

HOOFDSTUK 2

Openbaarheid van bestuur

Frankie Schram

1. Bibliografie

ALGEMENE STUDIES

- RENDERS (D.), ed. *L'accès aux documents administratifs*. Brussel, 2008.
- SCHRAM (F.). *Begrenzungen aan de openbaarheid van bestuur. Een analyse en vergelijking van de internrechtelijke openbaarheidsregelingen in het Belgische recht*. Leuven, onuitgegeven proefschrift tot het behalen van de graad van doctor in de rechten KUL, 2002.
- SCHRAM (F.). *Openbaarheid van bestuur*. Brugge, 2003.
- DRAYE (A.M.), ed. *Openbaarheid van bestuur in Vlaanderen, België en de Europese instellingen*. Leuven, 1996.
- DRAYE (A.M.), ed. *Openbaarheid van bestuur. Stand van zaken*. Leuven, 1999.
- SCHRAM (F.), ed. *Openbaarheid van bestuur. Stand van zaken 2004*. Leuven, 2004.
- SCHRAM (F.), ed. *Tussen openbaarheid en privacy: een verhaal van grijstinten*. Brussel, 2006.
- SCHRAM (F.), ed. *Openbaarheid van bestuur. Stand van zaken 2007*. Leuven, 2008.
- SCHRAM (F.). *Handboek Openbaarheid van bestuur*. Brussel, z.j. (losbladig).

FEDERALE OPENBAARHEIDSWETGEVING

- SCHRAM (F.). *De federale openbaarheidswetgeving. Een juridische analyse in historisch perspectief*. Brugge, 2009.

VLAAMSE OPENBAARHEIDSWETGEVING

- SCHRAM (F.). *Het decreet openbaarheid van bestuur. Een juridische analyse in historisch perspectief*. Brugge, 2006.
- SCHRAM (F.). Anderhalf jaar werking van de Beroepsinstantie Openbaarheid van bestuur, in *Publiekrechtelijke kronieken*, 2006, p. 533-582.
- SCHRAM (F.). De toepassing van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur door de afdeling openbaarheid van bestuur van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie 2006-2007 (1), in *Publiekrechtelijke kronieken*, 2008, p. 519-594.
- SCHRAM (F.). De toepassing van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur door de afdeling openbaarheid van bestuur van

de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie 2006-2007 (2), in *Publiekrechtelijke kronieken*, 2008, p. 912-959.

TOEGANG TOT MILIEU-INFORMATIE

SCHRAM (F.). *De publieke toegang tot milieu-informatie in internationaal en internrechtelijk perspectief*. Brussel-Gent, 2008.

SCHRAM (F.). Toegang tot milieu-informatie op federaal niveau, in *Rechtskundig Weekblad*, 2006-2007, p. 1102-1119.

LARSEN (C.). La Convention d'Aarhus et son application en droit belge, in *Aménagement-Environnement*, 2001, p. 269-297.

LARSEN (C.). Het Verdrag van Aarhus en de toepassing ervan in het Belgisch recht, in *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2005, p. 244-270 en 474-520.

LARSEN (C.). La directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil – Analyse de la directive et de sa transposition en droit interne, in *Aménagement-Environnement*, 2005, p. 3-25.

TOEGANG TOT SPECIFIEKE GEGEVENSBRONNEN

VAN SPEYBROECK (J.-P.). *De gemeentelijke registers en de privacybescherming. Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer bij de verwerking van persoonsgegevens in de bevolkingsregisters en in andere bestanden*. Brugge, 1995.

DE HERT (P.). De actualiteit van de wet bevolkingsregisters in het licht van de wet persoonsgegevens. Syntheseoefening naar aanleiding van vragen over de mededeling van persoonslijsten aan scholen, jeugd- en andere verenigingen, in *Tijdschrift voor Gemeenterecht*, 2002, p.115-142.

SCHRAM (F.). Openbaarheid van bestuur en de burgerlijke stand, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, 1998, p. 391-397.

SCHRAM (F.). De verhouding tussen de toegang tot de registers en akten van de burgerlijke stand en het algemene openbaarheidsregime: eindelijk duidelijkheid?, in *Tijdschrift voor Gemeenterecht*, 2003, p. 182-193.

2. Overzicht van de algemene openbaarheidsregelgeving

FEDERALE WETGEVING

- de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (*BS*, 30 juni 1994) en de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten (*BS*, 19 december 1997, p 34.253-34.526), zoals gewijzigd door de wet van 25 juni 1998 tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten (*BS*, 4 september 1998, p. 28.549), door de wet van 26 juni 2000 tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten (*BS*, 15 juli 2000, p. 24.788-24.789),

erratum (*BS*, 23 augustus 2000, p. 28.293), zoals gewijzigd door de wet van 5 augustus 2006 inzake het recht van toegang van het publiek tot milieu-informatie (*BS*, 28 augustus 2006, p. 42.538-42.546) en zoals gewijzigd door de wet van 27 maart 2007 tot omzetting van de richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (*BS*, 19 april 2007, p. 20.982-20.985).

- de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van de burger tot milieu-informatie (*BS*, 28 augustus 2006, p. 42.538-42.546).

VLAAMSE REGELGEVING

- Decreet van 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur (*BS*, 1 juli 2004, p. 53.371-53.385, erratum *BS*, 18 augustus 2004, p. 62.045), zoals gewijzigd door het decreet van 27 april 2007 betreffende het hergebruik van overheidsinformatie (*BS*, 5 november 2007, p. 56.250- 56.253).

REGELGEVING VAN DE FRANSE GEMEENSCHAP

- Decreet van 22 december 1994 van de Franse Gemeenschapsraad betreffende de openbaarheid van bestuur (*BS*, 31 december 1994, p. 32.774 met errata *BS*, 21 maart 1995, p. 6319), zoals gewijzigd door het decreet van 30 maart 2007 houdende wijziging van het decreet van 22 december 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (*BS*, 29 juni 2007, p. 35.987-35.988).

REGELGEVING VAN HET WAALSE GEWEST

- Decreet van 30 maart 1995 van de Waalse Gewestraad betreffende de openbaarheid van bestuur (*BS*, 28 juni 1995, p. 18.371-18.378), zoals gewijzigd door het decreet van 7 maart 2001 betreffende de openbaarheid van bestuur in de Waalse intercommunales (*BS*, 20 maart 2001, p. 8719-8726);
- Art. 31bis van de organieke wet van juli 1976 m.b.t. de ocmw's zoals gewijzigd door het decreet van de Waalse Gewestraad van 2 april 1998 (*BS*, 28 april 1998, p. 12.972);
- Decreet van 7 maart 2001 betreffende de openbaarheid van bestuur in de Waalse intercommunales (*BS*, 20 maart 2001, p. 8719-8726);
- Art. 10-20 van het decreet van de Waalse Gewestraad van 27 mei 2004 betreffende Boek I van het Milieuwetboek (*BS*, 9 juli 2004, p. 54.654-54.698) in werking getreden door art. 4 van het besluit van de Waalse Regering van 17 maart 2005 betreffende Boek I van het Milieuwetboek (*BS*, 4 mei 2005) en zoals gewijzigd door het Decreet van 16 maart 2006 tot wijziging van Boek I van het Milieuwetboek inzake het recht van toegang van het publiek tot milieu-informatie (*BS*, 6 april 2006, p. 19.295-19.300) en zoals gewijzigd door het decreet van 31 mei 2007 betreffende de inspraak van het publiek inzake het leefmilieu (*BS*, 10 juli 2007, p. 37.673-37.685).
- Voor het Waalse Gewest werden de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten en het decreet van 7 maart 2001 betreffende de openbaarheid van bestuur in de Waalse intercommunales geïncorporeerd in de *Code de la démocratie locale et de la décentralisation*.

REGELGEVING VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST (BHG)

- Ordonnantie van de Brusselse Hoofdstedelijke Gewestraad van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur (*BS*, 23 juni 1995, p. 18.049-18.053) zoals gewijzigd door de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement van 6 maart 2008 houdende omzetting van de richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (*BS*, 8 april 2008, p. 18.703-18.707);
- Ordonnantie van 18 maart 2004 inzake toegang tot milieu-informatie in het BHG, (*BS*, 30 maart 2004, p. 17.846-17.852) zoals gewijzigd door de ordonnantie van 10 juli 2008 tot wijziging van de ordonnantie van 18 maart 2004 betreffende de milieueffectenbeoordeling van bepaalde plannen en programma's, de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen en de ordonnantie van 18 maart 2004 inzake toegang tot milieu-informatie in het BHG, met het oog op de participatie van het publiek aan beslissingsprocedures die betrekking hebben op het leefmilieu of die een impact hebben op het leefmilieu (*BS*, 6 augustus 2008, p. 41.108-41.111).

REGELGEVING VAN DE FRANSE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE VAN HET BHG

- Decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van het BHG van 11 juli 1996 betreffende de openbaarheid van bestuur (*BS*, 27 augustus 1996, p. 22.702-22.706, erratum *BS*, 12 september 1996, p. 23.949).

REGELGEVING VAN DE GEMEENSCHAPPELIJKE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE VAN HET BHG

- Ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het BHG van 26 juni 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur (*BS*, 20 september 1997, p. 24.510-24.513).

REGELGEVING VAN DE DUITSTALIGE GEMEENSCHAP

- Decreet van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap van 16 oktober 1995 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten (*BS*, 29 december 1995, p. 34.989-34.994).

2.1. *Begrip*

Openbaarheid van bestuur staat voor de juridische verplichting die op een bestuur berust om informatie of documenten ter beschikking te stellen van het publiek. In België bestaat die verplichting in hoofdzaak voor documenten. Openbaarheid van bestuur slaat niet op de toegang tot de informatie of de documenten van alle overheden, maar hoofdzakelijk op besturen. T.a.v. andere overheidsorganen gelden eventueel specifieke toegangsregels.

Voor historisch onderzoek is vooral de passieve openbaarheid van bestuur – d.w.z. de openbaarheid op verzoek – van belang, omdat het hier gaat om een subjectief recht dat kan worden afgedwongen.

2.2. *Beknopte ontstaansgeschiedenis*

In vergelijking met Nederland en Frankrijk kende België slechts vrij laat een openbaarheidswetgeving. Bovendien volgde de introductie ervan een tweevoudig pad. Enerzijds vloeide de uitwerking van een toegang tot milieu-informatie vooral voort uit de omzetting van Europees recht (richtlijn 90/313/EEG inzake de vrije toegang tot milieu-informatie en richtlijn 2003/4/EG inzake het recht van toegang tot milieu-informatie) en van internationaal recht (Verdrag van Aarhus). Anderzijds was er de uitbouw van een autonoom recht van toegang tot bestuursdocumenten. De uitbouw hiervan was – met uitzondering van wat Vlaanderen betreft – een gevolg van de verankering van de toegang tot bestuursdocumenten in artikel 32 van de Grondwet (GW). Net omdat artikel 32 van de Grondwet een bevoegdheidsverdelende regel bevat, maar ook omdat de regeling voor toegang tot milieu-informatie meestal in afzonderlijke teksten is gegoten, kennen we in België een veelheid van openbaarheidsregelgevingen. Naast die algemene openbaarheidsregelgevingen zijn er specifieke openbaarheidsregels, zoals bv. in artikel 45 Burgerlijk Wetboek (BW) dat de toegang tot de akten en registers van de burgerlijke stand regelt en specifieke toegangsregels in de regelgeving die betrekking heeft op de ruimtelijke ordening en de stedenbouw. Artikel 32 GW bepaalt immers niet dat er op elk bestuursniveau slechts één openbaarheidswetgeving mag bestaan. De relatie tussen specifieke toegangsbepalingen en de algemene openbaarheidsregelgeving is niet steeds duidelijk. Het principe geldt wel algemeen dat een regelgeving die in meer openbaarheid voorziet, voorrang heeft op de algemene openbaarheidswetgeving.

3. **Kenmerken van de algemene openbaarheidsregelgevingen**

Het recht van toegang tot bestuursdocumenten op verzoek werd in art. 32 GW verheven tot een grondrecht met directe werking. Het is als volgt geformuleerd: *“Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134.”* Dit artikel brengt zowel een recht van toegang tot stand als wijzigt de rechtstoestand van elk bestuursdocument dat door “openbaarheid” wordt gekenmerkt. Aan dit grondrecht kunnen beperkingen opgelegd worden, zoals het ook kan onderworpen worden aan procedureregels maar enkel door middel van een formele wet, decreet of ordonnantie. De directe werking is belangrijk wanneer een wetgever heeft nagelaten om een openbaarheidsregelgeving uit te werken, dit is bijvoorbeeld het geval voor de toegang tot bestuursdocumenten van kerkbesturen in het BHG, in het Waalse Gewest en in de Duitstalige Gemeenschap, voor de toegang tot bestuursdocumenten van de Brusselse agglomeratie en voor de toegang tot bestuursdocumenten van de meergemeentepolitiezones.

De verschillende regelgevingen die uitvoering hebben gegeven aan dit grondwetsartikel zijn sterk geïnspireerd door de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Voor de huidige regelgevingen op het gebied van de toegang tot milieu-informatie heeft richtlijn 2003/4/EG een sterke invloed uitgeoef-

fend. Wat afwijkend in formulering, zowel wat betreft het regime voor milieu- als niet-milieu-informatie, is het Vlaamse openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004.

3.1. *Begrippen en toepassingsgebied*

Aan het begrip “bestuursdocument” moet een ruime betekenis worden gegeven. Zo is het niet beperkt tot de aard van de drager waarop de informatie zich bevindt. Bijgevolg vallen er onder meer onder: “*schriftelijke stukken, geluids- en beeldopnamen* (cassettes, films, foto’s, kaarten, tekeningen en afbeeldingen, ...), *met inbegrip van de gegevens vervat in de geautomatiseerde informatieverwerking*”. Ook de vorm speelt geen rol om een document als een bestuursdocument te kwalificeren. Het kan betrekking hebben op “*verslagen, studies, zelfs van niet-ambtelijke adviescommissies, sommige notulen en processen-verbaal, statistieken, administratieve richtlijnen, omzendbrieven, contracten en vergunningen, registers van openbaar onderzoek, examencohiers, enz.*” (*Parlementaire Stukken*, Kamer, 1992-1993, nr. 839/1, p. 5). Kortom, “*alle informatie, in welke vorm ook, waarover de administratieve overheden beschikken*” (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 839/1, p. 5), moet eronder worden begrepen. Het is voldoende dat een *administratieve overheid* over het document beschikt. Documenten van derden in het bezit van een bestuur of documenten die derden ter beschikking moeten houden van een bestuur moeten dus evenzeer als een bestuursdocument worden gekwalificeerd. Omgekeerd verliest een document zijn kwalificatie als bestuursdocument wanneer het definitief in het bezit wordt gesteld van een niet-administratieve overheid en niet langer in het bezit is van een administratieve overheid.

Het beperkende element om te spreken van een bestuursdocument blijkt dus het begrip “administratieve overheid” te zijn. Voor de invulling van dit begrip verwijzen bijna alle openbaarheidsregelgevingen naar artikel 14 van de wetten van de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. De inhoud van dit begrip heeft het voorwerp uitgemaakt en maakt nog steeds het voorwerp uit van een enorme hoeveelheid rechterlijke uitspraken, die niet altijd even rechtlijnig zijn. Omdat de wetgever heeft nagelaten dit begrip te definiëren, was de invulling ervan vooral het werk van de Raad van State. Hij ontwikkelde een aantal criteria op grond waarvan nagegaan werd of een instelling al dan niet onder zijn bevoegdheid viel. Een eerste groep criteria vormen de *negatieve*: een administratieve overheid is geen overheid die behoort tot de wetgevende of de rechterlijke macht of die daar nauw bij aanleunt. De *positieve* criteria bestaan enerzijds uit *organieke* en anderzijds uit *functionele* criteria. De Raad van State was van oordeel dat de verschillende criteria naast elkaar stonden zonder dat ze alle cumulatief moesten vervuld zijn of dat aan één van hen een hoger belang werd toegekend. Het Hof van Cassatie heeft echter deze rechtspraak bijgestuurd door te bepalen dat men bij andere dan organieke administratieve overheden slechts van een administratieve overheid kan spreken als deze beslissingen kunnen nemen die derden eenzijdig binden. Dit resulteert in een beperking van het toepassingsgebied *in concreto* van de openbaarheidsregelgeving. Het Grondwettelijk Hof heeft echter op grond van het gelijkheidsbeginsel geoordeeld dat wanneer activiteiten van instellingen die behoren tot de wetgevende macht, de rechterlijke macht, de administratieve rechtscolleges en een aantal *sui generis* instellingen voor zover zij wezenlijk gelijk-

aardig zijn aan handelingen van een bestuur onder de openbaarheidsregelgeving vallen.

Het begrip “administratieve overheid” speelt ook een rol bij de omschrijving van het personeel toepassingsgebied van de diverse openbaarheidsregelgevingen. Zo is de wet van 11 april 1994 van toepassing op de federale administratieve overheden (o.m. op de federale ministeries, federale overheidsdiensten, programmatorische overheidsdiensten en allerlei federale parastatalen), de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten op de gemeentelijke en provinciale administratieve overheden (provincies, gemeenten en de door hen opgerichte verzelfstandigde instellingen), de ordonnantie van het BHG op de administratieve overheden en op de verenigingen van gemeenten die onderworpen zijn aan het administratief toezicht van het BHG en waarvan het rechtsgebied de grenzen van dit gewest niet overschrijdt. Op de Waalse gewestelijke administratieve overheden is het decreet van 30 maart 1995 van toepassing, op de administratieve overheden die afhangen van de Franse Gemeenschap het decreet van 22 december 1994, op de administratieve overheden van de Duitstalige Gemeenschap het decreet van 16 oktober 1995.

Al deze teksten zijn ook van toepassing op alle andere administratieve overheden maar slechts in de mate dat de wet, het decreet of de ordonnantie op gronden die tot de federale, respectievelijk gemeenschaps- of gewestbevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt.

Net omwille van de onzekerheid van het begrip “administratieve overheid” en bovendien om het personeel toepassingsgebied uit te breiden, heeft het Vlaams openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004 nieuwe begrippen geïntroduceerd: bestuursinstantie, milieu-instantie en instantie. Het begrip instantie combineert in zich de twee andere begrippen. Als een bestuursinstantie definieert het decreet van 26 maart 2004:

“a) een rechtspersoon die is opgericht bij of krachtens de Grondwet, een wet, decreet of ordonnantie;

b) een natuurlijke persoon, een groepering van natuurlijke personen, een rechtspersoon of groepering van rechtspersonen die in hun werking bepaald en gecontroleerd worden door a);

c) een natuurlijke persoon, een groepering van natuurlijke personen, een rechtspersoon of groepering van rechtspersonen, voorzover zij door een bestuursinstantie in de zin van a) zijn belast met de uitoefening van een taak van algemeen belang of voorzover zij een taak van algemeen belang behartigen en beslissingen nemen die derden binden.

De rechterlijke macht valt buiten deze definitie, behalve wanneer ze optreedt in een andere hoedanigheid dan de rechterlijke. De wetgevende vergaderingen en de daaraan verbonden instellingen vallen buiten deze definitie, behalve inzake aangelegenheden met betrekking tot overheidsopdrachten en personeelsleden van hun diensten. De uitvoerende macht valt er eveneens buiten voorzover deze optreedt in een rechterlijke hoedanigheid.”

Het decreet is in de eerste plaats van toepassing op een aantal bestuursinstanties die nominatief worden opgesomd. Het betreft meer bepaald:

1° het Vlaams Parlement en de eraan verbonden instellingen;

- 2° de diensten, instellingen en rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest;
- 3° de gemeenten en de districten;
- 4° de provincies;
- 5° de andere gemeentelijke en provinciale instellingen, met inbegrip van de verenigingen zonder winst oogmerk waarin één of meer gemeenten of de provincies minstens de helft van de stemmen in één van de beheersorganen heeft of de helft van de financiering voor haar rekening neemt;
- 6° de verenigingen van provincies en gemeenten, bedoeld in de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, en de samenwerkingsvormen zoals geregeld in het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking;
- 7° de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, hierna OCMW's te noemen, en de verenigingen, bedoeld in hoofdstuk 12 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende OCMW's;
- 8° de polders, bedoeld in de wet van 3 juni 1957 betreffende de polders, en de wateringen, bedoeld in de wet van 5 juli 1956 betreffende de wateringen;
- 9° de kerkfabrieken en de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten.

Daarnaast is het decreet ook van toepassing op alle andere instanties binnen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap. Het gaat hier om alle bestuursinstanties en milieu-instanties die niet nominatief worden opgesomd, maar die wel onder de definitie vallen.

Op Brusselse gemeenten is nog steeds de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur van toepassing en eigenlijk is dit ook het geval voor de Waalse provincies en gemeenten, zij het dat hier de bepalingen van de wet van 12 november 1997 werden geïncorporeerd in de *Code de la démocratie locale et de la décentralisation*.

Op de bestuursdocumenten en archieven van de OCMW's en van de instellingen die zij oprichten, gelegen in het BHG, is de ordonnantie van 26 juni 1997 van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het BHG betreffende de openbaarheid van bestuur van toepassing. Op de bestuursdocumenten van de OCMW's gelegen in het Waalse Gewest is artikel 31bis van de wet van 8 juli 1997 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van toepassing. Dit artikel werd ingevoerd door het decreet van de Waalse Gewestraad van 2 april 1998. Het bepaalt dat de wet van 11 april 1994 en het decreet van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur van toepassing zijn naargelang de bestuurshandelingen respectievelijk betrekking hebben op de bevoegdheid van de federale Staat of het Waalse Gewest. Het decreet van de Duitstalige Gemeenschapsparlement van 16 oktober 1995 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten is slechts van toepassing op de OCMW's die onder de bevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap vallen wat betreft de uitzonderingsgronden die betrekking hebben op bevoegdheden van de Duitstalige Gemeenschap.

De uitzonderingen van artikel 6, §§ 1 en 2 van de wet van 11 april 1994 zijn van toepassing op alle bestuursdocumenten van de OCMW's voor zover deze

betrekking hebben op materies die tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoren.

Het is belangrijk op te merken dat de regionale openbaarheidsregels niet van toepassing zijn op ten minste drie materies in de gemeenten waarvan de organieke bevoegdheid niet aan de gewesten werd overgedragen: burgerlijke stand, brandweer en lokale politie waarop in principe de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten van toepassing blijft. Wat de politie betreft, is dit slechts het geval voor eengemeentepolitiezones. Voor de meergemeentepolitiezones en hun instellingen zijn tot vandaag nog steeds geen federale procedureregels die de openbaarheid van bestuur organiseren van toepassing, maar moet een beroep worden gedaan op artikel 32 van de Grondwet dat directe werking heeft.

Ook bestuursdocumenten neergelegd in om het even welk archief vallen onder deze regelgeving, tenzij het gaat om bestuursdocumenten die verplicht moeten worden neergelegd in het Algemeen Rijksarchief. De verplichte neerlegging na 100 jaar houdt meteen in dat ze openbaar zijn. Voor zover de neergelegde bestuursdocumenten jonger zijn dan 100 jaar blijft de desbetreffende openbaarheidswetgeving op hen van toepassing. Hetzelfde geldt trouwens ook voor de bestuursdocumenten die niet verplicht, maar vrijwillig in het Algemeen Rijksarchief en het Rijksarchief in de Provinciën worden neergelegd.

3.2. De uitoefening van het recht van toegang

Het recht van publieke toegang kan op drie wijzen worden uitgeoefend. Ofwel maakt de aanvrager gebruik van het inzagerecht. Ofwel vraagt hij of zij om uitleg. Ofwel verzoekt hij of zij om een mededeling in afschrift, een kopie, van een bestuursdocument. In het Vlaamse openbaarheidsdecreet van 18 mei 1999 was daar nog een uitleenrecht aan toegevoegd, maar in het decreet van 26 maart 2004 is dit verdwenen. Het recht op uitleg en het inzagerecht zijn steeds gratis. Het ontvangen van een kopie kan worden onderworpen aan het betalen van een vergoeding. Sommige wetgevers hebben dat ook effectief gedaan. Zo kan worden gewezen op het Koninklijk besluit (KB) van 17 augustus 2007 tot vaststelling van het bedrag van de vergoeding verschuldigd voor het ontvangen van een afschrift van een bestuursdocument of een document met milieu-informatie (BS, 14 september 2007) dat de bedragen vastlegt die de federale administratieve overheden moeten vragen wanneer zij een kopie van een bestuursdocument verstrekken. In bepaalde regelgevingen heeft men de mogelijkheid om een vergoeding te vragen overgelaten aan de diverse administraties zelf, dit is zo voor de gemeenten en provincies waar de gemeente-, respectievelijk provincieraden binnen de marges die de decreetgever heeft uitgetekend, zelf de verschuldigde vergoedingen in een reglement vastleggen. De marge is dubbel: het grondwettelijk gegarandeerde recht mag niet onmogelijk gemaakt worden door de vergoeding en de vergoeding mag niet meer bedragen dan de kostprijs. Alleen is niet elke regelgever het erover eens wat onder “kostprijs” moet worden verstaan. In elk geval kunnen geen personeelskosten worden aangerekend voor het opzoeken van de bestuursdocumenten.

3.3. *Procedureaspecten*

De uitoefening van het recht van toegang is onderworpen aan het volgen van een procedure die heel laagdrempelig is. Meestal volstaat een eenvoudige brief aan het bestuur dat over het bestuursdocument beschikt. De aanvrager vermeldt duidelijk de betrokken aangelegenheid en, waar mogelijk, de betrokken bestuursdocumenten. Een belang moet niet worden aangetoond tenzij voor documenten of informatie van persoonlijke aard. Hoewel de definitie niet in elke openbaarheidsregelgeving identiek is, kan men generaliserend stellen dat het gaat over informatie die een waardeoordeel over of een gedragsbeschrijving van een natuurlijke persoon omvat. De belangvereiste is een ontvankelijkheidsvoorwaarde die aan de vraag naar de gegrondheid voorafgaat. Het is dus niet omdat iemand het vereiste belang kan aantonen dat er geen uitzonderingsgronden, zoals bv. deze met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, moeten worden toegepast. Vooral in het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur wordt het vereiste belang heel strikt gedefinieerd zodat voor alle informatie van persoonlijke aard die onder de toepassing van dit decreet vallen historisch onderzoek is uitgesloten omdat historici nooit kunnen worden geacht te worden geraakt in hun rechtstoestand, maar enkel in hun feitelijke toestand.

Heeft de aanvrager zich verkeerdelijk tot een bestuur gericht dat het gevraagde bestuursdocument niet onder zich heeft, dan rust op deze de verplichting de verzoeker daarvan onmiddellijk op de hoogte te brengen. Het moet hem de benaming en het adres van het bestuur meedelen die naar zijn informatie het gevraagde bestuursdocument onder zich heeft. Het Vlaamse decreet van 26 maart 2004 en de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie gaan een stap verder in gebruiksvriendelijkheid: de administratie zelf moet de aanvraag doorsturen naar het bestuur dat volgens haar over het document beschikt en de aanvrager hiervan op de hoogte brengen.

Het bestuur moet binnen dertig dagen (bv. de federale, Brusselse en Waalse provinciale en gemeentelijke administraties) of binnen vijftien dagen (de Vlaamse administraties en de Vlaamse lokale besturen) zijn beslissing aan de aanvrager meedelen. Die beslissing moet *in concreto* gemotiveerd zijn. Slechts motieven die een wettelijke grondslag hebben, kunnen worden ingeroepen. Zij moeten restrictief worden geïnterpreteerd als uitzonderingen op een grondrecht.

3.4. *Uitzonderingsgronden*

De verschillende openbaarheidsregelgevingen bevatten doorgaans drie soorten uitzonderingsgronden: verplichte relatieve, verplichte absolute en facultatieve uitzonderingsgronden. Bij de *verplichte relatieve* uitzonderingsgronden moet het bestuur de toegang tot een bestuursdocument of een gedeelte ervan weigeren als de openbaarmaking niet opweegt tegen de schade die de openbaarmaking aanbrengt aan een in de wetgeving beschermd belang. Bij *verplichte absolute* uitzonderingsgronden is het voldoende dat de openbaarmaking een inbreuk vormt op het beschermde belang opdat de openbaarmaking zou geweigerd worden. Bij *facultatieve* uitzonderingsgronden kan het bestuur al dan niet de openbaarmaking weigeren voor zover zij dit voldoende kan motiveren. Voor milieu-informatie kunnen enkel relatieve uitzonderingsgronden worden ingeroepen.

Nemen we de federale wet van 11 april 1994 als voorbeeld, dan levert dit ons volgend beeld op. De uitzonderingsgronden die alle administratieve overheden *moeten* inroepen omdat zij betrekking hebben op materies waarover de *federale wetgever* bevoegd is, zijn in twee groepen onder te brengen. De *eerste groep* weigeringsgronden (artikel 6, § 1) zijn deze waar, naar het oordeel van de overheid, het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen een van volgende belangen: de veiligheid van de bevolking; de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuursorganen; de federale internationale betrekkingen van België; de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land; de opsporing of vervolging van strafbare feiten; een federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet; het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld; de geheimhouding van de identiteit van de persoon die het document of de inlichting vertrouwelijk aan de administratieve overheid heeft meegedeeld ter aangifte van een strafbaar of strafbaar geacht feit. De *tweede groep* weigeringsgronden (artikel 6, § 2) zijn deze waar de openbaarmaking afbreuk zou doen aan de persoonlijke levenssfeer (tenzij de betrokkene daarmee instemt); aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsplicht, of aan het geheim van de beraadslagingen van de (collegiale) overheden. Daarnaast zijn er de uitzonderingsgronden die enkel *kunnen* worden ingeroepen door federale, administratieve overheden (artikel 6, § 3). Ze kunnen een vraag afwijzen als het bestuursdocument niet voltooid is en om die reden tot misvatting aanleiding kan geven, als het een advies of mening betreft die uit vrije wil werd gegeven en waarvan de vertrouwelijkheid werd ingeroepen en als de vraag kennelijk onredelijk of te vaag is.

3.5. *Beroepsmogelijkheden*

Juridisch is het toekennen van een recht slechts betekenisvol wanneer het ook afdwingbaar is. Daarom hebben de meeste wetgevers ook in een administratieve beroepsprocedure voorzien die eveneens meestal heel laagdrempelig is. Verschillende modellen van administratieve beroepsprocedures zijn terug te vinden: een georganiseerd administratief beroep bij dezelfde administratieve overheid als waarbij het initiële verzoek werd ingediend gekoppeld aan een adviesaanvraag aan de commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten (bv. in de federale openbaarheidswetgeving), een georganiseerd administratief beroep bij een beroepsinstantie (bv. in de Vlaamse openbaarheidswetgeving) en een combinatie van beide. Steeds staat een jurisdictioneel beroep open tegen een definitieve beslissing over een aanvraag tot openbaarmaking van een bestuursdocument/milieu-informatie op grond van artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. Omdat hier echter een subjectief recht in het geding is, zijn ook de gewone rechtbanken bevoegd, al wordt hiervan nauwelijks gebruik gemaakt.

Vooraf op het vlak van de beroepsprocedures is het recht van toegang tot bestuursdocumenten niet altijd doeltreffend georganiseerd. Dit is vooral het geval waar het georganiseerde beroep bestaat uit een verzoek tot heroverweging gericht aan dezelfde administratieve overheid waarbij het verzoek om toegang eerst werd ingediend, gekoppeld aan het verzoek om advies bij een onafhankelijke Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten. Als de jurisdictionele

rechtsbescherming bovendien niet verder reikt dan een annulatieberoep, dan staat de burger nog ver verwijderd van de uitoefening van zijn recht van toegang.

3.6. Gebruik van bestuursdocumenten

Het toekennen van een recht van toegang tot bestuursdocumenten betekent nog niet dat men die informatie vrij mag gebruiken en verspreiden. Wordt het gebruik als een vorm van “hergebruik” in de zin van richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie gekwalificeerd, dan moet rekening worden gehouden met de rechtsregels die deze richtlijn hebben omgezet. Verder kan ook het auteursrecht of het *sui generis*recht verbonden met databases een verder gebruik of een verdere verspreiding in de weg staan zonder de toestemming van de houder van dit recht. Natuurlijk geldt dit slechts voor zover het bestuursdocument samenvalt met het voorwerp van het auteursrecht en/of het *sui generis*recht dat van toepassing kan zijn op databanken. Trouwens, het auteursrecht verhindert zelfs dat er toegang onder de vorm van een kopie wordt verstrekt zonder toestemming van de auteur of zijn rechthebbende.

3.7. De toegang tot persoonsgegevens

Bevat een bestuursdocument persoonsgegevens in de zin van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en vallen zij niet onder een uitzonderingsgrond aanwezig in de openbaarheidsregelgeving, dan moet nog wel worden voldaan aan de voorwaarden die deze wet stelt vooraleer toegang tot die specifieke informatie aan een derde kan worden gegeven.

3.8. Uitsluiting van bepaalde bestuursdocumenten

Het is belangrijk op te merken dat bepaalde documenten, namelijk gerubriceerde of geclassificeerde documenten volledig van de openbaarmaking zijn uitgesloten (art. 26 van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, *BS*, 7 mei 1999, p. 15.752-15.758).

4. Specifieke toegangsregels

4.1. De toegang tot de akten en registers van de burgerlijke stand

Al eerder werd vermeld dat op de toegang tot akten en registers van de burgerlijke stand specifieke regels gelden. Artikel 45 BW bevat enerzijds een principiële verbod tot rechtstreekse raadpleging van de registers van de burgerlijke stand, anderzijds organiseert het een vorm van onrechtstreekse toegang via afschriften en uittreksels van individuele akten. In tegenstelling tot afschriften zijn uittreksels geen volledige kopieën van deze akten, maar bevatten ze een samenvatting van de akte van de burgerlijke stand waarin de essentiële gegevens zijn opgenomen. Afschriften en uittreksels kunnen worden afgeleverd door de ambtenaar van de burgerlijke stand of door de beambte van het gemeenbestuur die daartoe is gemachtigd, door de griffie van de rechtbank van eerste aanleg en door de Algemeen Rijksarchivaris voor de akten van de burgerlijke stand die door de

rechtbanken van eerste aanleg na 100 jaar in het Algemeen Rijksarchief zijn neergelegd. Iedereen kan een uittreksel verkrijgen van de akten van de burgerlijke stand voor zover hierin geen melding wordt gemaakt van de afstamming van de personen op wie de akte betrekking heeft.

De afgifte van eensluidend verklaarde afschriften en uittreksels waarin de afstemming wordt vermeld, is echter onderworpen aan een aantal beperkingen en/of voorwaarden. Iedere belanghebbende kan een dergelijke kopie zonder probleem verkrijgen voor zover de akte minstens 100 jaar oud is. Is de akte evenwel minder dan 100 jaar oud, dan kan de historicus als hij blijkt geeft van een wetenschappelijk of een ander wettig belang opzoeken laten verrichten of een eensluidend afschrift of een uittreksel van een akte van de burgerlijke stand met vermelding van de afstamming verkrijgen als hij hiervoor een machtiging van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg bekomt. Van zodra het vereiste belang wordt aangetoond, verkrijgt hij of zij de toestemming.

Het verzoek is kosteloos en kan zowel mondeling als schriftelijk worden gedaan. Het verkrijgen van afschriften is onderworpen aan het betalen van bepaalde rechten die afhankelijk zijn van de plaats waar de aanvrager het afschrift of het uittreksel verkrijgt. Wordt de aanvraag bij een gemeente ingediend, dan gelden op die afgifte niet langer zegelrechten aangezien die zijn afgeschaft. De gemeentelijke taks is echter overeind gebleven. Er is anderzijds rechtspraak die van oordeel is dat ook de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten van toepassing is op de akten van de burgerlijke stand wanneer een niet gehandtekende en gezegelde afgifte wordt gevraagd: in dit geval kan hoogstens de kostprijs worden geëist.

Er bestaat discussie of historici een rechtstreekse toegang kunnen hebben tot de akten en registers van de burgerlijke stand. Volgens een bepaalde interpretatie zou dit mogelijk zijn voor de duplicaten die door de rechtbanken van eerste aanleg na 100 jaar in het rijksarchief worden neergelegd en voor de duplicaten jonger dan 100 jaar in het bezit van de rechtbanken van eerste aanleg voor zover de aanvrager doet blijken van een familiaal, wetenschappelijk of van een ander belang. Volgens een andere interpretatie bestaat geen rechtstreeks recht van toegang tot deze laatste categorie omdat de toelating van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg voor de verzoeker geen machtiging inhoudt om zelf de registers van de burgerlijke stand te raadplegen of een afschrift van de akten te maken.

Omdat op akten en registers van de burgerlijke stand sinds 2000 ook de zogenaamde privacywet van toepassing is, moeten vragen worden gesteld bij de grens van 100 jaar aangezien deze wet iedereen beschermt zolang hij in leven is. Het gevolg is dat zelfs na 100 jaar bepaalde informatie uit de akten van de burgerlijke stand niet zomaar altijd kan worden openbaar gemaakt.

4.2. De toegang tot de bevolkingsregisters

De toegang tot de bevolkingsregisters wordt geregeld door twee Koninklijke besluiten uit 1992. Het KB van 16 juli 1992 betreffende het recht van toegang tot de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister en betreffende het recht op verbetering van deze registers bepaalt op welke wijze de betrokkene toegang

kan krijgen tot zijn gegevens in de bevolkingsregisters. Het KB van 16 juli 1992 betreffende het verkrijgen van informatie uit de bevolkingsregisters en uit het vreemdelingenregister regelt de toegang van derden tot gegevens uit het bevolkingsregister. Dit KB moet bovendien worden samen gelezen met de zogenaamde privacywet.

Artikel 5 van dit besluit bepaalt dat de raadpleging van het bevolkingsregister en het vreemdelingenregister door de gemeentelijke diensten en de diensten afhankelijk van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn slechts voor interne doeleinden is toegestaan. De raadpleging van deze registers is verboden aan private personen en hierop rust in principe geen begrenzing in de tijd. Zij kan aan de andere overheden of openbare instellingen slechts door of krachtens de wet worden toegestaan. De toegang kan wel onrechtstreeks worden uitgeoefend via de afgifte van uittreksels uit de registers en van de getuigschriften die aan de hand van die registers zijn opgemaakt. Elke persoon, elke publieke of private instelling kan, op schriftelijk en ondertekend verzoek, een uittreksel uit de registers of een getuigschrift dat aan de hand van die registers is opgemaakt, krijgen over een inwoner van de gemeente wanneer de afgifte van die documenten door of krachtens de wet is voorgeschreven of toegestaan.

Ondertussen werd verduidelijkt dat door documenten waarvan de afgifte door of krachtens de wet is voorgeschreven of toegestaan, dient te worden verstaan onder andere de documenten die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging of voor de voortzetting van een procedure bepaald door de wet, het decreet of de ordonnantie, in het bijzonder het Burgerlijk Wetboek, het Gerechtelijk Wetboek en het Wetboek van Strafvordering, of door een besluit genomen in uitvoering van de wet, het decreet of de ordonnantie, wanneer de rechtspleging de aanwijzing vereist van de woonplaats van de persoon jegens welke ze dient ten uitvoer gebracht of vervolgd te worden en wanneer de woonplaats in dit geval dient gelijkgesteld te worden met de inschrijving in de bevolkingsregisters of in het vreemdelingenregister. In dit geval mag het uittreksel alleen de informatie bevatten die nodig is voor de rechtspleging wanneer de persoon jegens welke ze ten uitvoer wordt gebracht of vervolgd, is ingeschreven in de bevolkingsregisters of in het vreemdelingenregister van de gemeente waar de aanvraag werd ingediend.

De informatie op de uittreksels of getuigschriften is bovendien beperkt: tenzij de wet anders bepaalt, mogen de uittreksels of getuigschriften geen andere gegevens bevatten dan degene waarin artikel 3, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen voorziet. Zij mogen het identiteitsbewijs van de betrokken persoon vermelden, van de verklaring van wettelijke samenwoning, evenals, eventueel, de beëindiging ervan.

Ook mogen geen lijsten van personen ingeschreven in de registers aan derden worden verstrekt. Dit verbod is niet van toepassing op de overheden of de openbare instellingen die door of krachtens de wet gemachtigd zijn om dergelijke lijsten te verkrijgen en dit voor de informatie waarop deze machtiging betrekking heeft. Op het principieel verbod bestaan vier uitzonderingen: op schriftelijke aanvraag en met vermelding van het gebruik waarvoor ze gevraagd worden, kunnen de personenlijsten die geen andere informatie bevatten dan deze die opgesomd wordt in artikel 3, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, enkel worden verstrekt:

-
- a) aan de instellingen van Belgisch recht die taken van algemeen belang vervullen die niet het voorwerp waren van een nominatieve aanwijzing door de Koning om toegang te hebben tot de informatie van het Rijksregister van de natuurlijke personen, met toepassing van artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen;
 - b) aan buitenlandse overheden, mits de minister van Buitenlandse zaken vooraf zijn akkoord geeft;
 - c) enkel voor verkiezingsdoeleinden aan de politieke partijen tijdens de zes maanden die voorafgaan aan de datum van een gewone verkiezing of tijdens de veertig dagen die voorafgaan aan de datum van een buitengewone verkiezing;
 - d) aan de opiniepeilingsinstellingen die erkend zijn door de minister van Economische zaken, op advies van de Commissie voor de opiniepeilingen.

En zelfs in het geval het gaat om uitzonderingen op het principieel verbod, dan nog moet toepassing worden gemaakt van het finaliteitsbeginsel.

