



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

28 maart 2018

ADVIES 2018-21

met betrekking tot het verkrijgen van een kopie van
een “alle studies en adviezen die in de huidige
legislatuur werden besteld”

(CTB/2018/18)

1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail van 12 februari 2018, vraagt de heer Kristof Clerix, werkzaam als journalist bij Knack aan de minister van Landsverdediging, belast met ambtenarenzaken, om een kopie in digitale vorm van alle studies en adviezen die in de huidige legislatuur door zijn administratie zijn besteld.

1.2. Bij e-mail van 12 februari 2018 oordeelt de Chef van het Administratief en Technisch Secretariaat dat de vraag niet ontvankelijk is wegens onvoldoende concreet. Opdat de vraag ontvankelijk zou zijn, is noodzakelijk dat de aanvrager nauwkeurig aangeeft voor welke aangelegenheid (of aangelegenheden) hij toegang tot de verrichte studies en adviezen wenst te ontvangen. Zonder die gegevens kan er, vanuit praktisch en juridisch oogpunt, geen verder gevolg worden gegeven aan de aanvraag.

1.3. Bij e-mail van 5 maart 2018 dient de aanvrager bij de Minister van Landverdediging een verzoek tot heroverweging in. Bij e-mail van dezelfde dag vraagt 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 is van mening dat het verzoek om advies ontvankelijk is. De aanvrager heeft immers in overeenstemming met artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' tegelijkertijd met het verzoek tot heroverweging aan de betrokken minister een verzoek om advies ingediend bij de Commissie.

3. De gegrondheid van de adviesaanvraag

Artikel 32 van de Grondwet kent aan eenieder een recht van toegang tot bestuursdocumenten toe. De wetgever kan procedureregels opleggen, maar deze mogen nooit van dien aard zijn dat het fundamentele recht zou worden gehypothekeerd. Om die reden moeten procedureregels zoveel mogelijk in het licht van het grondrecht soepel worden ingevuld.

De federale wetgever heeft het recht van toegang onderworpen aan de vereiste om een aanvraag schriftelijk in te dienen. Deze moet op grond van artikel 5 van de wet van 11 april 1994 onder meer volgende informatie bevatten “*De vraag vermeldt duidelijk de betrokken aangelegenheid en, waar mogelijk, de betrokken bestuursdocumenten*”. Deze formulering kwam er op voorstel van de Raad van State (*Parl. St. Kamer, 1992 - 1993, nr. 1112/1, 33*) als gevolg van een amendement (*Parl. St. Kamer, 1992 - 1993, nr. 1112/4, 3; Parl. St. Kamer, 1992 - 1993, nr. 1112/13, 52*). Voor deze formulering werd gekozen, omdat ze veel minder ruimte biedt aan de administratie om de aanvraag te verwerpen op grond van een te vage formulering. Omwille van de complexiteit van de administratie en de afwezigheid van registers van de bij het bestuur aanwezige bestuursdocumenten ging de wetgever er van uit dat de aanvrager slechts in uitzonderlijke omstandigheden precies de documenten kan aanduiden die hij nodig heeft. Op deze wijze werd een vergelijk gevonden tussen twee extreme houdingen: hetzij het systematisch vragen van de precieze aanduiding van het gevraagde document, met zijn datum en zijn officiële verwijzing, hetzij volstaan met een loutere aanduiding van de inhoud. Om de vraag te beantwoorden of een aanvraag voldoende duidelijk omschreven is, dient te worden uitgegaan van de aanvrager die een grondrecht van toegang tot bestuursdocumenten is toegekend. In welke mate is hij in de mogelijkheid voldoende te maken tot welk(e) bestuursdocument(en) hij toegang wenst te krijgen. De wetgever heeft trouwens ook een begrenzing ingeschreven door te bepalen dat de aanvraag niet kennelijk te vaag geformuleerd mag zijn en niet kennelijk onredelijk mag zijn (artikel 6, § 3, 3° en 4° van de wet van 11 april 1994). Beide vormen een grond voor de weigering mits afdoende motivering van de aanvraag tot openbaarmaking.

De Commissie meent dat de aanvraag voldoende duidelijk is geformuleerd, namelijk “*alle studies en adviezen die in de huidige legislatuur door u of uw administratie zijn besteld*”. Er kan moeilijk worden beweerd dat deze aanvraag te vaag zou zijn. Deze uitzonderingsgrond kan immers maar worden ingeroepen wanneer een ambtenaar die normaal vertrouwd is met de materie helemaal geen idee heeft wat de aanvrager met zijn aanvraag bedoelt. Dit is hier niet aan de orde. Het feit dat enkel studies en adviezen worden beoogd die in de huidige legislatuur zijn besteld, vormt een afdoende begrenzing van het voorwerp van het openbaarheidsverzoek. De Commissie ziet trouwens

niet in hoe te dezen een aanvrager zijn aanvraag preciezer zou kunnen formuleren, aangezien een burger niet kan weten of er al dan niet adviezen besteld zijn geweest en wat de inhoud van deze studies en adviezen kan zijn. Daarom mag worden verwacht dat als een administratieve overheid meent dat de vraag kennelijk onredelijk is, ze de nodige initiatieven neemt, opdat een aanvrager zijn aanvraag verder zou kunnen specificeren. Dit houdt niet noodzakelijk in dat de administratieve overheid een lijst opstelt van alle documenten die als studies of adviezen kunnen worden gekwalificeerd. Het recht van toegang tot bestuursdocumenten houdt immers enkel een recht van toegang tot bestaande bestuursdocumenten in en vereist niet dat om aan het verzoek van de aanvrager te voldoen bestuursdocumenten zouden moeten worden aangemaakt. Het is voldoende dat de aanvrager wanneer zijn aanvraag op het eerste gezicht kennelijk onredelijk is, de facto in de mogelijkheid wordt gesteld om zijn vraag redelijk te maken. De Commissie wenst er immers op te wijzen dat de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar rechtspraak eisen stelt met betrekking tot de mogelijkheid om deze uitzonderingsgrond in te roepen. De kennelijke onredelijkheid in de wet van 11 april 1994 is immers - zoals ook de Commissie in het verleden heeft gesteld - slechts een facultatieve uitzonderingsgrond. Dit betekent dat hoe dan ook een federale administratieve overheid er niet toe gehouden is de openbaarmaking te weigeren, zelfs niet wanneer het zou gaan om een kennelijk onredelijke aanvraag. Dit kan slechts nadat ze behoorlijk in concreto argumenten heeft aangebracht.

De Commissie wenst ook de rechtspraak van de Raad van State in herinnering te brengen dat een administratieve overheid zich zo dient te organiseren dat zij kan ingaan op een redelijk verzoek dat door een aanvrager aan haar werd gericht (RvS arrest nr. 225.549 van 21 november 2013). Dit vloeit voort uit een positieve verplichting die uit artikel 32 van de Grondwet voortvloeit.

De Commissie is dan ook van oordeel dat het verzoek om advies gegrond is omdat het Ministerie van Landsverdediging niet zonder meer, d.w.z. zelfs zonder nog maar aan te geven waarom de aanvraag kennelijk onredelijk zou zijn of, zonder de aanvrager nog maar te verzoeken de aangelegenheid/aangelegenheden te specificeren, de aanvraag kan afwijzen. De aanvrager heeft immers duidelijk het type van bestuursdocumenten omschreven, waarvan hij de toegang wenst te

krijgen. Wanneer zou blijken dat de aanvraag kennelijk onredelijk zou zijn, dan is het Ministerie ertoe gehouden de aanvrager te ondersteunen om zijn aanvraag verder te begrenzen. Hoe dan ook kan de uitzonderingsgrond van de kennelijke onredelijkheid slechts worden ingeroepen wanneer duidelijk is gebleken dat dit afdoende in concreto kan worden gemotiveerd.

Brussel, 28 maart 2018.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster