



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.844/3
van 10 januari 2024

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft specifieke regelingen voor de toegang tot bestuursdocumenten’

Op 10 november 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft specifieke regelingen voor de toegang tot bestuursdocumenten’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 december 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Yves DEPOORTER, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Peter SCHOLLEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 januari 2024.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Luidens artikel II.31, eerste lid, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 zijn de overheidsinstanties vermeld in artikel II.28, § 1, van hetzelfde decreet verplicht aan iedereen die erom verzoekt, de gewenste bestuursdocumenten openbaar te maken door er inzage in te verlenen of er een afschrift van te overhandigen, of er uitleg over te verschaffen.

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt ertoe aan dat artikel een vierde lid toe te voegen naar luid waarvan de hiervoor vermelde verplichting geen afbreuk doet aan specifieke voorschriften voor het aanvragen van toegang tot bestuursdocumenten die door of krachtens een wet of decreet zijn opgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. Blijkens de memorie van toelichting bij het voor advies voorgelegde voorontwerp, is de ontworpen regeling geïnspireerd op de rechtspraak van de Beroepsinstantie inzake de Openbaarheid van Bestuur, die

“in verschillende uitspraken [heeft] bevestigd dat het bestuursdecreet (en eerder het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur) regelgeving die voorschriften of modaliteiten bevat voor het openbaar maken (raadplegen of afschrift bezorgen) onverlet laat, en de instanties er niet van ontslaat die regelgeving te eerbiedigen bij het nemen van beslissingen over openbaarmaking.

Het is m.a.w. niet de bedoeling dat bestaande dwingende wettelijke of decretale bepalingen die procedures vastleggen voor het verkrijgen van inzage in of afschrift van bestuursdocumenten, omzeild worden via de regelgeving openbaarheid van bestuur. Dit principe wordt nu uitdrukkelijk vastgelegd in artikel II.31 van het bestuursdecreet”.

Nog volgens de memorie van toelichting “is [het] geenszins de bedoeling om een nieuwe uitzondering op het openbaarheidsprincipe te creëren”.

3.2. Aangenomen dat het de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp om in herinnering te brengen dat specifieke regelingen voor het toegang krijgen van bestuursdocumenten onverminderd van toepassing blijven overeenkomstig het *lex specialis*-beginsel, en niet om in een bijkomende uitzondering op het beginsel van openbaarheid te voorzien, rijst de vraag of de “wet”

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

wel specifieke voorschriften voor het aanvragen van toegang tot bestuursdocumenten kan opleggen voor de in artikel II.28, § 1, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 vermelde overheidsinstanties.

Uit de adviespraktijk van de Raad van State, afdeling Wetgeving,² blijkt immers dat iedere overheid bevoegd is om op algemene wijze de openbaarheid van bestuur te regelen wat haar *eigen* diensten en instellingen betreft, alsmede voor de rechtspersonen waarvan ze de organisatie kan regelen (het zgn. “organiek criterium”). Wat de uitzonderingsgronden betreft, heeft de Raad van State op basis van de parlementaire voorbereiding artikel 32 van de Grondwet steeds in die zin geïnterpreteerd dat het ieder van de onderscheiden wetgevers toekomt, binnen zijn materiële bevoegdheid, uitzonderingsgronden te bepalen die gelden voor *alle* administratieve overheden, dus ook voor andere administratieve overheden dan die welke onder de bevoegdheid van de betrokken wetgever vallen (het zgn. “materieel criterium”).

De federale overheid mag met andere woorden wel voorzien in uitzonderingen op de openbaarheid die ook gelden voor de in artikel II.28, § 1, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 vermelde overheidsinstanties, voor zover die uitzonderingen tot haar materiële bevoegdheid behoren, maar is niet bevoegd om ten aanzien van die instanties de procedure tot inzage te regelen of de vereisten te bepalen waaraan een aanvraag tot inzage moet voldoen. Behoudens de bij wet bepaalde uitzonderingsgronden op de openbarheidsplicht, die evenwel reeds in artikel II.39, tweede lid, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018³ worden geïnterpreteerd, kunnen er dan ook geen specifieke *door een wet* opgelegde voorschriften zijn voor het aanvragen van toegang tot bestuursdocumenten bij de in artikel II.28, § 1, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 vermelde overheidsinstanties.

Uit wat voorafgaat vloeit voort dat in het ontworpen artikel II.31, vierde lid, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 de woorden “een wet of” moeten worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

² Voor een samenvatting: zie adv.RvS 39.823/3 van 28 februari 2006 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 5 augustus 2006 ‘betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie’, *Parl.St.* Kamer 2005-06, nr. 51-2511/1, 64-65, opmerking 3.1.

³ Die bepaling luidt: “De uitzonderingen, vermeld in deze afdeling, gelden met behoud van de toepassing van de andere uitzonderingen die bij de wet, het decreet of de ordonnantie bepaald zijn en die verband houden met de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid of andere gemeenschappen of gewesten”.