



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

11 januari 2016

ADVIES 2016-05

met betrekking tot de weigering om toegang te geven
tot de voorbereidende fiches per investering uitgaande
van Infrabel

(CTB/2016/02)

1. Een overzicht

Op 18 december 2015 vraagt de heer Christoph Meeussen om een kopie van de voorbereidende fiches per investering uitgaande van Infrabel die worden gebruikt als voorbereiding voor de gesprekken die moeten plaatsvinden in het investeringscomité aan Infrabel.

Bij mail van 23 december 2015 weigert Infrabel toegang tot de gevraagde documenten op grond van het feit dat de openbaarmaking afbreuk zou doen aan het geheim van de beraadslagingen van de federale regering en de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht of waarbij een federale overheid betrokken is om te vermijden dat het politieke overleg wordt gehinderd. De politieke discussie is nog aan de gang of moet zelfs nog op gang komen. De openbaarmaking van de fiches zou de politieke discussie kunnen lam leggen en er zou afbreuk kunnen worden gemaakt aan de vertrouwelijkheid van wat tot nu toe werd besproken. Bovendien roept Infrabel artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur in om de openbaarmaking te weigeren. Dit artikel stelt immers dat een federale administratieve overheid de openbaarheid moet weigeren wanneer het gaat om een onafgewerkt of onvolledig document waarvan het niet afgewerkt of onvolledig zijn, aanleiding tot misvatting kan geven. De fiches zijn nog niet af omdat de gesprekken aan de gang zijn. De fiches hebben nog geen definitieve status bereikt met als gevolg dat de openbaarmaking ervan aanleiding kan geven tot een mogelijke misvatting. Daarbij wordt verder nog gewezen dat de voorbereidende fiches wellicht ook als basis zullend dienen voor het nieuw op te maken meerjareninvesteringsplan 2016-2019.

Omdat hij het niet eens is met dit standpunt dient de heer Meeussen bij mail van 6 januari 2016 een verzoek tot heroverweging in bij Infrabel. Diezelfde dag dient hij ook bij mail een adviesaanvraag in bij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd.

2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

De Commissie oordeelt dat de aanvrager voldaan heeft aan de wettelijke vereiste van de gelijktijdigheid van het verzoek tot heroverweging aan de FOD Infrabel en van het verzoek om advies aan de Commissie. Het verzoek om advies is bijgevolg ontvankelijk.

3. De gegrondheid van de adviesaanvraag

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer het belang ontbreekt voor de toegang tot een document van persoonlijke aard en wanneer één of meer uitzonderingsgronden kan of moet worden ingeroepen die zich bevinden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 en dit inroepen in concreto en op pertinente wijze kan worden gemotiveerd. Slechts uitzonderingsgronden die bij wet zijn opgelegd kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend geïnterpreteerd moeten worden (Arbitragehof, arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997, overweging B.2.1 en 2.2 en Arbitragehof, arrest nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2).

De Commissie stelt vast dat Infrabel twee uitzonderingsgronden inroept om de openbaarmaking te weigeren, namelijk een formele en een inhoudelijke uitzonderingsgrond.

Bij de beoordeling is het aangewezen om eerst uit te gaan van het onderzoek van de mogelijkheid om formele uitzonderingsgronden in te roepen, omdat wanneer vaststaat dat de uitzonderingsgrond van toepassing is, dit tot de niet-openbaarmaking van bestuursdocumenten in hun geheel leidt, terwijl dit meestal niet het geval bij het inroepen van inhoudelijke uitzonderingsgronden.

Infrabel roept artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 in 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 vooreerst op te

merken dat het feit dat de fiches in kwestie nog worden bijgewerkt niet automatisch voor gevolg heeft dat ze als niet-afgewerkt kunnen worden beschouwd op een bepaald ogenblik in de tijd. Een bijwerking van een fiche kan immers voor gevolg hebben dat er eigenlijk een nieuw bestuursdocument ontstaat met aangepaste informatie op een later moment. Een bestuursdocument moet als onafgewerkt worden beschouwd wanneer binnen eenzelfde groep mensen nog voortdurend aan het document wordt gewerkt. Wanneer een document naar een andere afdeling of andere organisatie wordt doorgegeven en dit document door de verlenende overheid als haar visie wordt beschouwd, dan gaat het hier niet om een niet-afgewerkt document en is hoe dan ook de ingeroepen uitzonderingsgrond niet van toepassing. Zelfs wanneer het gaat om een niet-afgewerkt bestuursdocument, dan kan de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 niet zomaar worden ingeroepen, maar is de inroepbaarheid ervan onderworpen aan bijkomende beperkingen. Het onafgewerkt zijn moet immers aanleiding tot misvatting kunnen geven. Het feit dat er verschillende opties open liggen, houdt niet in dat er misvatting kan ontstaan. Het behoort immers tot een besluitvormingsproces dat er bepaalde keuzes moeten worden gemaakt uit een geheel van mogelijke oplossingen. Bovendien wenst de Commissie erop te wijzen dat de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 een facultatieve uitzonderingsgrond die in het licht moet worden gehouden van artikel 32 van de Grondwet dat uitgaat van de principiële openbaarheid van alle bestuursdocumenten. Er is dan ook een grondige motivering in concreto vereist vooraleer deze uitzonderingsgrond kan worden ingeroepen. In dit geval zal er rekening mee moeten worden gehouden dat er een sterk maatschappelijk belang is gediend met de openbaarmaking van de gevraagde bestuursdocumenten.

Infrabel roept vervolgens ook artikel 6, § 2, 3° van de wet van 11 april 1994 in op grond waarvan een administratieve overheid de openbaarheid moet weigeren wanneer ze 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. De Commissie heeft er in het verleden al meermaals op gewezen dat deze uitzonderingsgrond betrekking heeft op de bescherming van de individuele standpunten die leden aan een beraadslagingsproces innemen. Deze uitzonderingsgrond kan dan ook niet worden ingeroepen wanneer de bevroegde fiches enkel

betrekking hebben op een aantal keuzemogelijkheden van investeringen die Infrabel voorhoudt waarover vervolgens een politieke beslissing wordt genomen en bepaalde opties gelicht worden. Het politiek besluitvormingsproces wordt immers niet bemoeilijkt wanneer een aantal opties worden aangeboden. Het is bovendien de wens van de Grondwetgever geweest toen hij de openbaarheid van bestuur als grondwetsartikel inschreef, dat de burger niet enkel kennis zou kunnen nemen van de genomen beslissingen, maar ook van de documenten die als grondslag dienen voor een bepaald besluitvormingsproces en dit op een moment dat voorafgaat aan dat van de beslissing zelf. Infrabel motiveert trouwens ook niet in concreto dat het besluitvormingsproces zou kunnen bemoeilijkt worden. Het is vaste rechtspraak van de Raad van State en vaste adviespraktijk van de Commissie dat geen gebruik kan worden gemaakt van algemene formules zonder in concreto op grond van de aanwezige inhoud in een bestuursdocument tot een motivering te komen.

Zelfs wanneer in de fiches bepaalde individuele standpunten zouden terug gevonden kunnen worden, dan nog kan deze uitzonderingsgrond er niet toe leiden dat alle erin aanwezige informatie aan de openbaarheid zou kunnen worden onttrokken. De toegang tot informatie in een bestuursdocument kan immers slechts worden geweigerd voor deze die onder een uitzonderingsgrond valt. Alle andere informatie in een bestuursdocument moet vooralsnog openbaar worden gemaakt.

Brussel, 11 januari 2016.

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitster