aanvrager en aan de betrokken gemeentelijke of provinciale administratieve overheid en komt het aan deze administratieve overheden toe om zonder advies van de CTB een beslissing na heroverwegingneming te nemen.

Het voorgaande maakt duidelijk dat de door de wet voorziene mogelijkheden tot het inwinnen van advies bij de CTB, het weze in het kader van artikel 9, par. 1, het weze in het kader van artikel 9, par. 2 van de wet van 12 november 1997, tot nu dode letter drei-

(24) CTB 98/66. Zie ook CTB 98/67, 98/73, 98/92, 98/101, 98/105, 98/122, 98/130, 98/141, 98/145 en 98/149. In een uitzonderlijk geval werd wel advies gegeven, i.c. aan de stad Ieper, omdat de CTB in deze zaak toepassing kon maken van zijn vaste adviespraktijk volgens dewelke zij zich onbevoegd diende te verklaren om een advies te verstrekken als de aangevraagde stukken betrekking hebben op een geschil dat bij een rechterlijke instantie aanhangig is (CTB 98/99). Aan de gemeente Grobbendonk werd een gedeeltelijk advies verleend (CTB 98/73).

(25) CTB 98/106. Zie ook CTB 98/50, 98/77, 98/91, 98/92 en 98/99.

gen te blijven aangezien de CTB in zijn huidige beperkte samenstelling de adviesaanvragen in toepassing van de wet van 12 november 1997 systematisch onbeantwoord laat.

3.3. Het ontwerp-K.B. tot wijziging van het K.B. van 27 juni 1994

Meteen kan hierbij op de dringende noodzakelijkheid gewezen worden om de in het vooruitzicht gestelde uitbreiding van de CTB in de praktijk om te zetten. Enerzijds impliceert dit dat ofwel nieuwe leden worden benoemd of de huidige leden worden herbenoemd voor wat de werking van de CTB betreft in het kader van de wet van 11 april 1994. Anderzijds betekent dit vooral dat de CTB wordt uitgebreid met een bijkomende afdeling voor de adviesverstrekking in het kader van de openbaarheid van bestuur in de gemeenten en provincies. Voorlopig is het evenwel nog wachten op het K.B. dat er moet voor zorgen dat de CTB voortaan zou zijn samengesteld uit 2 afdelingen, nl. een afdeling voor de behandeling van de adviezen in verband met de openbaarheid van bestuur bij de federale administratieve overheden en een afdeling voor de behandeling van de adviezen voor wat de passieve openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten betreft. Het verdient aanbeveling ook in de mogelijkheid te voorzien van vergadering in "verenigde kamers", zodat de beide afdelingen over principiële en belangrijke adviezen samen een advies zouden kunnen formuleren (26). Tegelijk zal ook moeten gezorgd worden voor bijkomende administratieve en logistieke ondersteuning van de Commissie.

In het voorwoord bij het jaarverslag 1996 van de CTB beklemtoonde de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, dhr. J. Vande Lanotte, dat het evident was, gezien de uitbreiding van de bevoegdheid van de CTB tengevolge van de wet van 12 november 1997, dat de samenstelling van de CTB in zijn "huidige vorm" niet kon gehandhaafd worden en dat voortaan de CTB zou bestaan uit 2 onderscheiden kamers, "met elk een specifiek toepassingsgebied, zijnde de federale openbaarheid en de openbaarheid in de gemeenten en provincies". En de Minister kondigde aan: "Deze opsplitsing biede vele voordelen; ze laat de Commissie toe de termijnen vervat in de wet te respecteren. Bovendien biedt het de mogelijkheid dat in elke kamer specialisten van het respectievelijk toepassingsgebied kunnen zetelen". Voor de uitbreiding van de CTB bleef het echter wachten op de goedkeuring van het betreffende K.B. tot wijziging van het K.B. van 27 juni 1994, waarvan het ontwerp reeds op 18 juli 1997 door de Ministerraad werd goedgekeurd (27).

In antwoord op een parlementaire vraag van Agalev-senator Eddy Boutmans is medio 1998 door de vorige Minister van Binnenlandse Zaken, dhr. Louis Tobback, erkend dat zich enige vertraging voordoet bij de in het vooruitzicht gestelde uitbreiding van de CTB. Door de Minister is gewezen op de belangrijke rol die de CTB speelt met betrekking tot de toegang tot bestuursdocumenten en is de optie bevestigd om de CTB te ont-dubbelen: "De eerste kamer wordt bevoegd voor de openbaarheid op federaal niveau en de andere voor de openbaarheid van de lokale besturen". Volgens de Minister werd gewacht met de benoeming van nieuwe leden voor de eerste kamer tot de tweede kamer

(26) Gedr. St., Kamer, 1996-1997, nr. 871/5, 13 en 21.

(27) Ontwerp van Koninklijk Besluit tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 27 juni 1994 tot regeling van de samenstelling en de werkwijze van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, onuitg. Zie hierover ook Gedr. St., Kamer, 1996-1997, nr. 971/5, 18-24 en CTB, Jaarverslag 1996, Brussel, 1997, Voorwoord door Minister Johan VANDE LANOTTE.

zou worden opgericht, terwijl de oprichting van de tweede kamer op zich laat wachten omdat, aldus de Minister, "geen geschikte kandidaten worden gevonden". De Minister kondigde toen op 16 juli 1998 aan dat het wel in zijn bedoeling lag om in het najaar de ontubbeling van de CTB effectief te realiseren en kondigde tegelijk ook de aanwerving aan van twee contractuele ambtenaren van niveau 1 om de commissie in haar werkzaamheden bij te staan (28).

In de loop van de maand oktober 1998 heeft de CTB de nieuwe Minister van Binnenlandse Zaken, dhr. Luc Van den Bossche, geïnformeerd over het onhoudbaar karakter van deze aanslepende situatie en heeft zij er bij de Minister op aangedrongen dat op korte termijn de nodige stappen zouden worden gezet om de uitbreiding van de CTB te realiseren.

3.4. Het annulatieberoep bij het Arbitragehof door de Vlaamse regering

Of de Minister van Binnenlandse Zaken inderdaad op korte termijn tot uitbreiding en nieuwe samenstelling van de CTB zal overgaan is echter nog maar zeer de vraag. Op 18 juni 1998 is door de Vlaamse regering een verzoekschrift ingediend bij het Arbitragehof (29) strekkende tot vernietiging van artikel 9, par. 1 van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten. Door de Vlaamse regering wordt aangevoerd dat door de CTB bevoegd te maken in het kader van de openbaarheid van bestuursdocumenten op provinciaal en gemeentelijk vlak, een deel van het administratief toezicht terzake wordt onttrokken aan de Gewesten waardoor de bevoegdheidsverdelende regels zijn geschonden en meer bepaald artikel 7 van de B.W.H.I. Door bij federale wet de procedure tot heroverwegingneming uit te werken en daarin een cruciale plaats te voorzien voor de federale CTB wordt volgens de Vlaamse regering door de Staat een vorm van administratief toezicht over de gemeenten en provincies ingesteld die van aard is elke regelgeving met betrekking tot de organisatie van administratief toezicht door de Gewesten volstrekt onmogelijk te maken.

Aangezien het in de huidige stand van de procedure voor het Arbitragehof niet passend is als lid van de CTB in de ene of andere richting een standpunt in te nemen in verband met het gerezen bevoegdheidsprobleem, onthoud ik mij van verdere commentaar omtrent de door de Vlaamse regering aangevoerde middelen. Toch mag gehoopt worden dat deze ingeleide procedure voor het Arbitragehof niet van aard zal zijn om voor bijkomende vertraging te zorgen ten aanzien van de uitbreiding van de CTB in het kader van de wet van 12 november 1997. Tegelijk moet gewezen worden op het feit dat enkel de vernietiging is gevraagd van artikel 9, par. 1 van de wet van 12 november 1997. Dit impliceert dat de bevoegdheid van de CTB om op vraag van de gemeentelijke of provinciale administratieve overheden advies te verstrekken inzake de openbaarheid van bestuur in toepassing van artikel 9, par. 2 van de wet van 12 november 1997, niet wordt aangevochten. Bovendien moet de aandacht er worden op gevestigd dat de federaal uitgewerkte procedure tot heroverwegingneming evenmin ter discussie staat voor zover de aanvraag tot openbaarheid bij de provincies of gemeenten betrekking heeft op bestuursdocumenten die verband houden met federale medebewindstaken.

(28) Senaat, Beknopt Verslag, 16 juli 1998, 3173. Mondelinge vragen.

(29) Zie B.S., 14 augustus 1998.

Welke ook de beslissing moge zijn van het Arbitragehof, hoe dan ook moet de CTB in toepassing van artikel 9 van de wet van 12 november 1997 gevat kunnen worden in het kader van de openbaarheid van bestuur, zodat er geen reden is om hic et nunc de uitbreiding van de CTB nog langer uit te stellen.

4. DE ADVIESPRAKTIJK VAN DE C.T.B

Na deze aanduiding van de (tijdelijk) gerezen problematiek rond de werking van de CTB naar aanleiding van de wet van 12 november 1997, keren we terug naar de algemene kennismaking met de werking van de CTB en worden enkele klemtonen en kenmerken aangeduid in de adviespraktijk van de Commissie.

De meeste en in elk geval de meest interessante adviezen van de CTB zijn voor wat de jaren 1994 tot en met 1996 betreft gepubliceerd in de jaarverslagen van de CTB. Het jaarverslag 1997 zal in het voorjaar van 1999 gepubliceerd worden, samen met het jaarverslag 1998. De reden hiervoor is dat de CTB door het groot aantal adviesaanvragen er niet is in geslaagd om tijdig het jaarverslag 1997 af te werken.

Elk jaarverslag bevat telkens een synthese van de in dat jaar geformuleerde belangrijkste adviezen. Binnen de schoot van de CTB is in 1998 ook het initiatief genomen om een gestructureerd overzicht te publiceren van de adviezen van de CTB. Dit overzicht is er precies op gericht om de adviezen van de CTB zo toegankelijk mogelijk te maken voor zowel de federale administratieve overheden, voor de geïnteresseerde (wakkere) burgers als voor de verschillende gemeentelijke, provinciale en gemeenschaps- en gewestoverheden, in het bijzonder voor wat de interpretatie van artikel 6 van de federale openbaarheidswet betreft. De publicatie van dit vademecum is gepland tegen het najaar van 1998 (30).

Binnen het bestek van deze bijdrage is het niet de bedoeling om een algemeen of grondig overzicht te geven van de adviespraktijk van de CTB. Wij verwijzen hiervoor naar andere recente publicaties waarin de adviespraktijk van de CTB op omstandige wijze is geanalyseerd of gepresenteerd (31). We volstaan daarom met een korte situering.

4.1. Het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 (art. 1)

A. Het algemeen principe is voortaan de openbaarheid, de geheimhouding is de pertinent te motiveren uitzondering.

Met verwijzing naar artikel 32 G.W. en de formulering en finaliteit van de wet van 11 april 1994 is door de CTB nadrukkelijk het principe van de openbaarheid als uitgangspunt gehanteerd (32): "la publicité est la règle et les exceptions sont de stricte interpré-

(30) De MAERTELAERE, J., De Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten : overzicht van de adviespraktijk september 1994 - december 1997, Brussel, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1998 (in druk).

(31) VENY, L. en DE MAERTELAERE, J., "De federale openbaarheidswet en de bestuurspraktijk", C.D.P.K., 1998/1, 1-21 en VOORHOOF, D., "Openbaarheid van bestuur in provincies en gemeenten. Het passief recht op openbaarheid. De uitzonderingsgronden en hun toepassing, met toelichting op basis van de adviespraktijk van de CTB", in : SUYKENS, M. (red.), Een Open en Behoorlijk Bestuur. Openbaarheid en klachtenbehandeling bij lokale besturen, Brugge, Vanden Broele, 1998, A/III, 1-42.

(32) Zie o.a. CTB 94/11 en 98/11.

tation". In een van zijn eerste adviezen reeds heeft de CTB deze benaderingswijze sterk beklemtoond. Advies 94/7 stelt o.m. "dat de grondwetgever en de wetgever door artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 aan te nemen, een echte revolutie in de administratieve mentaliteit hebben willen teweegbrengen, namelijk de overgang van de regel van de geheimhouding naar die van de doorzichtigheid. (...) De burger heeft het recht de bestuursdocumenten te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, de administratie moet erop toezien dat dit recht in de best mogelijke omstandigheden kan worden uitgeoefend, zonder nodeloze haarkloverij en, ten slotte, de wettelijke beperkingen op dit recht mogen (moeten, nvda) restrictief geïnterpreteerd worden" (33). Ook door de Raad van State is ondertussen in een aantal arresten benadrukt dat het principe voortaan de openbaarheid is en dat uitzonderingen restrictief te interpreteren zijn en in concreto pertinent te motiveren zijn. In één van deze arresten vestigde de Raad van State er de aandacht op dat bij het invoeren van een bepaalde uitzonderingsgrond de betrokken administratieve overheid ermee had volstaan "d'affirmer de manière générale qu'une publicité trop large pourrait nuire à l'objectif qu'elle poursuit de lutter contre la fraude fiscale, sans indiquer en quoi cet objectif pourrait être compromis par la divulgation aux requérants des documents (...)", wat in casu als een onvoldoende motivering was te beschouwen (34). Het volstaat m.a.w. niet om te verwijzen naar een in de wet voorziene uitzonderingsgrond : telkens moet ook in concreto gemotiveerd worden waarom deze van toepassing is en waarom in geval toepassing wordt gemaakt van een relatieve uitzonderingsgrond, deze in casu opweegt tegen het belang dat met de openbaarheid verbonden is.

De aandacht weze er ook op gevestigd dat indien bepaalde wetgeving voorziet in een ruimere openbaarheid van bestuur, de bepalingen van deze wet of dit decreet voorrang moeten krijgen (35). De wet laat de keuze omtrent de inzage ter plaatse of het verkrijgen van een afschrift over aan de verzoeker (36). Wanneer de aanvrager uitdrukkelijk verzoekt om een mededeling in afschrift kan de betrokken administratie in principe de raadpleging niet beperken tot een kennisname of inzage ter plekke. De administratie moet de nodige schikkingen treffen opdat de mededeling in de vorm van een fotokopie kan gebeuren (37), tenzij zulks materieel onmogelijk is en terzake afspraken met de aanvrager dienen gemaakt te worden (38).

B. De notie "bestuursdocumenten" dient ruim te worden geïnterpreteerd en omvat ook de zgn. "interne documenten".

Het begrip "bestuursdocument" heeft een zeer ruime draagwijdte, aangezien de wet zelf hieronder verstaat "alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratie

(33) CTB 94/7. Vgl. Arbitragehof, 25 maart 1997, nr. 17/97, B.S., 24 april 1997.

(34) R.v.St., 14 oktober 1996, nr. 62.547, S.A. Electrification du Rail t. Belg. Staat; R.v.St., 14 oktober 1996, nr. 62.548, Simenon t. Belg. Staat; R.v.St., 18 juni 1997, nr. 66.860, Matagne t. Belg. Staat (zie ook van dezelfde dag, nr. 66.861 en 66.862). Zie ook R.v.St. 9 februari 1998, nr. 71.688, NV BATC t. Belg. Staat.

(35) Zie art. 13 Wet van 11 april 1994 en art. 14 Wet 12 november 1997. Voor een concreet voorbeeld : zie bv. art. 84 N. Gem. W. voor wat het inzagerecht betreft door gemeenteraadsleden en art. 102 voor wat de openbaarheid van de besluiten van de gemeenteraad, - althans voor wat de inzage door de inwoners van de gemeente -, betreft.

(36) CTB 98/2, 98/3, 98/4 en 98/9.

(37) CTB 94/4, 94/17, 97/65 en 97/112.

(38) CTB 97/32.

beschikt". Het verslag van de Kamercommissie gaf hieraan de volgende ruime, niet-limitatieve opsomming : "schriftelijke stukken, geluids- en beeldopnamen met inbegrip van gegevens die verwerkt worden via geautomatiseerde informatieverwerking, alsmede verslagen, studies, documenten van niet-ambtelijke adviescommissies, notulen en processen-verbaal van de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen, statistieken, administratieve richtlijnen, omzendbrieven, contracten, vergunningen, examencohiers, films, foto's enz." (39). Ook de CTB heeft in een aantal van haar adviezen een zeer exhaustieve interpretatie van het begrip "bestuursdocument" gehanteerd (40). Dit impliceert echter wel dat de gevraagde documenten ook effectief moeten bestaan en de betrokken administratie niet kan worden verplicht om bepaalde documenten op te stellen. Wanneer er bijvoorbeeld een verzoek tot openbaarmaking aan een administratie wordt gericht met de vraag om cijfergegevens te verstrekken omtrent een bepaalde materie en deze cijfergegevens zijn niet als dusdanig in een bestuursdocument opgenomen maar zitten verspreid over meerdere documenten en vragen om een afzonderlijke verwerking om daaruit globale cijfergegevens af te leiden waar de aanvrager om verzocht heeft, dan kan geen toepassing worden gemaakt van het recht op openbaarheid om de administratie tot deze verwerking van deze gegevens te verplichten. In een aantal adviezen is door de CTB de stelling ingenomen dat het passief recht op openbaarheid "hoegenaamd geen verplichting inhoudt om nieuwe documenten op te stellen". De administratie dient enkel de bestaande documenten mee te delen : "Als het document niet bestaat in de gevraagde vorm dan hoeft de administratie zulk document niet speciaal op te stellen" (41). Evenmin dient te worden ingegaan op de aanvraag tot mededeling in afschrift van toekomstige documenten (42).

De ruime interpretatie van het begrip bestuursdocumenten heeft er o.m. toe geleid dat bepaalde "documenten" die voorheen traditioneel of overeenkomstig bepaalde rechtspraak aan de openbaarheid waren onttrokken, via de openbaarheidswetgeving voortaan onder de principiële openbaarheid van bestuur ressorteren. Dit is o.a. het geval voor de niet-gepubliceerde adviezen van de Raad van State, afdeling wetgeving (43). Documenten die sommige administraties als "interne documenten" beschouwen, vallen eveneens onder toepassing van de openbaarheidswetgeving (44).

C. De raadpleging van documenten van persoonlijke aard is niet altijd beperkt tot de betrokkene zelf.

Wanneer de aanvraag betrekking heeft op een document van persoonlijke aard, dient de aanvrager een belang te doen blijken. Onder een document van persoonlijke aard wordt verstaan 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" (art. 1). Het belang dat in casu door de verzoeker wordt inge-

(39) Gedr. St., Kamer 1996-1997, nr. 871/5, 4.

(40) Zie o.a. CTB 95/18, 95/43, 95/57, 95/60, 95/84, 95/89, 95/102, 96/2, 96/50, 96/122, 97/33, 98/14 en 98/51. In advies CTB 98/76 is erop gewezen dat de wet van 11 april 1994 ook van toepassing is op documenten die dateren van voor de datum van inwerkingtreding van de wet.

(41) CTB 95/102 en 96/2.

(42) CTB 96/85.

(43) CTB 95/89, 97/111 en 98/25. Zie ook R.v.St., 31 maart 1998, nr. 72.863, Jordan t. Comm. Fr.

(44) CTB 98/51, 98/63, 98/65 en 98/137.

roepen moet begrepen worden als een belang in de zin van het belang vereist voor de ontvankelijkheid van een verzoekschrift tot annulatie bij de Raad van State (45). Dit impliceert evenwel niet dat dit belang beperkt is tot degene over wie een waardeoordeel in het betreffende bestuursdocument vervat is (46). Zo was de CTB van oordeel dat het belang van wetenschappelijk onderzoek kan worden aangemerkt als het rechtens vereiste belang voor wat de openbaarheid van documenten van persoonlijke aard betreft, hetgeen tegelijk ook impliceert dat de betrokken wetenschapper niet de toestemming behoeft van de titularis van het individuele dossier, noch van zijn erfgenamen in geval van overlijden van de titularis (47). Ook bestaat de mogelijkheid voor ambtenaren tot inzage van een personeelsdossier dat niet het hunne is. Volgens de CTB heeft het hoofd van een bepaalde dienst een wettelijk "belang" bij de inzage of mededeling in afschrift van het personeelsdossier van een ondergeschikte, ondermeer om te kunnen overgaan tot een adequate evaluatie van de betrokkene (48). Een ambtenaar heeft ook een inzage-recht in de beoordelingsnota's, de voorstellen tot bevordering en de dossiers van mede-kandidaten voor een bevordering (49). Kandidaten die solliciteerden voor een bepaald ambt of functie kunnen een voldoende belang doen blijken voor de inzage of mededeling in afschrift van de dossiers met kandidaatstelling van de overige kandidaten alsook op de documenten waarop een directieraad zich baseerde voor de klassering van de verschillende kandidaten (50). Documenten van persoonlijke aard hebben enkel betrekking op natuurlijke personen en niet op rechtspersonen. Voor de openbaarheid van bestuursdocumenten die evaluerende gegevens bevatten omtrent een rechtspersoon moet dus geen belang worden aangetoond in de zin van artikel 4, lid 2 van de wet van 11 april 1994 en artikel 5, lid 2 van de wet van 12 november 1997 (51).

D. Geen toepassing van de openbaarheidswetgeving in geval van hangende jurisdictionele of administratiefrechtelijke procedure.

De CTB heeft in verschillende adviezen het standpunt ingenomen dat een aanvraag tot mededeling in afschrift van bepaalde bestuursdocumenten kan worden geweigerd, wanneer de betreffende documenten verband houden met een zaak die behandeld wordt voor een rechtbank of administratief rechtscollege. Telkens is de CTB van oordeel dat in een dergelijke situatie de aanvrager gebruik dient te maken van de procedureregels op grond waarvan de overlegging van de betreffende documenten via de rechtbank of het administratief rechtscollege kan worden gevorderd (52). De CTB wenst niet tussen te komen, op welke manier dan ook, in een procedure voor een gerechtelijk of administratief

(45) Art. 19, lid 1 R.v.St.-Wet. Zie Gedr. St., Kamer, 1996-1997, nr. 871/5, 5 en Gedr. St., Kamer, 1992-1993, nr. 1112/13, 13-14. Voor een voorbeeld: CTB 98/103 en 98/108.

(46) Zie hierover BOES, M., "Openbaarheid van bestuur. Bevoegdheidsverdeling. De federale openbaarheidsregeling", in X., Openbaarheid van bestuur in Vlaanderen, België en de Europese Instellingen, o.c., 18-19.

(47) CTB 95/76. Merk evenwel op dat het voorgaande niet uitsluit dat de openbaarheid moet worden geweigerd wegens gevaar van afbreuk aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokken persoon of kan worden geweigerd wegens andere toepasselijke uitzonderingsgronden, cfr. infra.

(48) CTB 95/98.

(49) CTB 95/51 en 97/3.

(50) CTB 97/116. Zie ook CTB 97/81.

(51) Het spreekt vanzelf dat wel één of andere uitzonderingsgrond kan gelden, zoals bv. art. 6, par. 1, 7° van de wet van 11 april 1994.

(52) Zie o.a. CTB 95/32.

rechtscollege (53). Deze zienswijze is ook ontwikkeld door de Raad van State : "Les formes de publicité organisées par la loi du 11 avril 1994 ne sont pas applicables ni lorsqu'elles tendent à faire déposer devant une juridiction des documents dont cette juridiction peut ordonner la production, ni lorsque les documents auxquels l'accès est en cause sont afférents à une procédure juridictionnelle" (54). De openbaarheid kan evenwel niet worden geweigerd omwille van het feit dat later in het kader van een juridictionele procedure de mogelijkheid zou bestaan via deze weg inzage of voorlegging van de betreffende documenten te verkrijgen (55).

4.2. De uitzonderingsgronden van artikel 6, par. 1 en 2 van de wet van 11 april 1994

De uitzonderingsgronden van artikel 6 par. 1 en 2 zijn van toepassing op alle administratieve overheden in België. De wet is expliciet op dit punt : het betreft uitzonderingsgronden die gelden voor zowel de federale als de niet-federale overheden.

Artikel 6, par. 1 van de wet van 11 april 1994 voorziet in een aantal imperatieve, relatieve uitzonderingsgronden, d.w.z. dat de aanvraag moet worden afgewezen wanneer het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen :

- 1° de veiligheid van de bevolking;
- 2° de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuursinstellingen;
- 3° de federale internationale betrekkingen;
- 4° de openbare orde, de veiligheid of verdediging van het land;
- 5° de opsporing of vervolging van strafbare feiten;
- 6° een federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet;
- 7° vertrouwelijke ondernemings- en fabricagegegevens;
- 8° de geheimhouding van de identiteit van de persoon die het document of de inlichting vertrouwelijk aan de overheid heeft medegedeeld ter aangifte van een strafbaar of strafbaar geacht feit.

Artikel 6, par. 2 van de wet voorziet in een aantal imperatieve, "absolute" uitzonderingsgronden, hetgeen impliceert dat in deze gevallen hoe dan ook de openbaarheid moet worden geweigerd. Namelijk wanneer de openbaarmaking afbreuk doet aan:

(53) Zie o.a. CTB 95/58, 95/83, 96/70, 96/96, 96/108, 96/112, 97/56, 97/82, 97/124, 97/136, 98/55, 98/68, 98/69, 98/81, 98/99, 98/102 en 98/105.

(54) R.v.St., 6 februari 1995, nr. 51.549, M. t. Ordre des médecins vétérinaires, J.L.M.B., 1995, 536; R.v.St., 29 augustus 1995, nr. 54.901, La Herseautoise t. Belg. Staat, TRD&I, 1995/10, 1005; R.v.St., 8 maart 1996, nr. 58.514, T. en K. t. Belg. Staat. Opmerkelijk is dat het standpunt van de Ombudsman van de Vlaamse Gemeenschap van deze stelling afwijkt, waar deze in diens Jaarverslag van 1996 van oordeel is dat "een inzageverbod van dossiers waarover een rechtsprocedure aan gang is, een uitholling zou betekenen van de openbaarheid van bestuur". In het jaarverslag wordt ook de stelling verdedigd dat gerechtelijke procedureregels die de neerlegging van stukken uit dossiers mogelijk maken, de toepassing niet hoeven uit te sluiten van het openbaarheidsdecreet naar de administratie toe. En het verslag stelt : "Volgens ons kunnen beide voorzieningen los van elkaar worden aangewend omdat ze een verschillend toepassingsgebied hebben en ten opzichte van elkaar geen uitsluitingsbepalingen bevatten" : Jaarverslag 1996. De Ombudsman van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 1997, 28-29.

(55) R.v.St., 14 oktober 1996, nr. 62.547, S.A. Electrification du Rail t. Belg. Staat : "La possibilité d'intenter ultérieurement des actions juridictionnelles ne saurait faire obstacle à l'exercice de ce droit et à la mise en oeuvre des procédures aménagées en vue de la garantir aussi longtemps que ces instances ne sont pas effectivement introduites". Zie ook CTB 97/59 en 97/60.

- 1° de persoonlijke levenssfeer ;
- 2° een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting;
- 3° het geheim van de beraadslagingen van de federale regering of van de overheden die ervan afhangen.

Deze uitzonderingen van artikel 6, par. 1 en 2 van de wet van 11 april 1994 zijn dus in feite belangrijker dan deze die voorzien zijn artikel 6, par. 3 van de wet en in artikel 7 van de wet van 12 november 1997 (cfr. infra). Dat ze m.n. door de wetgever belangrijker zijn geacht, blijkt uit het feit dat zij dwingend, imperatief moeten worden ingeroepen, terwijl de andere uitzonderingsgronden slechts een facultatief karakter hebben. Dit laatste impliceert dat het aan de betreffende administratie toekomt om zich desgevallend, dus al dan niet, op deze uitzonderingen van artikel 6, par. 3 van de wet van 11 april 1994 of artikel 7 van de wet van 12 november 1997 te beroepen om een aanvraag inzake passieve openbaarheid van bestuur af te wijzen. Mits ook hier weliswaar een voldoende concrete en pertinente motivering de weigeringsbeslissing legitimeert.

Een voorbeeld uit de adviespraktijk van de CTB in verband met één van deze uitzonderingsgronden.

- Artikel 6, par. 1, 6° : “een federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet”.

In verschillende adviezen heeft de CTB aanvaard dat deze uitzonderingsgrond terecht kon worden ingeroepen, mits voldoende en pertinente motivering. Een aantal weigeringen bijvoorbeeld door de B.B.I. werd aanvaard, daar waar de gevraagde documenten verband hielden met een lopend onderzoek en de onthulling van bepaalde documenten de fiscale invordering in belangrijke dossiers zou kunnen bemoeilijken. In een aantal gevallen was de CTB van oordeel dat deze weigeringsgrond niet dienstig kon worden ingeroepen (56). Deze uitzonderingsgrond mag immers niet systematisch worden aangehaald om de inzage of mededeling in afschrift van fiscale dossiers te weigeren. In een arrest van de Raad van State van 9 februari 1998 werd vastgesteld dat in een concrete weigeringsbeslissing tot openbaarheid “in het algemeen wordt gesteld dat de correcte inning van de belastingen een federaal economisch en financieel belang uitmaakt, en voorts dat een vroegtijdige mededeling van het dossier tot gevolg zou kunnen hebben dat de verzoekende partij zich zou kunnen onttrekken aan de wettelijk verschuldigde belasting”. De Raad van State acht deze motivering onvoldoende aangezien “aldus slechts op vage wijze en zonder enige verwijzing naar de concrete situatie van de verzoekende partij, maar integendeel met motieven die op gelijk welke belastingsplichtige van toepassing kunnen zijn, wordt aangegeven waarom de voormelde uitzonderingsgrond aanwezig is; dat niet blijkt dat een reële belangenafweging is verricht tussen de in het geding zijnde belangen; dat de bestreden beslissing in ieder geval niet afdoende motiveert in welk opzicht een federaal economisch en financieel belang door de inzage wordt geschonden, noch waarom dit belang moet primeren op het grondrecht van de verzoekende partij op toegang tot bestuursdocumenten” (57).

(56) CTB 97/45, 97/126 en 97/127.

(57) R.v.St., 9 februari 1998, nr. 71.688, NV BATC t. Belg. Staat. Zie ook GARABEDIAN, D., “Observations” (noot onder R.v.St., 8 juni 1997), J.T., 1998, 258-261.

4.3. De uitzonderingsgronden van artikel 6, par. 3 van de wet van 11 april 1994

Deze categorie betreft de facultatieve/relatieve uitzonderingen : de weigering tot openbaarmaking is mogelijk in de mate dat de vraag een document betreft dat niet af of onvolledig is én tot misvatting kan leiden; een advies of mening betreft die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is medegedeeld dan wel kennelijk onredelijk of kennelijk te vaag geformuleerd is (vgl. art. 7 van de wet van 12 november 1997). Ook deze uitzonderingsgronden zijn strikt te interpreteren en telkens in concreto pertinent te motiveren.

Enkele voorbeelden ook hier uit de adviespraktijk van de CTB voor wat deze uitzonderingsgronden betreft.

- 1° Een bestuursdocument waarvan de openbaarmaking, om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven.

Deze uitzonderingsgrond is erop gericht om te vermijden dat misverstanden ontstaan over de draagwijdte van een document (58). Bij herhaling is door de CTB het onderscheid benadrukt tussen onafgewerkte documenten en dossiers die nog in behandeling zijn : "La loi ne prévoit comme motif de refus que le caractère inachevé d'un document et non la circonstance que le dossier (..) ne serait pas clôturé". Het onafgewerkt karakter van een document is op zichzelf geen voldoende reden om de openbaarheid te weigeren : "Le document inachevé doit être communiqué si cette communication ne constitue pas une source de confusion" (59). Ook documenten die de administratie als "interne documenten" aanwijst kunnen om deze reden niet worden onttrokken aan de openbaarheid : ook ten aanzien van deze categorie documenten is een pertinentie argumentatie nodig waarom zij wegens hun onafgewerkt karakter tot misvatting zouden aanleiding kunnen geven (60). Enkel wanneer uit de concrete omstandigheden blijkt dat een document tot misvatting aanleiding kan geven, mag het aan de openbaarheid onttrokken worden. In dit kader dient te worden gewezen op het feit de federale openbaarheidswetgeving immers het recht waarborgt van de verzoeker om "uitleg" over het bestuursdocument te krijgen. Ook deze modaliteit kan ertoe bijdragen dat inzage dient te worden verleend of mededeling in afschrift dient te worden verstrekt, met nuttige toelichting en uitleg van de betrokken administratie opdat het betreffende document niet tot misvatting bij de verzoeker zou kunnen leiden. In verschillende adviezen was de CTB van oordeel dat het inroepen van deze weigeringsgrond ten onrechte was gebeurd of onvoldoende gemotiveerd was. Enkele aanvragen tot inzage van voorontwerpen van wet konden daarentegen wel op grond van deze uitzondering worden geweigerd, aangezien zij in het betreffende stadium aanleiding zouden kunnen geven tot misvatting (61). Ook werd de inzage van een studie geweigerd die nog aan de gang was alsook het ontwerp van K.B. dat voor advies aan de Raad van State was medegedeeld, aangezien de openbaarmaking volgens de CTB "voorbarig" was en tot misvatting aanleiding kon geven (62).

(58) Gedr. St., Kamer, 1996-1997, nr. 871/5, 5.

(59) CTB 97/103, 98/5 en 98/22.

(60) CTB 98/51, 98/63 en 98/65.

(61) CTB 95/18, 98/55 en 98/62.

(62) CTB 96/69.

- 2° Een advies of mening die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld.

Deze uitzonderingsgrond wil beletten dat een parallel "geheim" circuit ontstaat van informele, vertrouwelijk meegedeelde (doch dikwijls nuttige) adviezen, omdat de adviesgevers niet willen dat hun identiteit of mening openbaar gemaakt wordt. Deze uitzonderingsgrond geldt enkel ten aanzien van de persoonlijke meningen en niet ten aanzien van de feitelijke gegevens die in de adviezen of meningen vervat zijn (63). Deze beperkingsgrond kan niet worden ingeroepen om de inzage of mededeling in afschrift te weigeren van een studie van een privaat studiebureau, studie die op aanvraag van de overheid werd uitgevoerd en aan de overheid werd medegedeeld. De mededeling van dergelijke studie is niet van aard de verwezenlijking van het doel dat door de wetgever wordt beoogd, te belemmeren (64). Een advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, kan evenmin op basis van deze uitzonderingsgrond worden geweigerd (65). In een aantal gevallen heeft de CTB de geldigheid van de toepassing van deze uitzonderingsgrond erkend. Volgens de CTB kan op basis van deze uitzonderingsgrond bijvoorbeeld worden geweigerd, de openbaarmaking van een verslag betreffende een personeelslid wanneer dit document ten vertrouwelijke titel is opgesteld ter attentie van het arbeidsauditoraat (66).

- 3° De aanvraag is kennelijk onredelijk.

Deze uitzonderingsgrond is erop gericht om te voorkomen dat de openbaarheid onwerkbaar wordt, al moet wel concreet door de administratie gemotiveerd worden waarom een bepaalde aanvraag als kennelijk onredelijk is te beschouwen (67). Een voorbeeld uit adviespraktijk van de CTB. De aanvraag van een volksvertegenwoordiger om een exemplaar te ontvangen van een aantal jaarverslagen i.v.m. de eerbiediging van de mensenrechten in het kader van de ontwikkelingssamenwerking, werd door de CTB als "kennelijk onredelijk" gekwalificeerd. De CTB was van oordeel dat de aanvrager in plaats van de wet openbaarheid van bestuur in te roepen, deze jaarverslagen eenvoudig kon bekomen bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers zelf (68). Het verstrijken van een lange periode alvorens een aanvraag te doen tot inzage of afschrift van examenresultaten en examenkopij, kan volgens de CTB niet zondermeer beschouwd worden als "kennelijk onredelijk". Voor wat de inzage betreft van examenkopij acht de CTB het wel aanvaardbaar dat in een examenreglement wordt voorzien dat de examenkopij slechts gedurende een bepaalde periode wordt bewaard (bijvoorbeeld 3 maand of 6 maand) teneinde gedurende deze periode de verzoeker de mogelijkheid tot inzage en feed-back van het examen te kunnen geven, desgevallend met de nodige uitleg (69). Een aanvraag tot inzage of afschrift van de eigen examenkopij na het verstrijken van de in het examenreglement voorziene termijn kan dan wel als "kennelijk onredelijk" worden beschouwd (70).

(63) Gedr. St., Kamer, 1996-1997, nr. 871/5, 5.

(64) CTB 96/49.

(65) CTB 95/89.

(66) CTB 97/114.

(67) CTB 98/128. Zie ook Gedr. St., Kamer, 1996-1997, nr. 871/5, 5. Voor een bijzondere toepassing zie CTB 98/96.

(68) CTB 97/6.

(69) CTB 95/84, 97/118 en 97/119.

(70) CTB 95/19.

Op de aanvraag tot mededeling van examenresultaten die zich buiten de in het examenreglement voorziene periode situeren, dient echter wel te worden ingegaan, aangezien de vraag om mededeling van deze documenten bijvoorbeeld 1 of 2 jaar na het examen niet als kennelijk onredelijk is te beschouwen. Een vraag om inzage of mededeling van een vragenbank in zijn geheel of gedeeltelijk, met daarin toekomstige examenvragen, is hoe dan ook als "kennelijk onredelijk" aan te merken (71). Wanneer een vraag om mededeling in afschrift van een zeer groot aantal documenten materieel quasi-onmogelijk door de betrokken administratie kan worden uitgevoerd, kan de aanvraag worden afgewezen of kan het recht op openbaarheid van bestuur worden beperkt tot het inzage-recht (72). In bepaalde gevallen kunnen aanvrager en administratie overleg plegen om een en ander praktisch te organiseren, maar de aanvraag tot afschrift van een uitgebreid fiscaal dossier is niet a priori als kennelijk onredelijk te beschouwen (73).

– 4° De aanvraag is kennelijk te vaag geformuleerd.

Deze uitzonderingsgrond stelt in feite weinig problemen. Doorgaans zal de betrokken administratie de aanvraag om inzage of mededeling in afschrift juist kunnen inschatten, desnoods nadat met de aanvrager bijkomend overleg is geweest of is gevraagd bijkomende verduidelijking te geven (74).

4.4. De mogelijkheid of verplichting van gedeeltelijke openbaarmaking volgens artikel 6, par. 4 van de wet van 11 april 1994

Wanneer bepaalde delen van een bestuursdocument aan de openbaarheid kunnen of moeten worden onttrokken op grond van één van de voormelde uitzonderingsgronden, dient overeenkomstig artikel 6, par. 4 van de federale openbaarheidswet de inzage, de uitleg of mededeling in afschrift voor het overige wel te gebeuren (vgl. art. 7, in fine van de wet van 12 november 1997). In talrijke adviezen van de CTB is benadrukt dat wanneer de weigering tot mededeling van een deel van een bestuursdocument gegrond is, dit niet tot gevolg mag hebben dat de betrokken administratie van deze gelegenheid gebruik maakt om het gehele document of de volledige bundel aan de openbaarheid te onttrekken.

4.5. Beperkingen inzake de passieve openbaarheid die voortvloeien uit andere bepalingen van de wet van 11 april 1994

A. De openbaarheid van bestuur en het auteursrecht (art. 9).

Artikel 9 van de wet van 11 april 1994 regelt het spanningsveld tussen het auteursrecht en het recht op openbaarheid van bestuur (cfr. art. 10 van de wet van 12 november 1997) (75). De gekozen formule komt erop neer dat voor het recht op inzage geen toestemming is vereist van de auteursrechthebbende, terwijl voor het maken van een kopie (afschrift)

(71) CTB 94/6 en 96/7.

(72) CTB 97/32.

(73) CTB 95/76, 96/105 en 97/70. Zie ook CTB 98/47 en 98/128.

(74) Zie bvb. CTB 97/83. Zie ook Gedr. St., Kamer, 1996-1997, nr. 871/5, 5.

(75) Gedr. St., Kamer, 1992-1993, nr. 1112/1, 40 en VOORHOOF, D., "Letterkundige werken. Wetenschappelijke werken. Fotokopie. Leenrecht", in GOTZEN, F. (ed.), *Belgisch auteursrecht. Van oud naar nieuw*, Brussel, Bruylant, 1996, 163-165.

wel de voorafgaande toestemming van de auteur moet worden bekomen (76). Het komt m.a.w. aan de auteursrechthebbende toe de toestemming te weigeren of er een financiële vergoeding aan te verbinden (77). De uitoefening van het auteursrecht kan het recht op passieve openbaarheid van bestuur dus beperken voor het geval dat om de mededeling in afschrift wordt verzocht van bestuursdocumenten die ook als auteurswerk zijn te kwalificeren (brochures, rapporten, foto's, tekeningen, plannen ...).

Toch moet dit uitgangspunt worden gerelativeerd. In een omstandig advies van 22 maart 1996 heeft de CTB het standpunt ingenomen dat het niet aan de overheid zelf toekomt om het auteursrecht op bepaalde documenten in te roepen en op grond daarvan de mededeling in afschrift te weigeren. De CTB was m.n. van oordeel dat het Vast Wervingssecretariaat ter legitimatie van de weigering tot passieve openbaarheid van een door haar ontwikkelde databank met examenvragen, niet het auteursrechtelijk beschermd karakter van deze databank kon inroepen: "Artikel 9 van de wet van 11 april 1994 interpreteren en toepassen in de zin dat het een administratieve overheid toekomt mededeling in afschrift te weigeren louter omwille van het auteursrechtelijk karakter van het betreffende bestuursdocument waarvan het auteursrecht zich bij de betrokken administratie (of bij haar ambtenaren) bevindt, zou neerkomen op een uitholling van de wet van 11 april 1994. Immers, vele bestuursdocumenten, zelfs brieven, diensnota's e.d. kunnen worden beschouwd als auteurswerken in de zin van de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten. Het inroepen van artikel 9 van de wet van 11 april 1994 zou in deze gevallen tot gevolg hebben dat artikel 32 Grondwet en de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, grotendeels buiten werking wordt gesteld. Artikel 9 kan daarom enkel van toepassing worden geacht t.o.v. de bestuursdocumenten waarin een auteursrechtelijk werk is opgenomen en waarvan het auteursrecht zich niet bij de administratieve overheid of bij haar ambtenaren, maar zich bij derden bevindt. Het is enkel in deze gevallen dat de betreffende administratieve overheid pas kan overgaan tot de reproductie van een bestuursdocument/auteurswerk, nadat daarvoor de toestemming is gegeven door de derde/auteursrechthebbende. Terzijde opgemerkt verdient het aanbeveling dat de administratie in de contractuele bepalingen terzake een clause laat opnemen waarbij de maker/auteursrechthebbende overigens wel afstand doet van zijn reproductierecht voor zover zich dit situeert binnen het kader van artikel 4 van de wet van 11 april 1994. De administratieve overheid die zelf over de auteursrechten op een bestuursdocument beschikt kan niet het auteursrecht inroepen om de mededeling in afschrift als reproductie te weigeren op gevaar af de wet van 11 april 1994 grotendeels uit te hollen" (78).

De administratie mag evenmin uitgaan van een vermoeden van kwade trouw in hoofde van de aanvrager en mag de mededeling in afschrift niet weigeren louter om te voorkomen dat de aanvrager mogelijks tot ongeoorloofde reproductie of openbare mededeling van de betreffende documenten zou overgaan. Overigens dient in dit verband ook te worden opgemerkt dat op officiële akten van de overheid (wetteksten, parlementaire stuk-

(76) CTB 95/73. Overeenkomstig art. 3 van de wet van 30 juni 1994 verdient het aanbeveling dat deze voorafgaande toestemming schriftelijk gebeurt.

(77) Voor een toepassing, zie CTB 97/135.

(78) CTB 96/7 en 96/122. Volgens het aanvullend advies CTB 98/107 kan echter wel in bepaalde omstandigheden een financiële vergoeding worden gevraagd voor het verkrijgen van een reproductie van beschermd auteurswerk, buiten de vergoeding zoals bedoeld in art. 12 van de wet van 11 april 1994.

ken, ontwerpen en voorstellen van wet of decreet, authentieke akten, ...) krachtens artikel 8, par. 2 van de wet van 30 juni 1994 geen auteursrecht bestaat.

Nog krachtens artikel 9 van de wet van 11 april 1994 is de administratie overigens wel steeds verplicht bij de afgifte van een kopie van beschermd werk, de aanvrager te wijzen op het auteursrechtelijk beschermd karakter van het betrokken werk. Inbreuk op het auteursrecht kan aanleiding geven tot vervolging en veroordeling in rechte, volgens de rechtsmiddelen en sancties voorzien in de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten.

B. Het verbod van verspreiding en commercieel gebruik van bestuursdocumenten (art. 10).

Krachtens artikel 10 van de wet van 11 april 1994 (vgl. art. 11 van de wet van 12 november 1997) mogen de in toepassing van deze wetgeving verkregen bestuursdocumenten niet worden verspreid, nog gebruikt voor commerciële doeleinden. Door de CTB is erop gewezen dat de administratie niet mag uitgaan van een vermoeden van kwader trouw in hoofde van de aanvrager en dat de mededeling in afschrift niet mag geweigerd worden om te voorkomen dat door de aanvrager mogelijks inbreuk zou worden gepleegd op artikel 10 van de wet van 11 april 1994 (79).

Volgens de tekst van de wet geldt het verbod tot verspreiding in het algemeen, ook wanneer het bestuursdocumenten betreft die niet auteursrechtelijk beschermd zijn (bv. officiële akten van de overheid). Zoals het wetsartikel is geformuleerd lijkt het verbod van verspreiding zich niet te beperken tot de verspreiding met commercieel oogmerk, maar tot elke vorm van verspreiding. Het verbod slaat op alle bestuursdocumenten in toepassing van de openbaarheidswet verkregen en beperkt zich niet tot bestuursdocumenten van persoonlijke aard.

Gesteld voor deze opmerkelijke implicaties van artikel 10 van de wet heeft de CTB de volgende opmerkingen omtrent dit artikel gemaakt :

“Het artikel 10 van de wet van 11 april 1994 dient door de wetgever nader gepreciseerd te worden. In de Nederlandse tekst geeft de komma aanleiding tot verwarring. De ratio legis slaat blijkbaar op de commerciële verspreiding.

De Commissie stelt enerzijds de vraag of de inlichtingen vrij verspreid mogen worden voor niet-commerciële doeleinden als men weet dat in bepaalde gevallen tot de afweging in concreto van de verschillende belangen is overgegaan en de verzoeker in andere gevallen blijk moet geven van een persoonlijk belang om inzage te verkrijgen in de administratieve bescheiden. Anderzijds vindt de Commissie dat het verbod tot verspreiding ook te ver gaat. Informatie van algemeen belang (bijvoorbeeld sociale- en milieu-informatie) moet kunnen verspreid worden.

Ook inzake de afdwingbaarheid zou de wetgever moeten stelling nemen” (80).

C. Openbaarheid en archieven (art. 11).

De ratio legis achter artikel 11 van de wet van 11 april 1994 is het vermijden dat de toepassing van de archiefwetgeving afbreuk zou doen aan de federale openbaarheidswetge-

(79) Voor een toepassing zie CTB 95/76, 96/7 en 97/135. Zie ook Gedr. St., Kamer, 1996-1997, nr. 871/5, 17.

(80) CTB Jaarverslag 1996, 21.

ving (81). In advies 94/50 heeft de CTB aangeduid welke administratie bevoegd is om een vraag tot openbaarmaking te beantwoorden : met name vormt artikel 11 een uitzondering op het algemeen principe dat het aan de administratieve overheid waar de documenten zich bevinden toekomt om een vraag tot openbaarmaking behandelen. Niet de archiefdienst zelf, maar wel de overheid die de bestuursdocumenten in het federale archief heeft gedeponeerd, is bevoegd om over de vraag tot inzage of mededeling in afschrift te beslissen (82).

D. De verplichting tot het betalen van een vergoeding voor het bekomen van een afschrift (art. 12).

Door de CTB is in een aantal adviezen (83) toelichting gegeven bij de toepassing van het K.B. van 30 augustus 1996 tot vaststelling van het bedrag van de vergoeding verschuldigd voor het ontvangen van een afschrift van een bestuursdocument (84). De verschuldigde vergoeding voor het bekomen van afschrift (kopie) van bestuursdocumenten bij de federale administratieve overheden is minimum 50 fr., 2 fr. per bladzijde en vanaf meer dan 100 blz. is dit 1 fr. per bladzijde. Deze bedragen worden telkens vermeerderd met de kosten voor verzending via de post. Voor wat speciale formaten betreft, elektronische kopie of reproductie op andere dragers, dient de kostprijs te worden betaald. De betaling dient contant te gebeuren of vooraf per overschrijving of storting. Door de CTB is erop gewezen dat de voorwaarde van voorafgaande storting op een rekening ter betaling van een "afschrift" via Internet, een factor is die de snelheid van het Internet-systeem tot het bekomen van bestuursdocumenten teniet doet (85).

5. KNELPUNTEN EN PERSPECTIEVEN

Als slotbeschouwing kunnen de hiernavolgende knelpunten nog worden signaleerd waarvan mag gehoopt worden dat hieraan op één of andere manier, maar wel dringend, geremedieerd wordt.

A. De termijnen

Door de CTB is vastgesteld dat de termijn voor het formuleren van een advies, namelijk 30 dagen na ontvangst van het verzoek tot heroverwegingneming, te kort is. De CTB heeft daarom voorgesteld dat zij de mogelijkheid zou moeten krijgen deze termijn, mits een gemotiveerde beslissing, tot maximaal 30 dagen te verlengen.

De CTB heeft in haar jaarverslag 1996 ook een andere oplossing gesuggereerd : door een frequenter vergaderritme zou kunnen gewaarborgd worden dat de dossiers tijdig behan-

(81) Gedr. St., Kamer, 1992-1993, nr. 1112/1, 22.

(82) Voor een omstandige toelichting, zie SCHRAM, F., "Openbaarheid en archiefwetgeving", in X., Openbaarheid van bestuur in Vlaanderen, België en de Europese Instellingen, o.c., 153-207 en "Naar een nieuwe archiefwetgeving", T.B.P., 1996/8, 451-461. Zie ook CTB 97/134.

(83) Zie CTB 95/76, 96/68, 96/115, 97/116 en 98/107.

(84) K.B. van 30 augustus 1996 tot vaststelling van het bedrag van de vergoeding verschuldigd voor het ontvangen van een afschrift van een bestuursdocument, B.S., 20 september 1996..

(85) CTB Jaarverslag 1996, 23.

deld worden en het advies binnen een termijn van 30 dagen wordt geformuleerd (86). Een hoger vergaderritme bleek voor de CTB in zijn huidige samenstelling voor de periode 1994-1998 evenwel niet mogelijk.

De voorkeur dient principieel uit te gaan naar de uitbreiding van de samenstelling van de Commissie en naar bijkomende administratieve ondersteuning zodat door een frequenter vergaderritme en/of een meer permanente structuur het overgrote deel van de adviesaanvragen in de toekomst effectief wel binnen een termijn van 30 dagen zou kunnen behandeld worden. Deze optie impliceert dus wel degelijk dat moet gesleuteld worden aan de samenstelling, de personeelsomkadering en de organisatie van de CTB.

Door louter te opteren voor een mogelijke verlenging van de termijn van 30 naar 60 dagen riskeert men de behandeling in het kader van de procedure tot heroverwegingneming te laten aanslepen, waardoor het te lang duurt alvorens de aanvrager over de gevraagde bestuursdocumenten of over een eindbeslissing kan beschikken. De vaststelling dat de CTB er systematisch niet in slaagt binnen de voorziene termijn van 30 dagen een advies te verstrekken, mag o.i. geen reden zijn om de wettelijke termijnen dan maar te gaan "oprekken". Dit gegeven moet juist een signaal zijn dat er dringende nood bestaat aan een organisatorische of structurele hervorming van de CTB, met daaraan noodzakelijk gekoppeld een uitbreiding van het personeelskader en van de administratieve ondersteuning van de CTB.

Het voorgaande neemt niet weg dat het in elk geval aanbeveling verdient dat de wet de mogelijkheid zou voorzien dat op gemotiveerde beslissing van de CTB, de termijn van 30 dagen voor een zelfde duur kan worden verlengd, met name wegens de complexiteit van een adviesaanvraag, wegens de onmogelijkheid om op korte termijn de nodige documenten en inlichtingen vanwege de betrokken administratie voorgelegd te krijgen of omdat de CTB in toepassing van artikel 11 van het K.B. van 27 juni 1994 een beroep wenst te doen op een toelichting door een externe deskundige.

B. De bevoegdheid van de CTB : louter adviserend of naar een beroepsinstantie ?

Het voorgaande hangt indirect ook samen met de vraag welke uiteindelijk de optimale invulling is van de bevoegdheid van de CTB : ofwel het behoud van de CTB louter als adviserend orgaan ofwel de omschakeling naar een CTB als beroepsinstantie wiens beslissing in de plaats komt van de initiële weigeringsbeslissing van de administratieve overheid. Het laatste zou meteen ook impliceren dat voor een permanente kader voor deze nieuwe CTB zou moeten worden gezorgd, aangezien het georganiseerd administratief beroep zich dan wel situeert bij deze instantie.

Het voordeel van deze formule is dat in een dergelijk scenario de federale overheid nadrukkelijker dan tot nu toe het geval was de nodige inspanningen zou moeten doen om de CTB een meer performante structuur en personeelsomkadering te waarborgen. Het nadeel is allicht dat deze procedure als vorm van georganiseerd administratief beroep meer geformaliseerd zal worden, daar waar de behandeling van de adviesaanvraag bij de CTB nu een flexibeler en minder formeel karakter heeft, hetgeen ook een snellere behandeling mogelijk moet maken.

(86) Ibid., 21.

C. De CTB : naar een samenstelling met 2 kamers

De meest dringende en dwingende aanpassing van de CTB is evenwel de uitbreiding tot 2 kamers en de uitbouw van de administratieve en juridische ondersteuning. Vergelijkt men nu het personeelskader en de administratieve ondersteuning van de CTB met andere organen (vgl. o.m. met de Vlaamse Ombudsman of de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer) dan moge het duidelijk zijn dat in zijn actuele samenstelling de CTB tot nu toe door de federale overheid een eerder stiefmoederlijke behandeling heeft gekregen.

Deze noodzaak aan heroriëntering en uitbreiding zou een antwoord moeten kunnen bieden aan een grondiger en vlugger behandeling van het groot aantal te behandelen dossiers, aan de toenemende complexiteit van de voorliggende adviesaanvragen en aan de moeilijkheidsgraad van de afweging in concreto van de uitzonderingsgronden in het kader van de federale openbaarheidswetgeving.

Indien bovendien ook nog een zinvolle invulling moet gemaakt worden van de recente wetwijziging van 25 juni 1998, dan impliceert dit dat extra tijd en middelen zullen moeten vrijgemaakt worden om de "feed-back" te organiseren die voortaan mogelijk is geworden door de mededeling van de definitieve beslissingen door de administraties aan de CTB. De organisatie van een zinvolle terugkoppeling tussen de adviezen van de CTB en de betreffende beslissingen van de administratieve overheden vraagt om een georganiseerde "monitoring" door de CTB.

Maar vooral is er uiteraard sedert de inwerkingtreding van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten binnen de schoot van de CTB nood aan specialisatie en bijkomende deskundigheid, vooral op het vlak van de gemeente- en provinciewetgeving, de milieuwetgeving en de wetgeving betreffende ruimtelijke ordening en stedenbouw.

Laat het duidelijk zijn : het volstaat niet bij federale wet de openbaarheid van bestuur in de federale administraties en in de provincies en gemeenten af te kondigen. Ook de nodige hefbomen en instrumenten moeten worden ingeschakeld om deze wetgeving in bestuurspraktijk te helpen omzetten. De CTB had ongetwijfeld en uitgerekend in de beginfase van de inwerkingtreding van de wet van 12 november 1997 een belangrijk instrument kunnen zijn om de gemeenten en provincies te adviseren en bij te staan bij hun aarzelend zoeken naar de omzetting van deze wetgeving in de praktijk. Met de openbaarheidswetgeving op lokaal en provinciaal niveau is echter vooral naar de burger toe een opvallend aarzelende start genomen. Momenteel beschikt de burger/aanvrager immers niet over een volwaardige procedure tot heroverwegingneming, aangezien het advies van de CTB in de praktijk telkens achterwege blijft. Daarom mag met de uitbreiding van de CTB voor de behandeling van de gemeentelijke en provinciale dossiers niet langer getalmd worden en moet dringend een einde worden gemaakt aan de actuele ondraaglijke lichtheid van het bestaan van deze Commissie...