



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

21 december 2015

ADVIES 2015-99

Vraag over de interpretatie van de wet betreffende de openbaarheid van bestuur in geval van samenloop met een gerechtelijke procedure

(CTB/2015/98)

1. Een overzicht

Bij mail van mevrouw Ellen Berghmans namens de RSZ aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur hoe de Commissie de typeformulering beoordeeld die de RSZ toepast wanneer de RSZ een onderzoek voert naar het sociaal statuut van een 'zelfstandige' en oordeelt dat te weinig elementen zijn om deze te onderwerpen aan het stelsel der sociale zekerheid voor werknemers en zij de vraag krijgt om een kopie van het RSZ-dossier over te maken wanneer deze 'zelfstandige' een procedure is gestart tegen de werkgever voor de arbeidsrechtbank. Deze typeformulering luidt als volgt:

"In antwoord op uw voormeld schrijven delen wij u mee dat wij niet kunnen ingaan op uw verzoek u een kopie van het dossier over te maken.

Overeenkomstig de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en binnen de door deze wet voorziene perken, heeft elke werkgever, werknemer (of zijn advocaat) een inzage-recht in het hem aanbelangende administratief dossier en heeft hij het recht om mededeling in afschrift van dit dossier te ontvangen.

Overeenkomstig het arrest van de Raad van State van 6 februari 1995 gelden de in de wet van 11 april 1994 georganiseerde publiciteitsvormen evenwel niet, noch wanneer hiermee beoogd wordt aan een rechtscollege stukken voor te leggen waarvan de overlegging door dit college zelf kan bevolen worden, noch wanneer de bedoelde stukken betrekking hebben op jurisdictionele procedures. Derhalve kunnen wij u noch inzage noch kopie verlenen van het administratief dossier."

2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

De Commissie stelt vast dat de adviesaanvraag ontvankelijk is. De aanvraag om advies gaat immers uit van een federale administratieve overheid, vereiste die vervuld moet zijn om in aanmerking te komen een van de Commissie een advies te ontvangen op grond van artikel 8, § 3 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

3. De beoordeling door de Commissie

In dit advies bekrachtigt de Commissie haar standpunt die ze heeft ingenomen over de fundamentele vraag of de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur toegepast kan worden als een

rechtszaak aanhangig is bij een rechtscollege en de gevraagde bestuursdocumenten verband houden met het geschil die ze heeft ingenomen in haar advies nr. 2009-85 van 9 november 2009.

Uit de rechtspraak van de Raad van State (RvS nr. 51.549, 6 februari 1995, Michaux; RvS nr. 54.901, 29 augustus 1995, SA La Herseautoise; RvS nr. 58.514, 8 maart 1996, Tarabichi en Keppens; RvS nr. 59.897, 5 juni 1996, Delahaut-Paindavine; RvS nr. 60.563, 27 juni 1996, Delwart; RvS nr. 62.547, 14 oktober 1996, SA Electrification du Rail en Duchene; RvS nr. 62.548, 14 oktober 1996, Simenon; RvS nr. 66.860, 18 juni 1997, SPRL BA-WA; RvS nr. 94.082, 16 maart 2001, Louis; RvS nr. 94.419, 28 maart 2001, Swartenbroeckx en Vercruysse; RvS nr. 160.433, 22 juni 2006, Martin; RvS nr. 181.543, 31 maart 2008, Altruye; RvS nr. 181.544, 31 maart 2008, De Jongh; RvS nr. 190.238, 5 februari 2009, Vuzdugan, RvS nr. 219.357, 15 mei 2012) blijkt dat dit rechtscollege zich onbevoegd verklaart om uitspraak te doen over het verzoek tot vernietiging van een weigeringsbeslissing om toegang te geven tot bestuursdocumenten, als aan volgende voorwaarden is voldaan:

1. het openbaarheidsverzoek dat is geweigerd, strekt ertoe om documenten aan te wenden voor een rechtscollege;
2. het rechtscollege is reeds geadieerd;
3. de overlegging van die documenten kan door dat rechtscollege bevolen worden.

In het arrest *Vuzdugan* verwoordt de Raad van State dit als volgt:

"3.1. Alhoewel de Raad van State in beginsel bevoegd is, op grond van artikel 8, § 2, vierde lid, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, om kennis te nemen van beroepen gericht tegen beslissingen waarbij de inzage in bestuursdocumenten wordt geweigerd, kan die bevoegdheid beperkingen ondergaan ten gevolge van het feit dat de betwisting in verband met de toegang tot bestuursdocumenten kadert in een geschil dat aanhangig is bij een ander rechtscollege. Het staat dan aan dat andere rechtscollege om al dan niet de overlegging van de betrokken stukken te bevelen. De Raad van State zou zich mengen in het geding dat bij dat andere rechtscollege aanhangig is, indien hij zich zou uitspreken over de wettigheid van de weigering van het bestuur om de verzoeker toegang te verlenen tot de bedoelde stukken.

De bevoegdheid van de Raad van State, hem verleend bij artikel 8, § 2, vierde lid, van de wet van 11 april 1994 houdt dus op te bestaan als een rechtscollege is geadieerd dat zelf, met inachtneming van het recht van verdediging, de neerlegging van documenten, kan bevelen. Weliswaar bestaat er geen garantie dat het rechtscollege de neerlegging van deze stukken zal bevelen. Het komt de Raad van State echter niet toe het risico van een mogelijke verwerping van het verzoek tot neerlegging of inzage te voorkomen".

Uit het feit dat de Raad van State zich onbevoegd verklaart om in lopende rechtsgedingen tussen te komen, mag echter niet worden afgeleid dat de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur in die gevallen niet van toepassing zou zijn. De Raad van State spreekt zich immers enkel uit over haar eigen bevoegdheid.

De wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur is in beginsel van toepassing op alle bestuursdocumenten. De reden waarom iemand toegang wenst te krijgen en wat hij met de verkregen bestuursdocumenten wenst aan te vangen, mag in principe geen rol spelen bij de beoordeling over de vraag of hij toegang kan krijgen. Op grond van artikel 32 van de Grondwet kunnen uitzonderingsgronden en andere beperkingen op dit principe slechts bij wet, decreet of ordonnantie worden vastgelegd. Dit fundamentele uitgangspunt blijkt zowel uit de parlementaire voorbereiding van artikel 32 van de Grondwet en van de wet van 11 april 1994, als uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en van de Raad van State. De Commissie stelt vast dat de wetgever geen specifieke uitzonderingsgrond in de wet van 11 april 1994 heeft opgenomen die het mogelijk maakt de toegang te weigeren om reden dat het document verband houdt met een zaak die bij een rechtscollege aanhangig is. Anderzijds heeft de wetgever ook geen afbreuk willen doen aan de bestaande procedures voor rechtscolleges door middel waarvan een rechtscollege de openbaarmaking kan bevelen en aan de verhouding tussen de rechtscolleges.

De Commissie is dan ook van mening dat een bestuur toepassing moet maken van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur wanneer het wordt gevraagd om een bestuursdocument openbaar te maken ongeacht het feit of er een rechtscollege is geadieerd en de vraag of het document verband houdt met dat geschil.

Wel is het, op grond van de rechtspraak van de Raad van State, zo dat om toegang te krijgen tot het bewuste bestuursdocument na een definitieve weigering door het bestuur de aanvrager zich in dat geval moet wenden tot het rechtscollege dat bevoegd is om uitspraak te doen over het geschil. Het is dat rechtscollege - mogelijk de Raad van State zelf - dat in het kader van de beslechting van het geschil zal moeten oordelen of het bewuste bestuursdocument noodzakelijk is om uitspraak te doen en er in voorkomend geval de neerlegging van te bevelen.

De Commissie wil er wel op wijzen dat om de geest van artikel 32 Gw. te respecteren de administratie zoveel mogelijk vooraf duidelijkheid dient te verschaffen over haar motieven die tot een bepaalde beslissing over het sociaal statuut hebben geleid.

Brussel, 21 december 2015.

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitster