

Toegang tot documenten en informatie

**Sleutel voor een transparante overheid en
als recht om te weten**

Dr. Frankie Schram

Gastprofessor Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen UA

Gastprofessor Instituut voor de Overheid K.U.Leuven

Medewerker Instituut voor Administratief recht K.U.Leuven

Secretaris van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten





Recht om te weten

- Recht om te weten als mensenrecht
 - Art. 10 EVRM
 - Art. 17 IVBP
 - Beperking:
 - recht om te weten wat iemand wil verspreiden
 - Recht om te weten wat van algemeen belang is
 - Art. 8 EVRM: informatie die verband houdt met jezelf



Situering

- Recht om te weten als grondrecht
 - Art. 32 G.W.
 - Art. 23, 3° G.W.
 - Andere doelstelling
 - Beperking: toegang tot bestuursdocumenten
 - In hoeverre valt de privé-sector hieronder
 - Burger moet in beginsel zelf stappen zetten, maar via toegang tot milieu-informatie ook actieve informatieverbreiding
 - Art. 24 G.W.



Situering

- Recht om te weten als grondrecht

Toegang tot informatie

- Leidt tot informatiecreatie
- Toegang tot bewerkte informatie in functie van de vraag
- Grotere aansprakelijkheid

Toegang tot bestuursdocumenten

- Leidt niet tot informatiecreatie
- Toegang tot de bron
- Meer beperkte aansprakelijkheid



Situering

- Informatieverstrekking als element van goed bestuur (governance)
 - Geen recht, maar maatschappelijke plicht
 - Actieve openbaarheid



Situering

- Informatieverstrekking als element van accountability (rekenschap afleggen)
 - Rapporten
 - Verslagen



Situering

- Spanningsveld:
informatieaanbod < > informatievraag
Dubbel probleem:
 - Informatieaanbod < informatievraag
 - Informatieaanbod > informatievraag

- Informatie op het niveau van de burger?
- Toegang tot de bronnen?



Recht om te weten

- Wettelijk kader:
 - openbaarheid van bestuur (publieke toegang)
 - De zgn. privacywetgeving (persoonlijke toegang)
- Uit eigen initiatief zonder wettelijk kader: heel wat websites
 - Uit eigen beweging
 - GIS
 - Deelname aan internationale projecten
 - INSPIRE (wettelijk kader in wording)



Openbaarheidsregelgeving

- Interne dynamiek
 - Hervorming van de administratie
 - Optimalisering van de eigen regelgeving
 - Evolutie van interne begrippen bv. administratieve overheid
 - Commissies, beroepsinstanties, jurisprudentie
 - de bevoegdheidsverdelende regel in art. 32 G.W. als drijvende motor
- Externe dynamiek
 - Evolutie van de techniek
 - Verzet: uitsluiting van geclassificeerde documenten en informatie m.b.t. kernenergie
 - Internationale regelgeving,
 - Verdrag van Aarhus
 - Richtlijn 2003/4/EG
 - Aanbeveling van de Raad van Europa
 - Andere openbaarheidsregelgeving binnen België
 - Politieke gebeurtenissen



Decreet van 26 maart 2004

- Interne dynamiek
 - Hervorming van de administratie: Bbb
 - Optimalisering van de eigen regelgeving: oplossen van een aantal knelpunten in bestaande openbaarheidsregelgeving
 - Evolutie van interne begrippen bv. administratieve overheid
- Externe dynamiek
 - Internet, e-government, digitalisering
 - Internationale regelgeving,
 - Verdrag van Aarhus
 - Richtlijn 2003/4/EG
 - Andere openbaarheidsregelgeving: federale wetgeving



Openbaarheid in België = complexe aangelegenheid

- Artikel 32 van de Grondwet: een bevoegdheidsverdelende regel
 - Een veelheid van regelgevingen
- Sommige regelgevers: scheiding van de openbaarheid van bestuursdocumenten van de openbaarheid van milieu-informatie



Openbaarheid in België = complexe aangelegenheid

Federaal: 3 wetten

Vlaanderen: 1 decreet

Wallonië: 4 decreten

Franse Gemeenschap: 1 decreet

Brussel: 3 ordonnanties + 1 decreet

Duitstalige Gemeenschap: 1 decreet

+ regelgeving met afwijkende bepalingen

+ uitsluitingsregelgeving



Openbaarheid van bestuur

- + regels die betrekking hebben op een klantvriendelijke overheid
- + passieve openbaarheid van bestuur
- + actieve openbaarheid van bestuur
 - informatie-ambtenaar
 - voorlichting
 - voor milieu-informatie: ook documenten
 - open systeem
- + kwaliteitseisen voor milieu-informatie



Openbaarheid van bestuur

Kwaliteitseisen voor milieu-informatie (art. 30)

De milieu-instanties zorgen ervoor dat de milieu-informatie die relevant is voor hun taak en waarover ze beschikken of die voor hen wordt beheerd, in de mate van het mogelijke,

- geordend,
- accuraat,
- vergelijkbaar en
- geactualiseerd is.



Openbaarheid van bestuur

Coördinaten behandelend ambtenaar

- Waarvoor geldt de verplichting? Elke briefwisseling
- Inhoud vermeldingsverplichting
 - de naam,
 - de hoedanigheid,
 - het adres en
 - het telefoonnummer

van degene die meer inlichtingen kan verstrekken over het dossier



Openbaarheid van bestuur

Vermelding beroepsmogelijkheden

- **Waarvoor geldt de verplichting?** een beslissing of een administratieve handeling met individuele strekking, die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur
- **Inhoud van de verplichting:** vermelden van de beroepsmogelijkheden en de modaliteiten van het beroep
- **Sanctie:** de termijn voor het indienen van het beroep geen aanvang



Openbaarheid van bestuur

Passieve openbaarheid

= subjectief recht



Juridische
aangelegenheid

Actieve openbaarheid

= verplichting met een
zekere ruimte



Beleidskwestie
Politieke aangelegenheid



Passieve openbaarheid: inhoud

- = recht van toegang op verzoek tot bestuursdocumenten
 - + accessoir recht = correctierecht (beperkte draagwijdte)
- Toegang = inzage
uitleg
kopie



Passieve openbaarheid: inhoud

- Bestuursdocument = de drager, in welke vorm ook, van informatie waarover een instantie beschikt
 - Er moet een **drager** zijn, maar de aard van de drager heeft geen belang
 - **Vorm** heeft geen belang
 - **Herkomst** heeft in principe geen belang
 - Een instantie moet erover beschikken
 - **Instantie** = bestuursinstantie + milieu-instantie
 - **Beschikken**
 - Informatie die ter beschikking moet worden gehouden
 - Informatie in het bezit van personeelsleden
 - Informatie neergelegd in een archief door de instantie



Passieve openbaarheid: procedure

- De registratieplicht + aanvang van de termijnen
- Doorverwijzingsverplichting
- Nazicht formele vereisten
- Het vereiste belang voor informatie van persoonlijke aard
- Het nagaan van de uitzonderingsgronden
- De uitvoering van de beslissing
 - Wijze van uitvoering
 - Termijn van uitvoering
- De gedeeltelijke openbaarmaking
- Mogelijkheid van retributie voor afschriften



Passieve openbaarheid: beperkingen

- **Interpretatieregels**

- Restrictief
- Gedeeltelijke openbaarmaking
- Enkel Vlaamse uitzonderingsgronden

- **Soorten**

- Verplichte >< facultatieve
- Relatieve >< absolute
- Formele >< inhoudelijke
- Van toepassing op alle instanties of niet
- In hoofde van de aanvrager >< met betrekking tot de inhoud van het bestuursdocument

- **Motivering in concreto**



Passieve openbaarheid: beperkingen

- **Art. 4, § 2.** De artikelen 10, 12, 13, 14, 15 en 17, § 2, zijn van toepassing **op andere instanties** dan die bedoeld in § 1, in zoverre dit decreet op gronden die tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt.
- **Art. 12.** De in artikelen 13 tot 15 bepaalde uitzonderingen gelden **onverminderd de andere bij de wet, het decreet of de ordonnantie bepaalde uitzonderingen** op de gronden die te maken hebben met de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid, de gemeenschap of het gewest.



Passieve openbaarheid: beperking

- **Informatie van persoonlijke aard** = informatie die betrekking heeft op een **beoordeling** of een **waardeoordeel**, of die de **beschrijving van een gedrag** bevat van een bij name genoemd of een gemakkelijk identificeerbaar **natuurlijk** persoon
- **Het vereiste belang** = **rechtstreeks** en **persoonlijk** in zijn **rechtssituatie** kan worden geraakt door ofwel :
 - 1° de informatie;
 - 2° de beslissing waarop de informatie betrekking heeft;
 - 3° de beslissing ter voorbereiding waarvan het document dat de informatie bevat, werd opgesteld.



Passieve openbaarheid: uitzonderingen

- Absolute (99) → relatieve (2004) uitzonderingen: art. 11

De instanties, genoemd in artikel 4, § 1, **mogen** een aanvraag afwijzen:

1° de aard van de aanvraag:

- de aanvraag **kennelijk onredelijk** blijft
- of **op een te algemene wijze geformuleerd** blijft,
- na een verzoek van de instantie tot herformulering van de eerste aanvraag

2° de toestand van het document

- als de aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn.



Passieve openbaarheid: uitzonderingen

- = Weigeringsgronden die verband houden met de **aanvraag** en de **aard van het bestuursdocument**
- Kennelijke onredelijkheid
 - Op een te algemene wijze geformuleerd
 - Beide kunnen slechts na een verzoek van de instantie tot herformulering van de eerste aanvraag
 - Bestuursdocumenten die **niet af** of **onvolledig** zijn



Passieve openbaarheid: uitzonderingen

Relatieve uitzonderingsgronden

- Verplicht
- **Public Interesttest:** weegt het belang van de openbaarmaking niet zwaarder door dan het beschermde belang?

Absolute uitzonderingsgronden

- Verplicht
- **Schadetest:** vindt er een afbreuk plaats aan een belang dat wordt beschermd?



Passieve openbaarheid: uitzonderingen

- Absolute uitzonderingen: art. 13

De in artikel 4 genoemde instanties **wijzen** een aanvraag tot openbaarmaking **af**, voorzover die geen betrekking heeft op milieu-informatie:

2° als de openbaarmaking **afbreuk doet** aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt.



Passieve openbaarheid: uitzonderingen

- **Absolute uitzonderingen:** overzicht
 - De openbaarmaking doet afbreuk aan een bestaande geheimhoudingsverplichting;
 - De openbaarmaking doet afbreuk bescherming van de persoonlijke levenssfeer;
 - De openbaarmaking doet afbreuk het geheim van de beraadslagingen van de instanties waarop het decreet van toepassing is;
 - documenten, **uitsluitend** opgesteld ten behoeve van de strafvordering of een administratieve sanctie;
 - documenten, **uitsluitend** opgesteld ten behoeve van een mogelijke toepassing van tuchtmaatregelen;
 - informatie die **vrijwillig** door derden werd verstrekt en **die uitdrukkelijk als vertrouwelijk is bestempeld**.



Passieve openbaarheid: uitzonderingen

- **Relatieve uitzonderingen:** art. 14 en art. 15

De in artikel 4 genoemde instanties wijzen een aanvraag tot openbaarmaking af, voorzover die geen betrekking heeft op milieu-informatie, **indien ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming** van één van de volgende belangen:

3° het **vertrouwelijk karakter** van commerciële en industriële informatie, wanneer deze informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is met de openbaarheid instemt.



Passieve openbaarheid: uitzonderingen

- **Relatieve uitzonderingen:** overzicht
 - het economisch, financieel of commercieel belang van de instantie;
 - het vertrouwelijke karakter van de internationale betrekkingen;
 - het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie;
 - de **rechtspleging** in een burgerlijk of administratief rechtsgeding;
 - de vertrouwelijkheid van het handelen van een instantie, nodig voor de uitoefening van de administratieve handhaving, de uitvoering van een interne audit of de politieke besluitvorming;
 - de openbare orde en de veiligheid.



Passieve openbaarheid: uitzonderingen

Uitzonderingen voor milieu-informatie:

- Alle zijn **relatief**
- Zelfde uitzonderingsgronden, maar **sommige niet**:
 - de wettelijke geheimhoudingsverplichting,
 - het economisch, financieel of commercieel belang van de overheid
- **Extra uitzonderingsgrond**: de bescherming van het milieu waarop de informatie betrekking
- Speciale plaats voor **emissiegegevens**
- Afwijkende regeling voor **Sesevo-informatie**



Passieve openbaarheid: beperking

- Ook beperkingen m.b.t. de wijze van verstrekking van bestuursdocumenten: intellectuele rechten
 - Geen kopie tenzij met toelating (auteursrecht, sui generisrecht databanken)
 - Kan niet ingeroepen worden als recht bij de overheid rust
 - Aanvrager kan er evenwel niet vrij gebruik van maken
 - Ook inzagerecht kan worden verhinderd omwille van het auteursrecht



Passieve openbaarheid: beperking

- Verbod van commercieel gebruik en commerciële verspreiding
 - Is GEEN uitzonderingsgrond
 - De informatie uit bestuursdocumenten mogen wel verwerkt worden tot een product met een hogere informatiewaarde. Op dit moment krijgen we een ander document dat niet onderworpen is aan deze clause.



Passieve openbaarheid: beroepsprocedure

- in twee stappen
 - Een **administratief** beroep
 - De termijn waarbinnen een beroep kan ingesteld worden
 - Een specifieke beroepsinstantie
 - De beroepsprocedure
 - Een **jurisdictioneel** beroep
 - Raad van State?
 - Gewone rechter?



Actieve openbaarheid

- Voorlichtingsbeleid

Wat?	Inhoudelijke criteria
<ul style="list-style-type: none">■ beleid,■ regelgeving■ dienstverlening■ de rechten die de bevolking verkrijgt op grond van dit decreet	<ul style="list-style-type: none">■ systematisch,■ correct,■ evenwichtig,■ tijdig en■ op verstaanbare wijze



Actieve openbaarheid





Actieve openbaarheid

- <http://www.ond.vlaanderen.be/edulex/>
- <http://www.brugge.be/internet/nl/index.htm>
- <http://www.ocmw.antwerpen.be/intro.htm>
- <http://www.vlaanderen.be/openbaarheid>
- <http://www.ruimtelijkeordening.be>



Actieve openbaarheid

- Instrument voor de voorlichting = 1. de communicatieambtenaar
 - Geldt niet voor elke instantie
 - Wel voor de hele Vlaamse overheid
 - Vlaamse provincies, gemeenten en OCMW's



Actieve openbaarheid

- Instrument voor de voorlichting = 1. de communicatieambtenaar
 - Takenpakket:
 - belast met de **voorbereiding** en de **realisatie** van het communicatiebeleid.
 - **stimuleren**, **coördineren** en **begeleiden** van de communicatie van de betrokken bestuursinstantie.
 - de bevolking en de betrokken doelgroepen **voorlichten** over het gevoerde beleid, over specifieke beslissingen die op hen betrekking hebben en over de dienstverlening van de betrokken bestuursinstantie
 - **Toezicht** of alle voor de burgers bestemde bestuursdocumenten in correcte en verstaanbare taal zijn gesteld



Actieve openbaarheid

- Instrument voor de voorlichting = 2. het wegwijsbestand of wegwijsdocument
 - **wegwijsinformatie** = geeft aan waar de informatiezoeker terecht kan hetzij voor informatie over een bepaald onderwerp, hetzij voor de behandeling van een probleem of administratieve procedure.
 - **Eerstelijnsinformatie** = niet-dossiergebonden basisinformatie die op een eenvoudige manier verstrekt wordt
 - Tijdelijke oplossing = wegwijsdocument



Actieve openbaarheid

- Instrument voor de voorlichting = de communicatieambtenaar
 - Takenpakket:
 - belast met de voorbereiding en de realisatie van het communicatiebeleid.
 - stimuleren, coördineren en begeleiden van de communicatie van de betrokken bestuursinstantie.
 - de bevolking en de betrokken doelgroepen voorlichten over het gevoerde beleid, over specifieke beslissingen die op hen betrekking hebben en over de dienstverlening van de betrokken bestuursinstantie
 - Toezicht of alle voor de burgers bestemde bestuursdocumenten in correcte en verstaanbare taal zijn gesteld



Actieve openbaarheid

- Controlemechanisme: globaal, gecoördineerd verslag en een evaluatie van de communicatie en het communicatiebeleid