



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

20 april 2009

ADVIES 2009-27

over het systematisch afleveren van individuele
beslissingen aan een beroepsorganisatie

(CTB/2009/33)

1. Een overzicht

Bij brief van 2 maart 2009 vroeg de gouverneur van Vlaams-Brabant aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd, over de vraag of het openbaarheidswetgeving zich verzet om systematisch iedere individuele afwijkingsbeslissing op het monopolie van architecten aan de Orde van Architecten over te maken. De Commissie verwierp deze adviesaanvraag omdat ze oordeelde dat de vraag niet uitging van een federale administratieve overheid. Bij mail van 3 april 2009 stelde mevrouw Bea Vossen, adviseur, Coördinator Afdeling Federale Overheid, de vraag opnieuw.

Tussen de verschillende provincies bestaat verschillende zienswijzen:

- Sommige gouverneurs leiden uit de rechtspraak van de Raad van State af dat de Orde van Architecten bij het inleiden van een beroep tot nietigverklaring tegen een machtigingsbesluit van de provinciegouverneur binnen de limieten zijn bevoegdheid handelt en de Orde dus ook steeds over het vereiste 'belang' beschikt om een kopie van de individuele beslissingen te verkrijgen. Bijgevolg is er ook geen beletsel om de Orde systematisch in kennis te stellen van de beslissingen van de Gouverneur.
- Andere gouverneurs staat terughoudend tegenover de systematische mededeling van hun beslissingen aan de Orde. Ze baseren zich hiervoor op privacyredenen en op het feit dat geen enkele wetsbepaling voorziet dat dergelijke individuele beslissingen systematisch aan de Orde worden overgemaakt. Wat betreft de toepassing van de wet op de openbaarheid van bestuursdocumenten stellen zij dat het hier gaat om individuele, gemotiveerde beslissingen waarover geval per geval een aanvraag tot mededeling moet worden ingediend en het vereiste 'belang' moet worden aangetoond.

2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

De Commissie stelt vast dat de aanvraag uitgaat van een federale administratieve overheid, meer bepaald de federale administratie bij de Provincie Vlaams-Brabant. Er is dus voldaan aan de vereiste dat enkel een federale administratieve overheid een vraag om advies kan richten

aan de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten op grond van artikel 8, § 3 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Bovendien stelt de Commissie vast dat de aanvraag geen betrekking heeft op een concrete vraag om toegang tot een bestuursdocument, maar op algemene interpretatie van de wet van 11 april 1994.

3. De gegrondheid

De Commissie stelt vast dat de wetgever op geen enkele wijze een specifieke bepaling heeft uitgewerkt waarin aan de Orde van Architecten in geen bijzonder recht van toegang tot de afwijkingsbeslissingen genomen door de gouverneur heeft voorzien.

De Commissie wenst er vervolgens op te wijzen dat de wet van 11 april 1994 voor wat betreft de openbaarmaking van bestuursdocumenten enkel de passieve openbaarheid van bestuur regelt, meer bepaald de toegang tot bestuursdocumenten op verzoek. De vraag die wordt gesteld in hoeverre op automatische wijze aan de Orde van Architecten toegang kan worden verstrekt tot elke individuele afwijkingsbeslissing op het monopolie van architecten, is geen vraag die leidt tot openbaarmaking noch een vraag tot passieve openbaarheid van bestuur. Nochtans kunnen uit de wet van 11 april 1994 bepaalde principes worden afgeleid die toelaten de gestelde vraag te beantwoorden.

De Commissie stelt vast dat de weigeringsgronden van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur in principe enkel betrekking hebben op de passieve openbaarheid van bestuur. Toch is de Commissie van oordeel dat op actieve wijze geen toegang mag worden gegeven tot informatie in een bestuursdocument die in strijd zou zijn met de weigeringsgronden in deze wet, tenzij hiervoor een specifieke juridische grondslag in een wet aanwezig is.

De toepassing van de weigeringsgronden moet worden opgesplitst in enerzijds de verplichting tot het aantonen van een belang voor documenten van persoonlijke aard en anderzijds het al dan niet vallen onder een of meer van de uitzonderingsgronden zoals die in artikel 6, §§ 1 tot en met 3 van de wet van 11 april 1994 aanwezig zijn.

De beslissingen waarbij een individuele afwijking op het monopolie van architecten wordt toegekend, bevatten een beoordeling van de specifieke hoedanigheid van de aanvrager van een dergelijke individuele afwijkingsaanvraag en moet in die zin worden beschouwd als een document van persoonlijke aard. Een document van persoonlijke aard is immers volgens artikel 1, tweede lid, 3° van de wet van 11 april 1994 een *“bestuursdocument dat een beoordeling of een waardeoordeel bevat van een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon of de beschrijving van een gedrag waarvan het ruchtbaar maken aan die persoon kennelijk nadeel kan berokkenen”*. Om toegang te kunnen geven tot een dergelijk document is een belang nodig. De wetgever heeft dit belang niet nader gedefinieerd, maar er mag worden aangenomen dat dit belang overeenstemt met het belang dat nodig is om een annulatieberoep in te stellen bij de Raad van State. Dit blijkt trouwens uit de bespreking in de bevoegde parlementaire Commissie (*Parl. St.* Kamer van Volksvertegenwoordigers, stuk nr. 1112/1, 1993 – 1993, 32). De Commissie erkent dat de Orde van Architecten meestal het vereiste belang heeft om toegang te krijgen tot de documenten. Dit blijkt immers uit het arrest nr. 12.712 van 8 december 1967 van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin hij terecht oordeelde dat de Orde van Architecten er belang bij heeft, niet alleen de haar bij de wet verleende prerogatieven te verdedigen, maar ook als hoeder van de eer en de waardigheid van de Orde, nietig verklaard te zien de beslissingen die mochten ingaan tegen de regels betreffende de uitoefening van het beroep zodat het door de gouverneur (...) als verweerder in deze procedure ingeroepen middel van niet-ontvankelijkheid in hoofde van de Orde van Architecten, niet bewilligd kon worden door het administratief rechtscollege.

Het vereiste dat een belang moet worden aangetoond, is echter slechts een ontvankelijkheidsvereiste, waarna nog moet worden nagegaan of er niet één of meerdere uitzonderingsgronden in artikel 6, §§ 1 tot en met 3 van de wet van 11 april 1994 moeten of kunnen worden ingeroepen. Aangezien de uitzonderingsgronden van artikel 6, § 3, 3° en 4° slechts betrekking kunnen hebben op een aanvraag en er hier geen aanvraag is, moet met deze uitzonderingsgronden geen rekening worden gehouden. Evenmin kan toepassing worden gemaakt van de uitzonderingsgronden in artikel 6, § 3, 1° en 2°. Niet enkel bieden deze uitzonderingsgronden steeds de mogelijkheid om vooralsnog openbaar te maken, in casu zijn ze evenmin van toepassing.

In verband met de afwijkingsbeslissingen zal echter rekening moeten worden gehouden met de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 op grond waarvan een federale of niet-federale administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, afwijst, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift heeft ingestemd. Onmiskenbaar bevatten de afwijkingsbeslissingen informatie waarvan de bekendmaking ervan afbreuk kan doen aan de persoonlijke levenssfeer van de aanvrager van de afwijkingsbeslissing zodat om die reden de toegang tot deze bestuursdocumenten niet kan plaatsvinden, noch op passieve noch op actieve wijze. Toch bevat de uitzonderingsgrond zelf een afwijkingsmogelijkheid, namelijk wanneer uitdrukkelijk de toestemming wordt gevraagd aan diegene die de afwijkingsbeslissing heeft verkregen. De Commissie wenst er wel op te wijzen dat de aanvrager van de afwijkingsbeslissing daarbij autonoom en zonder enige druk zijn toestemming moet kunnen geven en dat hij er niet door middel van een algemene formule gewoon op attent wordt gemaakt dat als hij zich niet verzet tegen de verstrekking van de beslissing, de beslissing ook automatisch aan de Orde van Architecten wordt meegedeeld. De toestemming dient dus individueel te worden gevraagd nadat de beslissing over de afwijkingsaanvraag is genomen.

Of al dan niet afbreuk wordt gedaan aan de persoonlijke levenssfeer vergt een concreet beoordelingsproces dat verhindert dat een afwijkingsbeslissing op automatische wijze ter beschikking zou worden gesteld aan de Orde van Architecten.

Brussel, 20 april 2009.

F. SCHRAM
secretaris

J. BAERT
voorzitter