



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

5 september 2016

ADVIES 2016-104

met betrekking tot de mogelijkheid van het niet langer
beantwoorden van aanvragen tot openbaarmaking

(CTB/2016/98)

1. Een overzicht

1.1. Bij brief van 18 augustus 2016 verstuurd bij e-mail van dezelfde dag verzoekt de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd, om een advies over een door de woordvoester van de FOD geschetste problematiek van 29 juni 2016.

1.2 In deze brief informeerde de woordvoester de Commissie dat de FOD Economie, K.M.O. en Middenstand en Energie de aanvraag van een internetjournalist afwijst en hem tot nader order geen bestuursdocumenten meer mee te delen zich hierbij beroepend op artikel 6, § 3, 3° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Een internetjournalist is naast hoofdredacteur ook ex-zaakvoerder van bedrijven actief in de design-, elektriciteits- en telecomsector. Sinds een 15-tal jaren neemt hij zeer vaak contact op met medewerkers van de Algemene Directie Energie en met kabinetsleden van de bevoegde minister via brieven, e-mails en via de telefoon met daarin allerlei opmerkingen, vragen, verwijten en beschouwingen. Hij doet ook systematisch een beroep op de openbaar van bestuur om mededeling te verkrijgen van bestuursdocumenten over elektrische installaties. Hierop is de FOD binnen de grenzen van de wet van 11 april 1994 steeds ingegaan. Volgens de FOD kadert evenwel elke vraag van deze persoon in zijn treiter- en lastercampagne t.a.v. de Algemene Directie Energie en enkele medewerkers in het bijzonder, alsook de bevoegde minister. Deze problematiek sleept al enkele jaren aan. Ook zijn er incidenten geweest waarbij medewerkers op vrij agressieve wijze werden benaderd ook in de privésfeer. De praktijken van betrokkene beperken zich niet tot de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie en het onderwerp "elektriciteit", maar ook burgers, journalisten, lokale besturen worden of werden systematisch door hem gevisieerd. Dit heeft geleid tot een aantal klachten bij de Raad voor de Journalistiek, waarbij in elk van deze procedures overtredingen werden vastgesteld op de Code van Journalistieke beginselen.

Ook werd al meermaals een strafrechtelijke klacht ingediend, zowel door burgers als door (vertegenwoordigers van) openbare besturen) tegen

betrokkene wegens belaging en/of laster en eerroof. Dit is telkens vergeefs gebleken. Om die reden wenst de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie haar voornemen te verdedigen om niet meer te reageren op de kwaadwillige berichten en aantijgingen van de betrokkene.

In het licht van deze historiek en rekening houdend met de complexiteit van de materie en de arbeidsintensiviteit van bepaalde opzoekingen, is de FOD van oordeel dat de betrokkene misbruik maakt van het recht op openbaarheid van bestuur zodat een aanvraag tot openbaarmaking kennelijk onredelijk maakt. Het verbod van rechtsmisbruik vormt een algemeen rechtsbeginsel. Uit de rechtspraak en rechtsleer volgt dat rechtsmisbruik niet alleen de uitoefening is van een recht met het enkele opzet te schaden, maar ook het uitoefenen van dat recht op een wijze die kennelijk de grenzen te buiten gaat van de normale uitoefening van dit recht door een voorzichtig en bezorgd persoon (ter goeder trouw). De gevolgen van de uitoefening van een recht mogen niet in onevenredigheid zijn met de voordelen voor degene die het recht uitoefent.

De aanvragen tot mededeling van bestuursdocumenten vanwege de betrokkene hebben tot gevolg dat de goede werking van de administratie wordt verhinderd:

- 1) Psychosociale overbelasting van de betrokken ambtenaren

De vragen tot mededeling of inzage vanwege de betrokkene gaan gepaard met een intentioneel aspect dat er op gericht is om bepaalde personen te viseren. Dit valt niet te rijmen met de redelijke uitoefening van het recht op openbaarheid van bestuur. Hierbij verwijst de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie naar een uitspraak van de Vlaamse Beroepsinstantie inzake de openbaarheid van bestuur. De minstens impliciete dreiging die uitgaat van elke vraag tot informatie of openbaarheid is zeer intimiderend voor de betrokken medewerkers, die zich belaagd voelen. De betrokkene wendt de via de wet op de openbaarheid van bestuur verkregen immers systematisch aan om deze te verdraaien en de feiten foutief voor te stellen. Deze handelswijze heeft niets meer te maken met onderzoeksjournalistiek, maar is er louter op gericht om de medewerkers van de FOD en de Minister van Energie aan de schandpaal te nagelen.

2) Administratieve overbelasting

Naast het feit dat de ambtenaren die instaan voor het verzamelen van de gevraagde gegevens dit dienen te doen in de wetenschap dat de betrokkene constant op zoek is naar manier om de administratie in een kwaad daglicht te stellen, is er tevens sprake van een administratieve overbelasting. Sinds april 2016 kreeg de dienst Energie en de dienst Infrastructuur en Controle van de Algemene Directie Energie samen 9 aanvragen tot mededeling van bestuursdocumenten vanwege de betrokkene. Vaak leidt dit tot bijkomende aanvragen, vragen waarvan het nut niet meer kan worden ingezien. Het vermoeden rijst dat de betrokkene er plezier in schept om ambtenaren bezig te houden.

De aard van de gevraagde documenten vereisen vaak complex opzoekingswerk. De tijd die de medewerkers van de bevoegde dienst hieraan spenderen gaat ten koste van hun kerntaak, zijnde de controle van elektrische installaties. Ook alle beweringen van de betrokkene worden onderzocht wat een extra administratieve belasting veroorzaakt.

De FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie besluit dat ook al is het haar betrachting om zo transparant mogelijk te zijn en op correcte wijze gevolg te geven aan elke aanvraag in het kader van de openbaarheid van bestuur, een belangenafweging zich opdringt en wenst zij niet langer meer in te gaan op verzoeken van aanvragen tot openbaarmaking uitgaande van betrokkene, omdat in dit specifieke geval de openbaarheid niet langer opweegt tegen de last die zijn verzoeken rechtstreeks en onrechtstreeks veroorzaken binnen de aangeschreven diensten.

2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

De Commissie is van mening dat de aanvraag ontvankelijk is. Het verzoek om advies gaat immers uit van een federale administratieve overheid en beantwoordt dus aan artikel 8, § 3 van de wet van 11 april 1994. De adviesaanvraag op grond van artikel 8, § 3 van de wet van 11 april 1994 kan geen betrekking hebben op een concrete adviesaanvraag waarvan de mogelijkheid bestaat om een administratief beroep op grond van artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 in te dienen. In casu is dit niet langer het geval en kan de adviesaanvraag herleid worden tot een algemene vraagstelling, namelijk in welke mate en onder welke

voorwaarden artikel 6, § 3, 3° van de wet van 11 april 1994 kan worden ingeroepen en in welke mate en onder welke voorwaarden het algemeen rechtsbeginsel misbruik van recht kan worden ingeroepen ten aanzien van aanvragen tot openbaarmaking van bestuursdocumenten.

3. De beoordeling van de adviesaanvraag

3.1. Voorafgaande bemerking

De Commissie is van oordeel dat de door de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie tot zijn correctie dimensie moet worden herleid in het licht van het betrokken grondrecht dat in principe enkel betrekking heeft op de toegang tot bestuursdocumenten. De Commissie stelt vast dat de onvrede bij de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie niet enkel betrekking heeft op de toegang tot bestuursdocumenten, maar vooral en mede veroorzaakt wordt door een reeds klachten, moeilijkheden in de omgang, extra werklust door de vraag om controles uit te voeren, ...

De problematiek van het inroepen van artikel 6, § 3, 3° van de wet van 11 april 1994 en van het algemeen rechtsbeginsel misbruik van recht moet hier dan ook worden beperkt tot het recht van toegang tot bestuursdocumenten en kunnen geen verband houden met het gebruik dat iemand maakt van bestuursdocumenten of van het gebruik of misbruik dat hij maakt van de informatie in bestuursdocumenten. Sinds de wijziging van de wet van 11 april 1994 door artikel 9 van de wet van 7 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 bevat de wet van 11 april 1994 niet langer rechtsregels die op het gebruik van bestuursdocumenten betrekking hebben. Het hergebruik wordt op vandaag trouwens geregeld door de wet van 4 mei 2016 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (*BS* 3 juni 2016).

3.2. De beginselen die de aan openbaarheid van bestuur ten grondslag liggen

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. De toegang tot bestuursdocumenten kan

slechts worden geweigerd wanneer het belang ontbreekt voor de toegang tot een document van persoonlijke aard en wanneer één of meer uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden ingeroepen die zich bevinden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 en dit invoeren in concreto en op pertinente wijze kan worden gemotiveerd. Slechts uitzonderingsgronden die bij wet zijn opgelegd kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend geïnterpreteerd moeten worden (Arbitragehof, arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997, overweging B.2.1 en 2.2 en Arbitragehof, arrest nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2).

3.3. De inroepbaarheid van de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 3, 3° van de wet van 11 april 1994

Artikel 6, § 3, 3° van de wet van 11 april 1994 bepaalt dat een administratieve overheid de openbaarmaking kan weigeren als de aanvraag kennelijk onredelijk is. Bij de interpretatie van deze bepaling moet rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan en met het doeleinde dat de wetgever op het oog had.

Uit de bewoordingen van artikel 6, § 3, 3° van de wet van 11 april 1994 blijkt de beoordeling van de kennelijke onredelijkheid beperkt is tot een aanvraag en bijgevolg geen verband houdt met andere aanvragen die een verzoeker heeft ingediend. Het is immers best mogelijk dat iemand op een zeker moment heel actief is om bestuursdocumenten op te vragen omdat deze verband houden met activiteiten die op hem betrekking hebben. Ook kan het zijn dat op een zeker moment omwille van specifieke omstandigheden heel wat mensen om hetzelfde bestuursdocument of om dezelfde bestuursdocumenten vragen. Dit is op zich geen reden om de kennelijke onredelijkheid in te roepen. Ook vormt artikel 6, § 3, 3° van de wet van 11 april 1994 geen grondslag om repetitieve aanvragen als kennelijk onredelijk te beschouwen (advies van 18 februari 2002, CTB/2002/13). Evenmin kan dit artikel worden ingeroepen omwille van het feit dat het vinden van de gevraagde bestuursdocumenten heel wat opzoekingswerk verricht. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde immers in arrest nr. 225.549 van 21 november 2013 dat artikel 32 van de Grondwet een positieve verplichting inhoudt voor de openbare besturen. Ze moeten zich zo organiseren dat aan de verplichting tot openbaarmaking kan worden voldaan.

Daarnaast moet rekening worden gehouden het doel dat de wetgever met de uitzonderingsgrond van de kennelijke onredelijkheid voor ogen had. Uit de memorie van toelichting bij de wet van 11 april 1994 en deze bij de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten die dezelfde uitzonderingsgrond bevat, wordt vermeld dat het de bedoeling was dat de openbaarheid onwerkbaar wordt (*Parl. St. Kamer*, 1992-1993, nr. 1112/1, 19 en *Parl. St. Kamer*, 1996-1997, nr. 871/1, 9). De uitzonderingsgrond kan slechts worden ingeroepen wanneer een aanvraag van dien aard is dat blijkt dat de aanvrager tot doel heeft de werking van het bestuur in het gedrang te brengen of wanneer het voldoen aan de aanvraag hem in die mate zou belasten dat zijn normale werking in het gedrang komt. Dit mag echter niet vermoed worden, maar moet worden aangetoond met concrete feiten of elementen.

In het arrest nr. 229.279 van 21 november 2014 bevestigde de afdeling Bestuursrechtspraak de Raad van State over een gelijkaardig geformuleerde uitzonderingsgrond in het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur dat deze uitzonderingsgrond niet al te snel kan worden ingeroepen en er zeer omzichtig mee moet worden omgesprongen.

Er moet trouwens rekening worden gehouden met het feit dat het hier gaat om een facultatieve uitzonderingsgrond op een fundamenteel recht. Dit houdt in dan zelfs wanneer de reden voor de weigering aanwezig is, een administratieve overheid nog steeds kan beslissen om toegang te verlenen, zodat om in overeenstemming te zijn met het grondwettelijk recht van toegang een dergelijke uitzonderingsgrond voldoende concreet moet zijn gemotiveerd.

Brussel, 5 september 2016.

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitster