



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

8 oktober 2012

ADVIES 2012-81

met betrekking tot de weigering om toegang te verlenen tot de omzendbrief die de werking van de Ministerraad regelt

(CTB/2012/75)

1. Een overzicht

Bij mail van 2 augustus 2012 verzoekt de heer X de FOD Kanselarij van de Eerste Minister om mededeling in afschrift van alle notificatiefiches van de Ministerraad die betrekking hebben op het koninklijk besluit van 20 juli 2012 tot omzetting van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad van 8 maart 2010 tot uitvoering van de door BusinessEurope, UEAPME, het CEEP en het EVV gesloten herziene raamovereenkomst inzake ouderschapsverlof en tot intrekking van Richtlijn 96/34/EG. Verder vraagt hij mededeling in afschrift van de actueel geldende versie van de omzendbrief van 1 oktober 2004 over de werking van de Ministerraad of het document dat ondertussen deze omzendbrief qua inhoud zou hebben vervangen.

Bij brief van 29 augustus 2012 stelt de FOD Kanselarij van de Eerste Minister dat de eerste vraag als afgehandeld kan worden beschouwd. Wat de tweede vraag betreft, wordt de mededeling in afschrift geweigerd omdat de omzendbrief met betrekking tot de werking van de Ministerraad niet als een bestuursdocument kan worden gekwalificeerd, omdat uit de voorbereidende werken van artikel 32 van de Grondwet en van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur wordt afgeleid dat bestuursdocumenten verband moeten houden met een genomen, te nemen of zelfs een niet genomen beslissing. De gevraagde omzendbrief betreft een interne instructie gericht aan de regeringsleden en hun beleidsorganen die enkel de praktische regels bepaalt dienstig voor de organisatie van de vergaderingen van de Ministerraad. Het overleg in de Ministerraad is in deze een bij wet voorgeschreven vormvereiste. Deze omzendbrief heeft evenwel geen band met de genomen beslissingen door de Ministerraad of heeft op geen enkele wijze gediend ter voorbereiding van deze beslissingen. Als de vraag om een afschrift van de omzendbrief van 10 januari 2012 geen verband houdt met een concrete beslissing zoals over de ontwerpen van koninklijk besluit betreffende het ouderschapsverlof geldt dezelfde redenering nog sterker. Er is dan immers geen band met een welbepaalde beslissing of advies die tot een welbepaalde beslissing heeft geleid. Om haar standpunt te ondersteunen verwijst de FOD Kanselarij ook naar het Vlaams decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuur in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering.

Bij mail van 10 september 2012 dient de heer X tegen die beslissing bij de FOD Kanselarij van de Eerste Minister een verzoek tot heroverweging in. Diezelfde dag vraagt hij ook bij mail aan de Commissie voor de toegang tot en het hegebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd, om een advies.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie stelt vast dat de aanvrager heeft voldaan aan de wettelijke vereiste van de gelijktijdigheid van het indienen van het verzoek tot heroverweging aan de FOD Kanselarij van de Eerste Minister en het verzoek om advies aan de Commissie.

Het advies van de Commissie is beperkt tot de vraag om toegang tot de actueel geldende versie van de omzendbrief van 1 oktober 2004 over de werking van de Ministerraad of het document dat ondertussen deze omzendbrief qua inhoud zou hebben vervangen. De aanvrager beperkt immers in zijn verzoek tot heroverweging het voorwerp van zijn verzoek hiertoe.

3. De gegrondheid van de aanvraag

De Commissie kan het standpunt van de FOD Kanselarij van de Eerste Minister niet bijtreden dat het gevraagde omzendbrief niet als een bestuursdocument kan worden gekwalificeerd. De aangevoerde argumenten steunen immers op een selectieve lectuur van de parlementaire voorbereiding, die tot gevolg zou hebben dat heel wat documenten die betrekking hebben op de interne werking van administratieve overheden buiten het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur zouden vallen. Met de vermelde passages uit de parlementaire voorbereiding heeft men enkel willen benadrukken dat ook in het kader van een besluitvormingsproces documenten die worden opgesteld ter voorbereiding hiervan als bestuursdocumenten moeten worden beschouwd. Hieruit kan echter niet worden afgeleid dat er steeds een band moet zijn met een te nemen beslissing. Ook de verwijzing naar het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering biedt in elk geval geen steun voor het standpunt van de FOD Kanselarij van de Eerste Minister. Dit decreet was immers niet

grondwetconform, wat blijkt uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 18 juni 1998 betreffende de openbaarheid van bestuur en het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur net omdat het bestaan van een bestuursdocument gekoppeld was aan het totstandkomen van een beslissing en de openbaarmaking van documenten ter voorbereiding van een bestuursbeslissing bovendien was gekoppeld aan het bestaan van die bestuursbeslissing.

De Commissie ziet trouwens geen enkele juridische grondslag om de aanvraag tot openbaarmaking van dit bestuursdocument af te wijzen. De FOD Kanselarij van de Eerste Minister is er dan ook toe gehouden om deze actuele omzendbrief met betrekking tot de werking van de ministerraad openbaar te maken.

Brussel, 8 oktober 2012.

F. SCHRAM
secretaris

J. BAERT
voorzitter