Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

12 juni 2026

ADVIES 2026-127

met betrekking tot een vraag om inzage in richtlijnen, omzendbrieven en interpretatienota's

(CTB/117/2026)

Sleutelwoorden : FOD Justitie – richtlijnen, omzendbrieven, nota's, bepalingen – beschikken over informatie – herkomst van informatie

1. Een overzicht van de feiten

1.1. Per e-mail van 26 februari 2026 richt X volgend verzoek aan de FOD Justitie:

> *"Op grond van de Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur verzoek ik u beleefd om inzage in en/of afschrift van de volgende documenten:*
>
> *Alle interne richtlijnen, omzendbrieven, circulaires, interpretatienota's, beleidsdocumenten of andere schriftelijke instructies die betrekking hebben op de interpretatie en toepassing van artikel 12bis, §1, 2° van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit, in het bijzonder wat betreft de voorwaarde van economische participatie voor zelfstandigen in hoofdberoep.*
>
> *Meer concreet verzoek ik om documenten waarin wordt verduidelijkt:*
>
> - *of en op welke rechtsgrond wordt vereist dat de zes kwartalen als zelfstandige volledig voltooid moeten zijn op het ogenblik van de neerlegging van de nationaliteitsverklaring;*
> - *of de interpretatie waarbij één kwartaal gelijkgesteld wordt met 78 arbeidsdagen en zes kwartalen met 468 arbeidsdagen formeel werd vastgelegd in interne richtlijnen of beleidsdocumenten;*
> - *of hierover vaste rechtspraak, interne instructies of uniforme administratieve praktijken bestaan binnen het Openbaar Ministerie.*
>
> *Indien bepaalde documenten niet openbaar gemaakt kunnen worden, verzoek ik u de wettelijke uitzonderingsgrond(en) uitdrukkelijk te vermelden."*

1.2. Per e-mail van 19 maart 2026 antwoordt de FOD Justitie, Directoraat-generaal Wetgeving, Fundamentele Rechten en Vrijheden, Dienst Burgerlijke Stand & Nationaliteit, als volgt:

"U verzoekt om bestuursdocumenten te kunnen raadplegen en/of toegestuurd te krijgen in electronische vorm met betrekking tot artikel 12bis, §1, 2° van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit, in het bijzonder wat betreft de voorwaarde van economische participatie voor zelfstandigen in hoofdberoep.

Om aan uw verzoek te voldoen, kunnen we u verwijzen naar de volgende rechtsbronnen :

- *De Ministeriële Omzendbrief van 8 maart 2013 betreffende bepaalde aspecten van de wet van 4 december 2012 tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit teneinde het verkrijgen van de Belgische nationaliteit migratieneutraal te maken ;*
- *De voorbereidende werken van de bovenvermelde wet van 4 december 2012, te vinden op De Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers.*

Wat uw vraag betreft naar interne beleidsdocumenten binnen het Openbaar Ministerie, dienen wij u te wijzen op de definitie van "bestuursdocument".

Een bestuursdocument wordt gedefinieerd als "alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve instantie beschikt". Het Openbaar Ministerie behoort tot de rechterlijke macht, en is geen administratieve instantie in de zin van artikel 1 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Wij kunnen u evenwel, voor zover nuttig, verwijzen naar https://www.om-mp.be/nl/omzendbrieven .

Deze mededeling kadert binnen de toepassing van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, en de adviezen die hierover gegeven worden door de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten. In dit verband vestigen wij uw aandacht op hun advies 2025-51, waaruit blijkt dat de administratieve instantie zelf geen opzoekingen dient te verrichten om te voldoen aan de vraag en dat zij evenmin een juridische analyse dient te maken. U kan dit advies vinden op

> *https://www.ibz.rrn.fgov.be/nl/commissies/openbaarheid-vanbestuur/Adviezen .”*

1.3. Voor wat betreft de behandeling van het door de aanvrager op 17 april 2026 ingediende verzoek bij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, (hierna: “de Commissie”), wordt verwezen naar het Advies van de Commissie nr. 2026-98 van 8 mei 2026.

1.4. Per e-mail van 22 mei 2026 richt de aanvrager volgend verzoek tot heroverweging aan de FOD Justitie:

> *“Ik blijf van oordeel dat minstens een deel van de gevraagde documenten een administratief en beleidsmatig karakter heeft, in het bijzonder interne richtlijnen, interpretatienota’s, omzendbrieven en andere documenten die betrekking hebben op de uniforme toepassing van de nationaliteitswetgeving.*
>
> *Het loutere feit dat bepaalde documenten verband houden met het Openbaar Ministerie sluit niet automatisch uit dat zij als bestuursdocumenten in de zin van de wet van 11 april 1994 kunnen worden beschouwd.*
>
> *Ik verzoek u daarom uw standpunt te heroverwegen en concreet te onderzoeken of de gevraagde documenten geheel of gedeeltelijk openbaar kunnen worden gemaakt, desgevallend mits gedeeltelijke anonimisering of toepassing van specifieke uitzonderingsgronden per document.”*

1.5. Per e-mail van diezelfde datum richt de aanvrager ook een verzoek om advies aan de Commissie.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De aanvrager heeft voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: "de wet van 11 april 1994") door op 7 mei 2026 gelijktijdig een verzoek tot heroverweging bij de FOD Justitie en een verzoek tot advies bij de Commissie in te dienen.

3. Betreffende de grond van de zaak

3.1. Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten waarover een administratieve instantie beschikt. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer wettelijke uitzonderingsgronden ingeroepen kunnen of moeten worden, en wanneer die uitzonderingsgronden bovendien op afdoende wijze gemotiveerd worden. Daarenboven moeten de wettelijke uitzonderingsgronden beperkend geïnterpreteerd worden (zie o.a. Grondwettelijk Hof, arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018).

3.2. Het voorwerp van het verzoek tot inzage, gericht tot de FOD Justitie, betreft "*interne richtlijnen, omzendbrieven, circulaires, interpretatienota's, beleidsdocumenten of andere schriftelijke instructies die betrekking hebben op de interpretatie en toepassing van artikel 12bis, §1, 2° van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit",* met inbegrip van eventuele *"vaste rechtspraak, interne instructies of uniforme administratieve praktijken […] binnen het Openbaar Ministerie".*

De FOD Justitie, Directoraat-generaal Wetgeving, Fundamentele Rechten en Vrijheden, Dienst Burgerlijke Stand & Nationaliteit, verwijst naar een aantal documenten beschikbaar op de website van het Belgisch Staatsblad (Ministeriële Omzendbrief, de parlementaire voorbereiding van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit). De FOD Justitie stelt vervolgens dat zij geen "*interne beleidsdocumenten binnen het Openbaar Ministerie"* kan overmaken aangezien het niet gaat om bestuursdocumenten, maar verwijst wel (zonder vermelding van specifieke documenten) naar de website van het college van Procureur-Generaals waar bepaalde omzendbrieven beschikbaar zijn.

In het verzoek tot heroverweging herhaalt de verzoeker zijn verzoek om inzage voor de "*interne richtlijnen, interpretatienota's, omzendbrieven en andere documenten die betrekking hebben op de uniforme toepassing van de nationaliteitswetgeving"* en merkt hij op dat het loutere feit dat document verband houdt met het Openbaar Ministerie, niet uitsluit dat het gaat om "bestuursdocumenten'" in de zin van de wet van 11 april 1994 kunnen worden beschouwd.

3.3. Voor wat betreft de vraag naar interne richtlijnen, interpretatienota's, omzendbrieven en andere documenten, merkt de Commissie het volgende op.

3.3.1. Voor de toepassing van de wet van 11 april 1994 is het bepalend dat een administratieve instantie beschikt over het opgevraagde bestuursdocument.

Of een administratieve instantie al dan niet over een bestuursdocument beschikt, is in de eerste plaats een feitenkwestie, waarover de Commissie op zich geen uitspraak kan doen.

3.3.2. De FOD Justitie verwijst naar de parlementaire voorbereiding bij het Wetboek van Belgische Nationaliteit en naar een Ministeriële Omzendbrief die vrij toegankelijk zijn.

De FOD Justitie laat echter na om expliciet duidelijk te maken of zij nog over andere interne informatie beschikt.

De FOD Justitie moet kunnen aantonen dat zij de nodige inspanningen heeft geleverd om na te gaan of zij al dan niet daadwerkelijk over dergelijke interne richtlijnen, nota's, etc. binnen haar administratie beschikt.

3.3.3. Zoals de Commissie heeft verduidelijkt in het door de FOD Justitie ingeroepen advies nr. 2025-51 van 18 april 2025, houdt recht van toegang tot bestuursdocumenten geen recht in op om het even welke informatie.

Niettegenstaande de mogelijkheid voor een instantie om alle in het Belgisch Staatsblad gepubliceerde wetgeving via de verschillende openbaar toegankelijke elektronische zoekplatformen op te zoeken, valt

een vraag om toegang tot regelgeving slecht onder het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994, voor zover de betrokken administratieve instantie zelf in het bezit is van een papieren of digitale versie van deze regelgeving (Advies nr. 2018-31, 16 april 2018). De Commissie gaat hierbij ervan uit dat een administratieve instantie in principe louter beschikt over een papieren of elektronische versie van de regelgeving (alsook, desgevallend, van de rechtspraak) die tot haar eigen bevoegdheidsdomein behoort of die relevant is voor haar activiteiten.

Het recht op inzage reikt evenmin zo ver dat de administratieve instantie zelf opzoekingen moet gaan verrichten (bijvoorbeeld indien de wetgeving niet, in papier of elektronisch, beschikbaar is in haar eigen bestanden, maar louter op externe, publieke informatieplatforms) noch dat zij tot een juridische analyse moet overgaan van de bestaande wetgeving (Advies nr. 10-2025, 6 februari 2025). Deze principes gelden ook ten aanzien van rechtsleer, rechtspraak, en internationale regelgeving (voor zover van toepassing in België).

3.4. Specifiek voor wat betreft de vraag om inzage in eventuele richtlijnen, nota's, enz. die afkomstig zijn van het Openbaar Ministerie (gelet op haar bevoegdheid cf. 15, § 2, 8°, en 24bis van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit), merkt de Commissie het volgende op.

3.4.1. In haar advies op eigen initiatief 2009-42 van 13 juli 2009 stelde de Commissie het volgende:

> *"Artikel 1, tweede lid, 2°, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur definieert het begrip bestuursdocument als "alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt". Noch de inhoud van de informatie, noch de vorm die de informatie aanneemt, noch de auteur van de informatie is determinerend om van een bestuursdocument te spreken. Wat het begrip "bestuursdocument" bepaalt, is dat een administratieve overheid er over beschikt. De Commissie heeft reeds eerder gesteld dat onder 'beschikken' in de eerste plaat 'bezitten' moet worden begrepen. Het loutere bezit van een document is dus in principe voldoende, opdat van een bestuursdocument sprake zou zijn. Er is dan ook niet in te zien waarom dagvaardingen, conclusies, arresten, vonnissen en*

dadingen niet als bestuursdocumenten zouden moeten worden beschouwd voor zover zij ook in het bezit zijn van een administratieve overheid."

Bij de vraag of bepaalde informatie is te kwalificeren als "bestuursdocument", speelt in principe niet zozeer de herkomst of de inhoud van het document een rol, maar wel de hoedanigheid van de (administratieve) instantie die er over beschikt.

3.4.2. De aanvrager richt zijn verzoek om inzage tot de FOD Justitie, niet tot het Openbaar Ministerie.

De FOD Justitie is niet gehouden om informatie van het Openbaar Ministerie aan de aanvrager over te maken indien zij daar zelf niet over beschikt.

Indien evenwel de FOD Justitie zelf eerder deze informatie van het Openbaar Ministerie zou ontvangen hebben, is er van uit te gaan dat zij over deze informatie beschikt. Deze informatie zal dan als "bestuursdocument" te kwalificeren zijn en de FOD Justitie zal gehouden zijn om deze informatie over te maken, tenzij zij toepassing kan maken van de uitzonderingsgronden voorzien in de wet van 11 april 1994 en dit op afdoende wijze kan motiveren.

Brussel, 12 juni 2026,

S. JOCHEMS	L. DONNAY
Secretaris	Voorzitter