



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

2 september 2013

ADVIES 2013-37

met betrekking tot documenten die betrekking hebben
op de voorbereiding voor een regeling voor
paramotoren

(CTB/2013/70)

1. Een overzicht

Bij mail van 30 november 2012 vraagt de heer X om een digitale kopie te ontvangen van alle documenten met betrekking tot de voorbereidingen voor een regeling van de paramotoren. Hij verwijst hierbij naar de verslagen van de vergaderingen die er in dit verband zijn geweest en het (voorlopig) KB dat werd overgezonden voor advies aan de verschillende diensten, zoals de Raad van State, provincies, ...

Per mail van 20 december 2012 weigert de FOD Mobiliteit en Vervoer de toegang tot de gevraagde documenten. In de eerste plaats wijst ze erop dat de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur geen verplichting inhoudt om bestuursdocumenten tot stand te brengen. Zo werden er door het Directoraat-generaal Luchtvaart geen verslagen over de vergaderingen over het ontwerp van koninklijk besluit opgemaakt en werd geen tekst verstuurd naar de provincies. Ook het advies van de Raad van State werd nog niet gevraagd over het ontwerp van koninklijk besluit. Met betrekking tot de openbaarmaking van het ontwerp van koninklijk besluit dat nog niet is ondertekend door de Koning roept de FOD Mobiliteit en Vervoer drie uitzonderingsgronden in. In de eerste plaats roept ze artikel 6, § 2, 3° van de wet van 11 april 1994 die onder meer tot doel heeft te vermijden dat de politieke discussie wordt lamgelegd. Daarnaast verwijst de FOD naar artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 aangezien het koninklijk besluit nog vatbaar is voor veranderingen. Het feit dat de bestaande tekst zou kunnen worden beschouwd als een definitieve tekst, zou aanleiding tot misvattingen kunnen geven. Tenslotte verwijst de FOD naar de grondwettelijke artikelen inzake de onschendbaarheid van de Koning en de medeondertekening door de bevoegde ministers van koninklijke besluiten in combinatie van artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994.

Omdat hij het niet eens is met dit standpunt dient de heer X bij mail van 14 augustus 2013 een verzoek tot heroverweging in. Diezelfde dag verzoekt hij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd, om een advies.

2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

De Commissie stelt vast dat de adviesaanvraag ontvankelijk is. Artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur bepaalt dat de aanvrager een verzoek tot heroverweging aan een federale administratieve overheid kan indienen. In dat geval dient hij tegelijkertijd een verzoek om advies in te dienen bij de Commissie. Beide aanvragen werden tegelijkertijd ingediend.

3. De gegrondheid van de adviesaanvraag

De Commissie bevestigt hierbij dat het recht van toegang tot bestuursdocumenten zoals gegarandeerd door de wet van 11 april 1994 slechts bestaat voor zover bestuursdocumenten bestaan en geenszins verplicht om bestuursdocumenten op te stellen. Voor zover er van eventuele vergaderingen over een regeling voor paramotoren geen verslagen werden opgesteld en in het bezit zijn van de FOD Mobiliteit en Vervoer kan de FOD ook niet voldoen aan de aanvraag. Verslagen van eventuele vergaderingen die door het kabinet zouden zijn georganiseerd met bepaalde belangengroepen en die niet in het bezit zijn van de FOD zijn geen bestuursdocumenten in de zin van de wet van 11 april 1994.

Met betrekking tot het ontwerp van koninklijk besluit roept de FOD Mobiliteit en Vervoer drie uitzonderingsgronden in om de openbaarmaking te weigeren. In de eerste plaats roept de FOD artikel 6, § 2, 3° van de wet van 11 april 1994 in op grond waarvan een administratieve overheid de openbaarmaking moet weigeren wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is. Zoals de Commissie er al meermaals op heeft gewezen, kan deze uitzonderingsgrond enkel worden ingeroepen om persoonlijke standpunten tijdens een beraadslagingsproces te beschermen, niet om de uitkomst van een beraadslagingsproces aan de openbaarmaking te onttrekken. Het recht van toegang tot bestuursdocumenten geldt immers ten aanzien van alle bestuursdocumenten, ook voorbereidende bestuursdocumenten. De Commissie is van mening dat onvoldoende in concreto wordt gemotiveerd waarom de openbaarmaking van het gevraagde bestuursdocument hieraan afbreuk zou doen.

De Commissie stelt vast dat de FOD Mobiliteit en Vervoer in de tweede plaats artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 inroept op grond waarvan een federale administratieve overheid een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument mag afwijzen in de mate dat de vraag een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking, om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven. De Commissie wenst erop te wijzen dat deze uitzonderingsgrond niet zomaar kan worden ingeroepen en dat moet voldaan zijn aan een aantal cumulatieve voorwaarden. Zo moet het gaan om een niet afgewerkt of onvolledig bestuursdocument. Om van een niet afgewerkt of onvolledig bestuursdocument te spreken is vereist dat het bestuursdocument nog enkel binnen de administratie circuleert en nog in een toestand is dat er nog verder aan moet worden gewerkt. Deze uitzonderingsgrond kan er helemaal niet toe leiden dat documenten die weliswaar nog voorwerp van verdere discussie uitmaken, maar niettemin een zekere finaliteit hebben bereikt, aan de openbaarmaking zouden worden onttrokken. Bovendien moet de toestand van het onafgewerkte of onvolledige document van dien aard zijn dat de openbaarmaking tot misvatting aanleiding kan geven. Het is volgens de Commissie onvoldoende te beweren dat wie het document in handen krijgt, zou kunnen denken dat het om een definitieve versie gaat. Het feit dat een document duidelijk vermeldt dat het gaat om een ontwerp, houdt ook in dat het nog kan worden aangepast en bijgevolg dat het niet gaat om een definitieve tekst gaat die op de burgers van toepassing zal worden. Ten slotte wenst de Commissie erop te wijzen dat het hier gaat om een facultatieve uitzonderingsgrond. Om deze uitzonderingsgrond in te roepen is dan ook een ruimere motivering vereist aangezien artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 uitgaan van de principiële openbaarheid van alle bestuursdocumenten. Aangezien de wet hier geen verplichting oplegt om een bestuursdocument aan te openbaarmaking te onttrekken maar enkel voorziet in een mogelijkheid, is een grondige verantwoording vereist om deze uitzonderingsgrond in te roepen. De Commissie is van mening dat een ontwerp van koninklijk besluit onder deze uitzonderingsgrond valt zolang als het niet is goedgekeurd en in het Belgisch Staatsblad is gepubliceerd.

De FOD Mobiliteit en Vervoer roept ook de onschendbaarheid van de Koning in om de openbaarmaking te weigeren in combinatie met artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994. De Commissie ziet hoegenaamd

niet in dat de onschendbaarheid van de Koning in het gedrang zou kunnen komen door de openbaarmaking van het gevraagde bestuursdocument. Aan de onschendbaarheid van de Koning een dergelijke betekenis geven zou besturen een vrijbrief geven om heel wat documenten ten onrechte aan de openbaarheid te onttrekken.

De Commissie wenst er de aanvrager op te wijzen dat de wet van 11 april 1994 in principe een minimum garantie inhoudt ten aanzien van de toegang tot bestuursdocumenten, wat niet verhindert dat omwille van beleidsdoeleinden bepaalde documenten aan bepaalde personen of groepen kunnen voorgelegd worden om hun advies in te winnen zonder dat daarom ook dat document aan iedereen ter beschikking moet worden gesteld.

Brussel, 2 september 2013.

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitster