



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

16 april 2018

ADVIES 2018-36

met betrekking tot het verkrijgen van een kopie van documenten met betrekking tot het doorvoeren van een wijziging in het personeelsstatuut, het NMBS-personeelsstatuut en zijn evolutie en met betrekking tot de opleiding van treinbestuurders

(CTB/2018/33)

1. Een overzicht

1.1. Bij brief van 2 maart 2018 vraagt meester Alain Uyttenhove, namens zijn cliënten de heren X, Y, Z, A en B aan de Nationale Paritaire Commissie om inzage in en kopie van:

- alle documenten, verslagen en notulen die op de wijziging van artikel 3 van Hoofdstuk XV van het personeelsstatuut van de NMBS betrekking hebben (1);
- het volledige NMBS-personeelsstatuut, sinds zijn ontstaan tot op heden (2);
- stukken en documenten die betrekking hebben op de opleiding van de treinbestuurders, *in het bijzonder* informatie die moet toelaten om de evoluties in de opleiding doorheen de tijd, sinds het ontstaan van de opleiding tot op heden, te duiden (3).

1.2. Via e-mail van 13 maart 2018 ontvangt de aanvrager de volgende documenten:

- bericht 46 H HR 2016;
- het personeelsstatuut van de NMBS;
- hoofdstuk XV van het personeelsstatuut (voor wijziging door bericht 46 H HR 2016).

1.3. De aanvrager meent dat slechts gedeeltelijk voldaan is aan zijn aanvraag, omdat

- met betrekking tot de onder (1) gevraagde stukken enkel de gewijzigde tekst is meegedeeld, maar niet de verslagen en notulen die tot de wijzigende tekst hebben geleid en dat het vaststaat dat hierover verslagen en notulen zijn opgesteld;
- met betrekking tot het personeelsstatuut (2) enkel het huidige statuut is meegedeeld;
- er over de opleiding van de treinbestuurders (3) geen enkel stuk is voorgelegd.

Om die reden dient hij bij gewone brief van 4 april 2018 een verzoek tot heroverweging in bij de NPC. Bij gewone en aangetekende brief van dezelfde datum 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. Ze stelt immers vast dat het verzoek tot heroverweging gericht aan de Nationale Paritaire Commissie en het verzoek om advies aan de Commissie tegelijkertijd werden ingediend zodat voldaan is aan wat vereist is in artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' (hierna: de wet van 11 april 1994). Het advies wordt beperkt tot wat nog niet werd verstrekt.

3. De gegrondheid van de adviesaanvraag

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden ingeroepen die zich bevinden in artikel 6, §§ 1 en 2 van de wet van 11 april 1994 en dit inroepen *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). In de gevallen waarin de aanvraag wordt gericht tot een gemeente, dan kan deze eventueel ook de afwezigheid van het belang inroepen dat nodig is om toegang te krijgen tot een document van persoonlijke aard en de uitzonderingsgronden vermeld in artikel 7 van de wet van 12 november 1997 'betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten' voor zover tenminste deze wet nog van toepassing is.

De Commissie wenst erop te wijzen dat het recht van toegang tot bestuursdocumenten slechts geldt ten aanzien van bestaande documenten en een administratieve overheid hoe dan ook niet verplicht om bepaalde documenten aan te maken of heraan te maken, ook al heeft ze die documenten in het verleden gehad, maar werden die inmiddels verwijderd of vernietigd.

Bovendien moet eerst worden onderzocht of de wet van 11 april 1994 van toepassing is op de Nationale Paritaire Commissie aangezien slechts federale administratieve overheden onder het toepassingsgebied van deze

wet vallen. De wetgever heeft dit begrip niet nader omschreven en de invulling ervan volledig overgelaten aan de rechtspraak. Deze rechtspraak heeft een hele evolutie doorgemaakt. Bovendien moet rekening worden gehouden met de context waarin het begrip “administratieve overheid” fungeert. De rechtspraak spitst zich vooral toe op de interpretatie van het begrip binnen de context van de bevoegdheid van de Raad van State om bestuurshandelingen te beoordelen, terwijl de wet van 11 april 1994 los staat van het bestaan van een bestuurshandeling.

Grondrecht als uitgangspunt

Het is belangrijk voor ogen te houden wat het doel van de grondwetgever was toen hij de openbaarheid van bestuur in de Grondwet opnam.

In de Verklarende Nota bij artikel 24ter, het huidige artikel 32 van de Grondwet, is duidelijk vermeld dat *“De principes vastgesteld in het voorgestelde artikel gelden ten aanzien van alle administratieve overheden. De concrete invulling van dit begrip zal naderhand gebeuren. Aangezien hier een fundamenteel recht wordt toegekend, zal hierbij een zo breed mogelijke interpretatie worden gehanteerd. Met name kan verwezen worden naar artikel 14 van de wetten op de Raad van State en de rechtspraak van de Raad van State dienaangaande.”* (Parl. St. Kamer, B.Z. 1992-1993, 839/1, 5).

De grondwetgever had dus onmiskenbaar een ruim personeel toepassingsgebied op het oog, maar liet de invulling over aan de wetgever. Gelet op het gegeven dat het om een grondrecht gaat, moet de wetgever voor een zo ruim mogelijke invulling kiezen. Bovendien mag de wetgever wanneer hij om het personeel toepassingsgebied in te vullen voor het begrip “administratieve overheid” kiest, dit begrip niet zo beperkt invullen dat de wet in strijd zou zijn met het brede toepassingsgebied dat de grondwetgever voor ogen had.

Toepassingsgebied van de federale openbaarheidswet

De wet van 11 april 1994 is op grond van artikel 1, eerste lid van toepassing op:

- a) de federale administratieve overheden;

- b) de administratieve overheden andere dan de federale administratieve overheden doch slechts voor zover deze wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt.

Een administratieve overheid wordt door de wet gedefinieerd als “een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State” (artikel 1, tweede lid, 1° van de wet).

Notie (federale) «administratieve overheid»

In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat de federale openbaarheidswet is geworden (*Parl. St. Kamer, 1992-1993, 1112/1, 8-11*), werd de notie «administratieve overheid» als volgt verduidelijkt:

“Voor de bepaling van de notie “administratieve overheden” wordt gesteund op artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en bijgevolg op de uitgebreide jurisprudentie terzake van de Raad van State. Dit biedt het belangrijke voordeel dat het toepassingsgebied van de wet mee zal evolueren met de nieuwe ontwikkelingen die zich in de wetgeving en de administratieve praktijk voordoen. Bovendien verschaft de rechtspraak van de Raad van State een duidelijk houvast en worden criteria gehanteerd die volledig aansluiten bij de doelstelling van deze wet, namelijk de bestuurde in zijn verhouding tot het bestuur, welke vorm dat ook aanneemt, recht te geven op openbaarheid. De criteria van de Raad van State zijn, positief gesteld en niet-cumulatief: uitoefening van een taak van algemeen belang, over dwingende beslissingsbevoegdheid beschikken, betrokkenheid van de overheid bij de oprichting of erkenning, controle door de overheid, beschikken over bepaalde prerogatieven van de openbare macht en, negatief: niet behoren tot de wetgevende of de rechterlijke macht.

Nieuw tegenover de bestaande rechtspraak van de Raad van State is dat voor de toepassing van de hier voorgestelde wet bovendien zal moeten worden afgebakend welke van de administratieve overheden als federale administratieve overheden moeten worden beschouwd en welke als niet-federale administratieve overheden. De federale administratieve overheden zijn, aldus de Raad van State in zijn advies met betrekking tot onderhavig wetsontwerp, de federale administraties, de openbare instellingen en ermee vergelijkbare openbare diensten welke onder een federale administratieve overheid ressorteren, alsmede de private personen welke door een federale overheid ten gevolge van andere dan toevallige gebeurtenissen met het uitoefenen van een federale openbare dienstverlening zijn belast. Tot het federale niveau wordt eveneens gerekend het personeel van de provincies dat afhangt van de federale overheid inbegrepen de arrondissementcommissarissen.

De niet-federale administratieve overheden zijn deze die deel uitmaken van andere bestuursniveau's – de Gemeenschappen en de Gewesten, de provincies en de gemeenten, zoals daar zijn de diensten van de Gemeenschappen, de Gewesten of de

Gemeenschapscommissies of de instellingen door hen opgericht, privé-personen die een taak van algemeen belang uitvoeren die behoort tot de bevoegdheidsfeer van de Gemeenschappen of Gewesten, de gemeentelijke en provinciale organen, de intercommunales, de O.C.M.W.'s, de polders en wateringen, de kerkfabrieken, enz..

Wat het federale niveau betreft, heeft de Raad van State steeds als administratieve overheden bestempeld: de organen van het centrale rijksbestuur, zoals de Koning, de Ministers en bepaalde bij delegatie handelende ambtenaren die een beslissingsbevoegdheid bezitten zoals de Vaste Wervingssecretaris.

Voor wat de Koning als administratieve overheid betreft, moet beklemtoond worden dat Hij dit slechts is met betrekking tot aangelegenheden waarvoor een Minister de verantwoordelijkheid draagt (cf. artikel 64 van de Grondwet) en geenszins persoonlijk als administratieve overheid kan worden beschouwd. De stukken en de correspondentie die berusten bij het Staatshoofd vallen geenszins onder toepassing van deze wet.

Kabinetleden zijn evenmin administratieve overheden: zij zijn de persoonlijke medewerkers van de Ministers en kunnen zich niet in hun plaats stellen om beslissingen te nemen waarvoor de Ministers bevoegd zijn. Aangezien en in zoverre zij geen bevoegdheid bezitten om bindend op te treden tegenover derden, zijn zij, volgens de Raad van State, derhalve niet als administratieve overheid te beschouwen.

De organen van dienstgewijze gedecentraliseerde instellingen die een autonome beslissingsbevoegdheid bezitten, zijn wel als administratieve overheid te beschouwen. Zij werden door de overheid opgericht om in een dienst van algemeen nut te voorzien en zijn daarbij onder de hoge leiding van de overheid geplaatst. Het betreft onder meer de Algemene Spaar- en Lijfrentekas, de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers, de Bankcommissie, enzovoort.

Naast deze openbare instellingen stricto sensu zijn ook de instellingen die door de overheid of door toedoen van de overheid tot stand werden gebracht om in een openbare dienst te voorzien en waarvan particulieren of private vennootschappen deel uitmaken of die opgericht zijn in de vorm van een handelsvennootschap als administratieve overheid te beschouwen. Het betreft ondermeer het Gemeentekrediet van België.

Vragen rijzen met betrekking tot de zogenaamde ondernemingen met gemengd beheer die door de openbare overheid tot stand zijn gebracht en een openbare dienst of een dienst van algemeen belang waarnemen en waarvoor, zowel wat de samenstelling van het kapitaal als wat het beheer van de onderneming betreft, een beroep gedaan wordt op de medewerking van particulieren. Het betreft de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, de Nationale Bank van België, S.A.B.E.N.A., en andere.

Het antwoord op de vraag of zij als administratieve overheid moeten worden beschouwd, leidt de Raad van State af uit de ontleding van de bijzondere wetten die het statuut van die organismen regelen. De recente wijzigingen met betrekking tot het statuut van de autonome overheidsbedrijven kunnen dus aanleiding geven tot een herziening van de rechtspraak terzake, wat trouwens eveneens geldt tegenover de openbare kredietinstellingen.

Samen met deze organismen, dient de vraag gesteld te worden naar het karakter van administratieve overheid van organismen die uit particulier initiatief zijn ontstaan maar die met een taak van algemeen belang zijn belast.

Ten aanzien van deze organismen, die als dusdanig geen administratieve overheid zijn, maar wel met publiekrechtelijk gezag beklede beslissingen kunnen nemen die vatbaar zijn voor vernietiging door de Raad van State, is de wet betreffende de openbaarheid van bestuur slechts van toepassing ten aanzien van die aangelegenheden waarvoor het organisme het karakter van administratieve overheid heeft. Voor de ondernemingen van gemengd beheer betreft dit bijvoorbeeld de bevoegdheid die wordt uitgeoefend met betrekking tot het personeel.

Ook openbare adviesorganen (zoals de Centrale raad voor het Bedrijfsleven, de Hoge Raad voor de Middenstand, de Nationale Arbeidsraad) zijn aan deze gevolgtrekking onderworpen: zij zijn geen administratieve overheid wanneer zij adviezen verstrekken maar wel bij de uitoefening van hun beslissingsmacht ten aanzien van hun personeel. Enkel ten aanzien van deze aangelegenheid zijn zij onderworpen aan de toepassing van deze wet.

Hierbij moet beklemtoond worden dat het bovenstaande slechts geldt voor deze organismen die niet als dusdanig een administratieve overheid zijn en deze kwalificatie slechts verkrijgen in de mate waarin zij met publiekrechtelijk gezag beklede beslissingen nemen. Slechts voor deze organismen geldt de openbaarheid enkel ten aanzien van die aangelegenheden waarvoor het organisme het karakter van administratieve overheid bezit.

Dit geldt dus niet voor de organismen en instellingen die door de Raad van State in hun geheel als administratieve overheid worden beschouwd. Bij deze instellingen of organismen is de vraag of een document betrekking heeft op een aangelegenheid die onderworpen is aan het wettigheidstoezicht van de Raad van State irrelevant. Alle documenten die berusten bij dergelijke administratieve overheid zijn bestuursdocumenten, en in principe openbaar.”

Uit de toelichting blijkt enerzijds de bedoeling van de wetgever om, door voor de invulling van het begrip “administratieve overheid” te verwijzen naar artikel 14 van de wetten op de Raad van State en de daarop betrekking hebbende rechtspraak, het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 de mogelijke ontwikkeling van die rechtspraak te laten volgen. De wetgever koos immers voor een “evolutief” begrip, waarbij voldoende rekening kon worden gehouden met maatschappelijke evoluties. Omdat het begrip “administratieve overheid” in artikel 14 van de wetten op de Raad van State zelf niet wordt gedefinieerd, is de invulling die er in de Memorie van Toelichting aan wordt gegeven een weergave van een tijdgebonden situatie en bovendien een interpretatie van de bestaande rechtspraak. De evolutie die zich op dat moment voltrok in de rechtspraak was veeleer uitbreidend, al werd niet

uitgesloten dat toekomstige rechtspraak in beperkende zin zou evolueren als de aard van een bepaald organisme in de toekomst zou wijzigen.

Anderzijds blijkt dat een onderscheid dient gemaakt te worden tussen zogenaamde “organieke” en “functionele” openbare diensten. Terwijl alle documenten die berusten bij organismen en instellingen die in hun geheel als administratieve overheid worden beschouwd (*organieke openbare diensten*, o.a. de federale administraties) als bestuursdocumenten dienen te worden beschouwd en dus openbaar zijn, geldt voor organismen die niet als zodanig een administratieve overheid zijn (*functionele openbare diensten*) de openbaarheid enkel ten aanzien van die aangelegenheden, waarvoor een dergelijk organisme het karakter van administratieve overheid bezit. Wat die laatste categorie betreft gaat het in het bijzonder om de organismen die uit particulier initiatief zijn ontstaan maar die met een taak van algemeen belang zijn belast, om ondernemingen met gemengd beheer en om een specifieke categorie van adviesorganen, namelijk de openbare adviesorganen (in A. MAST e.a., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2017, p. 132, omschreven als “*de met een louter adviserende bevoegdheid belaste lichamen [...] waaraan de wetgever rechtspersoonlijkheid en een patrimoniale en budgettaire zelfstandigheid heeft verleend*”; op federaal niveau gaat het, bijvoorbeeld, om de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, de Hoge Raad voor de Middenstand en de Nationale Arbeidsraad).

De invulling van het begrip “administratieve overheid” is sedert de totstandkoming van de openbaarheidswet geëvolueerd. Het Hof van Cassatie heeft geoordeeld dat door de overheid opgerichte of erkende instellingen, die belast zijn met een openbare dienst en niet behoren tot de rechterlijke of wetgevende macht, in beginsel administratieve overheden zijn, in zoverre hun werking door de overheid wordt bepaald en gecontroleerd én zij beslissingen kunnen nemen die derden binden (zie in het bijzonder: Cass. 14 februari 1997, nr. C.96.0211.N; Cass. 10 september 1999, nr. C.98.0141.F; Cass. 6 september 2002, nr. C.01.0382.N; voor commentaar in de rechtsleer, zie onder meer: S. BAETEN, “Variaties op verzelfstandigingsthema’s: enkele bedenkingen over de tweewegenleer en het annulatiecontentieux naar aanleiding van het Cassatiearrest van 8 november 1996”, *C.D.P.K.* 1999, 83-102; M. BOES, “De administratieve overheid: een ondefinieerbaar begrip?”, *Ad amicissimum amici scripsimus. Vriendenboek Raf Verstegen*, Brugge, die

Keure, 2004, 27-30; MAST, *o.c.*, nrs. 1017-1020; P. NIHOUL, “La notion d’autorité administrative: retour à l’orthodoxie”, *Adm. Publ.*, 2001, 78-85; J.M. PIRET, “La notion d’autorité administrative”, *Adm. Publ.*, 1999, 236-238; F. VANDENDRIESSCHE, “De invulling van het begrip administratieve overheid na de arresten Gimvindus en BATC van het Hof van Cassatie”, *R.W.*, 2000-2001, 497-506; S. VAN GARSSE, “De ‘harmonicabewegingen’ van het begrip administratieve overheid”, *Tijdschrift voor Gemeenterecht*, 2002, 308-313). Daarbij heeft het Hof van Cassatie weliswaar de nadruk gelegd op het (*functionele*) criterium beslissingen te kunnen nemen die derden binden, doch daaruit kan niet worden afgeleid dat de bevoegdheid om beslissingen te kunnen nemen die derden binden in alle gevallen een noodzakelijke voorwaarde is om van een administratieve overheid te kunnen spreken. Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat de arresten van het Hof van Cassatie steeds betrekking hadden op privaatrechtelijke instellingen.

Kwalificatie van het de Nationale Paritaire Commissie

Volgens artikel 115 van de wet van 23 juli 1926 ‘betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische spoorwegen’ (hierna: de wet van 23 juli 1926) is de Nationale Paritaire Commissie het hogere orgaan voor sociale dialoog over sociale aangelegenheden van de Belgische Spoorwegen, zowel deze die eigen zijn aan één van de vennootschappen als deze die het niveau van één vennootschap overschrijden. De NPC bestaat uit zesentwintig leden en is paritair samengesteld.

Op grond van artikel 118 van de wet van 23 juli 1926 heeft de Nationale Paritaire Commissie de volgende bevoegdheden ten aanzien van de Belgische Spoorwegen alsook waar van toepassing ten aanzien van elke vennootschap afzonderlijk:

1° het onderzoeken van al de kwesties betreffende de bepalingen van het personeelsstatuut en de arbeidsovereenkomsten, met inbegrip van de regelen inzake de vergoeding van schade naar aanleiding van arbeidsongevallen, ongevallen op de weg naar of van het werk en van beroepsziekten, en over het algemeen al de kwesties die voor het personeel rechtstreeks van belang zijn, kwesties die haar worden voorgelegd overeenkomstig artikel 120, § 1;

2° het uitbrengen van haar advies over al de kwesties van algemene aard die de personen of organen bedoeld in artikel 120 menen haar te moeten voorleggen, onder meer in de gevallen waarin die personen of organen

oordelen dat die zaken voor het personeel onrechtstreeks van belang kunnen zijn;

3° het onderzoek van de economische en financiële inlichtingen betreffende de vennootschappen, zoals bepaald in artikel 15, b), 1° en 2°, van de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven en zoals gepreciseerd en aangevuld door collectieve arbeidsovereenkomsten gesloten binnen de Nationale Arbeidsraad;

4° het onderhandelen over het personeelsstatuut, het syndicaal statuut en de personeelsreglementering inzake " Dienst- en rusttijden " en hieromtrent een bindende regeling vaststellen bij een meerderheid van tweederde van de uitgebrachte stemmen, overeenkomstig de procedure bepaald in artikel 75;

5° het onderzoeken van alle aangelegenheden die rechtstreeks of onrechtstreeks van belang zijn voor het niet statutair personeel;

6° met een meerderheid van tweederde van de uitgebrachte stemmen een of meer arbeidsreglementen opstellen en wijzigen overeenkomstig artikel 11 van de wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen, waarbij de Nationale Paritaire Commissie de taken van de ondernemingsraad vervult;

7° advies geven over de HR-dienstenovereenkomst(en);

8° voorafgaandelijk goedkeuren, met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen, van de afsluiting en wijziging van de overeenkomsten inzake terbeschikkingstelling van personeel die overeenkomstig artikel 72 kunnen worden gesloten;

9° advies geven over de afsluiting en wijziging van de overeenkomsten inzake terbeschikkingstelling van personeel die overeenkomstig artikel 153 kunnen worden gesloten;

10° het deelnemen aan het beheer van de ten behoeve van het personeel opgerichte of op te richten instellingen;

11° het overleg met en de algemene informatie van het personeel inzake HR-beleid, met inbegrip van de aangelegenheden waarop de procedure bepaald in artikel 75 niet van toepassing is;

12° de kennisname van aangelegenheden betreffende het welzijn van het personeel op het werk, die haar worden meegedeeld door de Nationale Commissie voor preventie en bescherming op het werk;

13° het formuleren van een advies omtrent het driejaarlijks verslag van de algemeen directeur van HR Rail betreffende de woon-werkverplaatsingen van het personeel van de Belgische Spoorwegen, bedoeld in artikel 15, l), van de wet van 20 september 1948 houdende

organisatie van het bedrijfsleven, ingevoegd bij de programmawet van 8 april 2003;

14° het onderzoeken van de mogelijkheden tot wederbenutting bij afschaffing van betrekking van statutair personeel;

15° het onderhandelen en sluiten van collectieve overeenkomsten van toepassing op het niet statutaire personeel zoals bepaald in artikel 77;

16° het indienen van een aanvraag tot tussenkomst van een sociaal bemiddelaar zoals bepaald in artikel 136;

17° het verrichten van al haar werkzaamheden inzake de sociale verkiezingen, zoals omschreven in het algemeen reglement voor de syndicale betrekkingen;

18° het doen van uitspraken over het al dan niet bestaan van de economische of technische redenen ter rechtvaardiging van een ontslag van een syndicaal afgevaardigde of een kandidaat-syndicaal afgevaardigde, volgens de voorwaarden zoals bepaald bij artikel 164.

Daarnaast bepaalt artikel 72 van de wet van 23 juli 1926 dat de verdere voorwaarden en nadere bepalingen van de terbeschikkingstelling van het personeel krachtens het eerste lid, kunnen worden vastgesteld in een overeenkomst die, na de bekendmaking van deze wet in het Belgisch Staatsblad, kan worden gesloten tussen HR Rail en Infrabel en/of NMBS. Deze overeenkomst evenals alle wijzigingen ervan zijn onderworpen aan het voorafgaand akkoord van de Nationale Paritaire Commissie die beslist met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen, overeenkomstig de procedure bepaald in artikel 75.

Bovenal ten dezen bepaalt artikel 75 dat elk voorstel houdende vaststelling of wijziging van het personeelsstatuut, van het syndicaal statuut of van de personeelsreglementering inzake "Dienst- en rusttijden" voor onderhandelingen wordt voorgelegd aan de Nationale Paritaire Commissie overeenkomstig het personeelsstatuut. Elk voorstel bedoeld in het eerste lid maakt het voorwerp uit van een onderhandelingsprocedure in de Nationale Paritaire Commissie, waarna deze beslist bij tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen. Elke regeling aldus gestemd door de Nationale Paritaire Commissie, is bindend voor de raad van bestuur van HR Rail die de wijziging vaststelt.

Uit artikel 75 van de wet van 23 juli 1926 blijkt op zijn minst dat met betrekking tot de vaststelling of wijziging van het personeelsstatuut de Nationale Paritaire Commissie moet worden geacht een federale

administratieve overheid te zijn en dat de documenten die zij in haar bezit heeft die hierop betrekking hebben, bestuursdocumenten zijn in de zin van de wet van 11 april 1994. Dit is evenwel niet het geval voor de functies waar de Nationale Paritaire Commissie geen bindende beslissingsbevoegdheid heeft.

De Commissie is dan ook van oordeel dat de aanvraag enkel gegrond is voor alle documenten, verslagen en notulen die op de wijziging van artikel 3 van Hoofdstuk XV van het personeelsstatuut van de NMBS betrekking hebben en het volledige NMBS-personeelsstatuut voor zover hiervan historische voorbeelden voorhanden zijn.

Voor wat de regelgeving betreft, ziet de Commissie geen motieven in die het weigeren van de toegang kunnen rechtvaardigen. Wat de documenten die op de wijziging van artikel 3 van Hoofdstuk XV van het personeelsstatuut van de NMBS betrekking hebben, zal de Nationale Paritaire Commissie eventueel artikel 6, § 2, 3° van de wet van 11 april 1994 moeten invoeren. Deze uitzonderingsgrond bepaalt dat de openbaarmaking moet worden geweigerd wanneer aan het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is. Volgens een constante adviespraktijk van de Commissie laat deze uitzonderingsgrond enkel toe om individuele standpunten die leden aan een beraadslagingsproces innemen te beschermen, tenzij zij hun persoonlijk standpunt zelf al openbaar hebben gemaakt.

De Commissie wenst de Nationale Paritaire Commissie ook te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking op grond waarvan slechts informatie in een bestuursdocument aan de openbaarmaking kan worden onttrokken, voor zover die informatie onder een uitzonderingsgrond valt. Informatie in een bestuursdocument die niet onder een uitzonderingsgrond valt, moet openbaar worden gemaakt.

Brussel, 16 april 2018.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster