
TOEGANG TOT DOCUMENTEN EN INFORMATIE

Sleutel voor een transparante overheid en als recht om te weten

Frankie SCHRAM

Gastprofessor, Katholieke Universiteit Leuven - Instituut voor de Overheid en Universiteit
Antwerpen - Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen
Medewerker, Katholieke Universiteit Leuven - Instituut voor Administratief Recht
Secretaris van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, FOD Binnenlandse Zaken

- Het recht om te weten heeft weinig inhoud als aan de andere kant de toegang tot informatie en documenten niet verzekerd is. Tussen het recht om te weten en het recht van toegang tot documenten en informatie bestaat dus een onmiskenbare band. Voor ik in dit artikel nader in ga op de openbaarheidswetgeving als instrument voor het verzekeren van een recht van toegang tot bestuursdocumenten en informatie in het bezit van het bestuur, bekijken we het recht om te weten van naderbij. Maar het toekennen van toegang tot documenten en informatie in het bezit van het bestuur vormt ook een sleutel tot een meer transparante overheid. Het zet het bestuur aan zich zo te organiseren dat het doorzichtiger wordt voor eenieder¹.
- Le droit à l'information est vide de sens si l'accès à l'information et aux documents n'est pas assuré. Les différents niveaux de pouvoir en Belgique se sont donné beaucoup de peine pour garantir cet accès aux documents et à l'information. Ils l'ont fait sur un plan juridique (en accordant un droit d'accès aux documents administratifs) et, en pratique, ils ont également veillé à finaliser ce principe (en développant des bases de données qui dépouillent l'information institutionnelle). C'est surtout au niveau de l'accès à l'information en matière d'environnement que la dynamique est manifeste et elle est gérée aussi bien en interne qu'au niveau international¹.

Het recht om te weten benaderd vanuit verschillende invalshoeken

Het recht om te weten wordt vanuit verschillende invalshoeken gegarandeerd: als een mensenrecht, als een grondrecht, als een element van goed bestuur en als een element van accountability.

Het recht om te weten als mensenrecht

Een recht om te weten is in het internationale recht erkend als een dimensie van een meer omvattend mensenrecht. We vinden de verwoording ervan terug in enerzijds artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en in artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten.

Artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Artikel 10 van het Verdrag van de Rechten van de Mens² luidt als volgt:

- "Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of door te geven, zonder inmenging van overheidswege en ongeacht grenzen. Dit artikel belet niet dat staten radio-omroep-,

bioscoop- of televisie- ondernemingen kunnen onderwerpen aan een systeem van vergunningen.

- *Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, welke bij de wet worden voorzien en die in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van 's lands veiligheid, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen."*

Ook al heeft de interpretatie van artikel 10 EVRM een dynamische evolutie gekend, precies in de richting van de ontvangstvrijheid voor het publiek, van de zorgplicht voor de overheid om het recht op informatie te helpen verwezenlijken door een openbaarheidsplicht inzake inlichtingen van algemeen belang en van een garingsvrijheid van de journalisten³, toch is het Europees Hof voor de Rechten van de Mens nooit zover gegaan om te besluiten dat er in hoofde van de overheid een verplichting bestaat een recht op toegang tot bestuursinformatie te voorzien⁴.

In het arrest *Sdruzeni Jihoeské Matky t. Tsjechië* heeft het Hof voor het eerst erkend - nadat al in

de rechtsleer dit standpunt werd verdedigd⁵ - dat de weigering door een overheid om informatie of bestuursdocumenten te verstrekken, moet worden beoordeeld in het kader van artikel 10, § 2 EVRM. Het Hof erkent dat de weigering tot het verlenen van toegang tot bestuursdocumenten die betrekking hebben op een kerncentrale en onder toepassing vallen van de nationale openbaarheidswetgeving, neerkomt op "*une ingérence au droit de la requérante de recevoir des informations*". Dat een toetsing mogelijk is aan artikel 10, § 2 EVRM houdt meteen in dat er geen absoluut recht van toegang tot overheidsinformatie of overheidsdocumenten bestaat, maar de weigering kan slechts plaatsvinden onder de voorwaarden die in artikel 10, § 2 EVRM zijn opgenomen. In casu wees het Hof het verzoek wegens schending van artikel 10 EVRM af omdat de door de Tjechische overheid ingeroepen redenen om de openbaarmaking te weigeren in overeenstemming waren met de voorwaarden van artikel 10, § 2 EVRM. De weigering was immers gegrond in de bescherming van vertrouwelijke ondernemings- en fabricagegegevens, in de bescherming van de nationale veiligheid tegen potentiële terroristische aanslagen en in de bescherming van de volksgezondheid. Bovendien benadrukte het Hof dat de gevraagde technische gegevens van de kerncentrale geen betrekking hebben op het algemeen maatschappelijk belang zodat van een manifeste schending van artikel 10 EVRM geen sprake kan zijn. Het Hof oordeelt dat in casu de weigering om toegang te verlenen zijn grondslag vindt in motieven die "noodzakelijk in een democratische samenleving" zijn. Het Hof benadrukt evenzeer dat uit artikel 10 EVRM geen verplichting voor de overheid voortvloeit om op eigen initiatief bepaalde informatie of bepaalde documenten openbaar te maken⁶.

Het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten

Artikel 19 van het Internationaal Verdrag voor Burgerlijke en Politieke Rechten⁷ verduidelijkt dat:

- *Een ieder heeft recht zonder inmenging een mening te koesteren.*
- *Een ieder heeft het recht op vrijheid van meningsuiting; dit recht omvat mede de vrijheid inlichtingen en denkbeelden van welke aard ook op te sporen, te ontvangen en door te geven, ongeacht grenzen, hetzij mondeling, hetzij in geschreven of gedrukte vorm, in de vorm van kunst, of met behulp van andere media naar zijn keuze.*
- *Aan de uitoefening van de in het tweede lid van dit artikel bedoelde rechten zijn bijzondere plichten en verantwoordelijkheden*

verbonden. Deze kan derhalve aan bepaalde beperkingen worden gebonden, doch alleen beperkingen die bij de wet voorzien en nodig zijn:

- *in het belang van de rechten of de goede naam van anderen;*
- *in het belang van de nationale veiligheid of ter bescherming van de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden."*

Het zou ons te ver leiden om in te gaan op de onmiskenbare verschillen tussen artikel 10 EVRM en artikel 19 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van de Mens⁸. Voor de Belgische rechtsorde is het trouwens van groot belang erop te wijzen dat België bij de deponering van de ratificatie een aantal verklaringen en reserves heeft geformuleerd ten aanzien van bepaalde artikelen van het BUPO⁹. Met betrekking tot artikel 19 BUPO is uitdrukkelijk vastgelegd dat dit artikel enkel kan worden toegepast binnen de context van de bepalingen en de begrenzingen die werden uitgewerkt of mogelijk zijn op grond van artikel 10 en 11 EVRM¹⁰. Het komt erop neer dat België "*voorrang zal verlenen aan de artikelen 10 en 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens boven de artikelen 19, 21 en 22 van het Internationaal Verdrag inzake burger- en politieke rechten*"¹¹. Dit heeft voor gevolg dat weinig zelfstandige waarde kan gegeven worden aan artikel 19 BUPO.

Op basis van een ander mensenrecht werd wel een heel omvangrijk recht van toegang tot informatie toegekend, zij het dat dit recht van toegang beperkt is tot informatie die in relatie staat tot de persoonlijke levenssfeer van een bepaalde persoon of groep van personen. Het vindt een verankering bv. in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens¹².

Het recht om te weten als grondrecht

De Belgische Grondwet erkent op expliciete wijze een recht van toegang tot bestuursdocumenten op verzoek (art. 32 van de Grondwet), op indirecte wijze een recht van toegang tot milieu-informatie (art. 23, 4° van de Grondwet) en op indirecte wijze een recht van toegang tot informatie die verband houdt met je eigen persoonlijke levenssfeer (art. 22 van de Grondwet).

Artikel 32 van de Grondwet en artikel 23, 4° van de Grondwet verschillen sterk van elkaar. Die verschillen hebben we in onderstaande tabel samengebracht¹³.

Actieve openbaarheid slaat op het verstrekken van informatie en documenten uit eigen beweging, passieve openbaarheid op de verplichting om toegang tot informatie en documenten te

verstrekken op verzoek van de aanvrager. Slechts in het kader van de passieve openbaarheid wordt een subjectief recht toegekend waardoor de passieve openbaarheid een zuiver juridische aangelegenheid is. De actieve openbaar-

Informatieverstrekking als element van goed bestuur

Het recht om te weten dat zijn grondslag vindt in het governancebeginsel is niet zozeer een recht

criterium/Grondrecht	Art. 32 G.W.	Art. 23, 4 ^e G.W.
Doelstelling	Een recht om te weten	Een recht dat erop is gericht zijn gedrag aan te passen om een gezond leefmilieu te realiseren
Inhoud	Recht op inzage en recht op een kopie	Recht van toegang tot informatie dat niet nader omschreven is
Karakter	Zelfstandig grondrecht	Procedureel grondrecht
Aard van het recht	Passief	Actief + passief
Voorwerp	Bestuursdocumenten	Milieu-informatie
Werking	Direct	Indirect
Voorwaarden	- Modaliteiten en uitzonderingen bij wet, decreet of ordonnantie - Vergoeding is beperkt tot redelijke kostprijs	
Bevoegdheidsverdelende regel	Ja	Neen

heid bevat verplichtingen met een zekere beslissingsruimte wat haar ook tot een beleidskwestie en een politieke aangelegenheid maakt.

Naast het recht van toegang tot informatie die op jezelf betrekking heeft gegarandeerd door artikel 22 van de Grondwet, kent de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens⁴⁴ eveneens een recht van toegang tot je eigen persoonsgegevens toe die worden verwerkt.

Uit deze korte beschrijving blijkt dat er een onderscheid bestaat tussen twee modellen, enerzijds een recht van toegang tot informatie en een recht van toegang tot bestuursdocumenten. Het gaat wezenlijk om een typologie want in de praktijk is het onderscheid niet zo strak. Een recht van toegang leidt tot een antwoord op een vraag wat in bepaalde gevallen informatiecreatie met zich brengt. Dit is niet zo bij een recht van toegang tot bestuursdocumenten. Hier wordt wel een recht van toegang tot de bron van de informatie gegarandeerd wat bij een recht op informatie niet noodzakelijk het geval is. Een belangrijk onderscheid tussen beide modellen houdt verband met de aansprakelijkheid op wie de verplichting om toegang te verstrekken valt. In het geval van een recht van toegang tot documenten is de aansprakelijkheid van de verstrekker van de toegang beperkt tot de correctheid van de informatie in de documenten die hijzelf heeft opgesteld en tot correct toepassen van de openbaarheidswetgeving; in het geval van een informatiestelsel is de verstrekker van de informatie aansprakelijk voor de correctheid van de totaliteit van de informatie die hij verstrekt.

dat de burger ontleent aan een erkend recht, maar een principe dat diegene die informatie en documenten in zijn bezit heeft als een element van goed bestuur beschouwt. Goed bestuur vereist het verstrekken van informatie als maatschappelijke plicht. Het sluit in de eerste plaats een actief informatiebeleid in naar de stockholders van de activiteiten van de organisatie. Veelal leidt dit tot zelfregulering, namelijk het zichzelf opleggen van regels die tot informatieverstrekking aanleiding geven.

Informatieverstrekking als element van accountability

Rekenschap afleggen neemt toe naarmate men een belangrijkere maatschappelijke rol vervult. Het feit dat men invloed op de samenleving uitoefent of dat men activiteiten vervult gefinancierd met private of publieke middelen, vereist dat de organisatie verantwoording aflegt tegenover de stockholders of de middelenverschaffers. Deze zienswijze leidt ertoe dat allerlei specifieke activiteiten door een organisatie worden ontwikkeld, zoals het opstellen en verspreiden van rapporten en verslagen. De mate waarin men rekenschap wil afleggen is soms een gevolg van zelfregulering, maar vaak het gevolg van overheidsregulering die een bepaalde mate van verantwoordingsverplichting oplegt.

Spanningsvelden tussen informatieaanbod en informatievraag

Het recht om te weten roept een aantal spanningsvelden op die verband houden met de ver-

houding tussen het informatieaanbod en de informatievraag. Het gaat om een dubbel probleem: in bepaalde gevallen kan het informatieaanbod kleiner zijn dan de informatieaanvraag, maar in bepaalde gevallen kan het informatieaanbod ook groter zijn dan de informatievraag. In dit laatste gevaar bestaat het gevaar dat de burger verzuipt in informatie. De verhouding tussen informatieaanbod en informatieaanvraag is niet enkel een kwantitatief vraagstuk, maar heeft ook een kwalitatieve dimensie. Hieronder valt onder meer de vraag of de informatie wel op het niveau van de burger is. Een ander aspect is of het informatieaanbod betrekking heeft op de bronnen van de informatie, dan wel secundaire en dus afgeleide informatie is. Hier rijst telkens de vraag wat de burger wenst en wat het bestuur wenst te bieden. Hierbij komen ook praktische vragen kijken zoals de vraag naar de mogelijkheid om aan een informatievraag te voldoen.

De openbaarheidswetgeving als middel tot het recht om te weten

Algemeen

De evolutie van de openbaarheidswetgeving

De evolutie van de openbaarheidswetgeving is het resultaat van een interne, maar ook externe dynamiek. Als elementen van interne dynamiek kunnen naar voor worden gebracht: de hervorming van de administratie, de optimalisering van de eigen regelgeving, de evolutie van interne begrippen in het recht, de interpretatie van de openbaarheidswetgeving door commissies, beroepsinstanties en rechtsprekende instanties en de bevoegdheidsverdelende regel in artikel 32 van de Grondwet. Wat de externe dynamiek betreft kan worden gewezen op de technologische evolutie, verplichtingen die voortvloeien uit internationale regelgeving, de evolutie van de andere openbaarheidsregelgeving binnen België en politieke gebeurtenissen zoals het internationaal terrorisme dat heeft geleid tot uitsluiting van geclassificeerde documenten¹⁵ en informatie m.b.t. kernenergie¹⁶.

Heel wat van deze determinanten zijn bepalend geweest voor de totstandkoming van het Vlaamse decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur. Wat de interne dynamiek betreft kan vooreerst worden gewezen op een nieuwe hervorming van de Vlaamse administratie die op poten werd gezet en luistert naar de naam Beter Bestuurlijk Beleid¹⁷. Daarnaast wenste de Vlaamse regering een aantal knelpunten in het openbaarheidsdecreet van 18 mei 1999 op te lossen¹⁸. Verder leidde de evolutie

van het begrip "administratieve overheid" in de rechtspraak van het Hof van Cassatie, de Raad van State en het Arbitragehof¹⁹ tot een inhoudelijke uitholling van de bestaande openbaarheidswetgeving waarvoor de Vlaamse decreetgever niet onverschillig kon blijven. Ook externe druk leidde tot het decreet van 26 maart 2004. In de eerste plaats kan men wijzen op de ontwikkeling van het internet, e-government en van digitalisering van informatie, die hoewel ze verband houden met een technologische evolutie, dieper ingrijpt. Verder is er de internationale regelgeving die op België van toepassing werd en betrekking heeft op milieu-informatie: er is het Verdrag van Aarhus²⁰ en richtlijn 2003/4/EG²¹ die in de plaats kwam van richtlijn 90/313/EEG²². Ook evoluties van andere openbaarheidswetgeving in België beïnvloedde de totstandkoming van het decreet van 26 maart 2004, vooral dan de modelrol die de federale wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur vervulde. Tenslotte moet ook worden gewezen op een nieuwe fase in de staatsvorming die het Vlaamse Gewest ook bevoegd maakte voor een reeks gedecentraliseerde besturen zoals de Vlaamse provincies, gemeenten en kerkbesturen²³.

De complexiteit van de Belgische openbaarheidsregelgeving

De Belgische openbaarheidsregelgeving is om twee redenen heel complex. Vooreerst moeten we wijzen op artikel 32 van de Grondwet dat een bevoegdheidsverdelende regel bevat die zowel het fundamentele karakter van het grondrecht wil erkennen als de autonomie van de verschillende gemeenschappen en gewesten. Daarnaast hebben verschillende wetgevers een scheiding uitgewerkt tussen de openbaarheid van milieu-informatie en de openbaarmaking van bestuursdocumenten. Dit brengt ons tot drie federale openbaarheidswetten²⁴, 1 Vlaams openbaarheidsdecreet²⁵, 4 decreten op het niveau van het Waalse Gewest²⁶, 3 ordonnanties en 1 decreet op het niveau van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest²⁷, 1 decreet van de Franse Gemeenschap²⁸ en 1 decreet van de Duitstalige Gemeenschap²⁹. Tenslotte moeten we nog voor ogen houden dat in een aantal afzonderlijke regelgevingen specifieke toegangsregels en uitsluitingsregels zijn uitgewerkt.

Het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur³⁰

De inhoud van het openbaarheidsdecreet

Het decreet van 26 maart 2004 bevat bepalingen die betrekking hebben op vier aspecten:

- regels die betrekking hebben op een klantvriendelijke overheid;
- regels die betrekking hebben op de passieve openbaarheid van bestuur;
- regels die betrekking hebben op de actieve openbaarheid van bestuur;
- kwaliteitseisen voor milieu-informatie.

Kwaliteitseisen voor milieu-informatie

Het heeft weinig betekenis om enkel in een recht van toegang tot informatie te voorzien als er geen garanties zijn dat er inderdaad informatie wordt ingezameld en dat die informatie niet aan bepaalde kwaliteitsvereisten voldoet. Daarom bepaalt het decreet dat de milieu instanties ervoor zorgen dat de milieu-informatie die relevant is voor hun taak en waarover ze beschikken of die voor hen wordt beheerd, in de mate van het mogelijke geordend, accuraat, vergelijkbaar en geactualiseerd is³¹.

Regels die betrekking hebben op een klantvriendelijke overheid

In dit verband bevat het decreet twee belangrijke maatregelen. De eerste verplicht een instantie om in elke briefwisseling die van haar uitgaat de naam, de hoedanigheid, het adres en het telefoonnummer van degene die meer inlichtingen kan verstrekken over het dossier, te vermelden³².

Daarnaast geldt de verplichting om de beroepsmogelijkheden te vermelden. Een beslissing of een administratieve handeling met individuele strekking, die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, wordt immers slechts geldig ter kennis gebracht als ook de beroepsmogelijkheden en de modaliteiten van het beroep worden vermeld. Als sanctie op het niet naleven geldt dat de termijn voor het indienen van het beroep geen aanvang neemt³³.

Regels die betrekking hebben op de passieve openbaarheid van bestuur

In het kader van de passieve openbaarheid garandeert het decreet een recht van toegang tot bestuursdocumenten die een recht op inzage, een recht op uitleg en een recht op kopie insluit³⁴. Het bevat daaraan gekoppeld een accessoir recht, namelijk een correctierecht met betrekking tot informatie die op de aanvrager zelf betrekking heeft voor zover er geen specifieke procedures voorhanden zijn³⁵.

Een bestuursdocument is "*de drager, in welke vorm ook, van informatie waarover een instantie beschikt*". Het gaat om een heel ruim begrip aangezien de aard van de drager geen enkel belang

heeft, noch de vorm, noch de herkomst. Het volstaat dat een instantie over de informatie beschikt³⁶. Onder beschikken verstaat men zowel informatie in het bezit van een instantie, informatie die voor haar ter beschikking moet worden gehouden³⁷, informatie in het bezit van haar personeelsleden³⁸ als informatie die door haar in een archief is neergelegd³⁹.

De passieve openbaarheid verloopt via het naleven van een procedure die als volgt kan worden samengevat: een aanvrager dient zijn aanvraag schriftelijk (per brief, per fax, per e-mail of persoonlijk) in. De vereiste vermeldingen zijn vrij beperkt en kunnen niet als ontvankelijkheidsvereisten worden aangemerkt, tenzij wanneer het gaat om het aantonen van een belang dat vereist is voor informatie van persoonlijke aard⁴⁰.

De instantie die de aanvraag ontvangt, registreert de aanvraag en verwijst de aanvraag door als ze niet in het bezit is van de gevraagde bestuursdocumenten. De registratie doet de termijnen lopen. Nadat ze eerst heeft onderzocht als voldaan is aan de formele vereisten en aan de vereiste van het aantonen van het belang voor informatie van persoonlijke aard, gaat ze na of bepaalde uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden ingeroepen. Die beslissing neemt ze binnen vijftien dagen na registratie. Deze termijn is eventueel met vijftien dagen te verlengen⁴¹. Valt bepaalde informatie onder een of meerdere uitzonderingsgronden, dan geeft ze voor zover dit mogelijk is de overige informatie vrij. In dit verband spreekt men van de gedeeltelijke openbaarmaking. Een instantie beschikt over maximum 30 dagen om tot uitvoering van haar beslissing over te gaan⁴². Wordt de mededeling in de vorm van een kopie gevraagd, dan houdt de instantie rekening deze te verstrekken in de vorm en het formaat die de aanvrager wenst⁴³. Wenst de aanvrager gebruik te maken van zijn recht op inzage, dan stelt de instantie die het bestuursdocument in haar bezit heeft in overleg met de aanvrager de plaats, de datum en het tijdstip van inzage vast. De aanvrager moet het bestuursdocument onder redelijke omstandigheden kunnen inkijken en moet hiervoor ook voldoende tijd krijgen⁴⁴.

Tegen een negatieve beslissing of gedeeltelijk negatieve beslissing, de niet uitvoering van een beslissing of een onwillige uitvoering van een beslissing kan de aanvrager een administratief beroep instellen bij de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur. Deze administratieve beroepsinstantie bestaat uit ambtenaren. De procedure is nagenoeg gelijk aan deze van de aanvraag. De termijn voor de beslissing van de beroepsinstantie bedraagt dertig dagen. Het beroep moet wel binnen dertig kalenderdagen worden ingediend. Deze termijn gaat in de dag na het versturen van de beslissing of de dag na het verstrijken van de uitvoeringstermijn⁴⁵.

Tegen de beslissing van de beroepsinstantie kan de aanvrager een beroep instellen bij de Raad van State. Het betreft hier vreemd genoeg een beroep in het kader van het objectief contentieus terwijl hier toch eigenlijk een subjectief recht in het geding is. Net omdat het hier om een subjectief recht gaat, kan de aanvrager zich ook steeds wenden tot de burgerlijke rechter. In dat geval geldt niet dat hij eerst de administratieve beroepsprocedure moet uitputten vooraleer hij zich tot de rechter kan wenden⁴⁶.

Beperkingen op de toegang tot bestuursdocumenten

Het recht van toegang tot bestuursdocumenten en tot milieu-informatie is geen absoluut recht. De kans bestaat immers dat door de openbaarmaking immers schade wordt toegebracht aan andere beschermingswaardige belangen en rechten. De weigeringsgronden gelden zowel ten aanzien van de passieve als ten aanzien van de actieve openbaarheid⁴⁷.

Het decreet van 26 maart 2004 bevat in dit verband een aantal algemene interpretatieregels voor uitzonderingsgronden. Omdat het recht van toegang tot bestuursdocumenten een grondrecht is, moeten alle uitzonderingsgronden restrictief worden geïnterpreteerd⁴⁸. Wanneer bepaalde informatie niet openbaar kan worden gemaakt omwille van een uitzonderingsgrond, dan moet wel alle andere informatie in dat document openbaar worden gemaakt⁴⁹. Tenslotte bevat het decreet enkel uitzonderingsgronden die de Vlaamse decreetgever kan uitvaardigen op gronden die tot zijn bevoegdheid behoren. Voor uitzonderingsgronden die behoren tot gronden die tot de federale bevoegdheid, vindt men terug in artikel 6, §§ 1 en 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur⁵⁰. Alle uitzonderingsgronden moet in concreto worden gemotiveerd.

In het decreet zijn verschillende soorten uitzonderingsgronden terug te vinden. Zo kan men een onderscheid maken tussen inhoudelijke en formele uitzonderingsgronden. Inhoudelijke uitzonderingsgronden beschermen een bepaald belang, terwijl formele uitzonderingsgronden los staan van de inhoud. Een ander onderscheid houdt verband met het al dan niet verplicht karakter van een uitzonderingsgrond. In het geval van een verplichte uitzonderingsgrond is een instantie verplicht de openbaarmaking te weigeren als de informatie onder een bepaalde uitzonderingsgrond valt, ingeval van een facultatieve uitzonderingsgrond heeft de instantie een bepaalde beoordelingsruimte om al dan niet te beslissen tot niet openbaarmaking. De facultatieve uitzonde-

ringsgronden zijn terug te vinden in artikel 11 van het decreet en hebben overwegend een formeel karakter. Zo mag een instantie een aanvraag afwijzen omwille van de aard van de aanvraag (de aanvraag blijft kennelijk onredelijk of blijft op een te algemene wijze geformuleerd na een verzoek van de instantie tot herformulering van de eerste aanvraag) of omwille van de toestand van het document (de aanvraag heeft betrekking op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn). De andere uitzonderingsgronden hebben een verplicht karakter.

De uitzonderingsgronden kunnen ook opgedeeld worden in deze die een relatief karakter hebben en deze die een absoluut karakter hebben. Een absolute uitzonderingsgrond moet worden ingeroepen van zodra het beschermde belang schade door de openbaarmaking zou ondervinden. Hier is de verplichting tot openbaarmaking gekoppeld aan een schadetest. Bij een relatieve uitzonderingsgrond kan de openbaarmaking slechts worden geweigerd als het resultaat van een belangenafweging tussen enerzijds het algemeen belang tot openbaarmaking en het specifiek beschermde belang, in het voordeel van deze laatste doorweegt. Men spreekt in dit verband van een algemeen belangtest. Alle uitzonderingsgronden in artikel 11 en artikel 14 en 15 hebben een relatief karakter, terwijl de uitzonderingsgronden in artikel 13 een absoluut karakter hebben.

Niet alle uitzonderingsgronden zijn van toepassing op alle instanties. Dit geldt enkel voor de uitzonderingsgronden in artikel 13, 14 en 15 van het decreet⁵¹. De uitzonderingsgronden in artikel 11 echter zijn enkel van toepassing op de instanties die volledig onder het toepassingsgebied van het decreet vallen.

Er kan ook een onderscheid worden gemaakt tussen uitzonderingsgronden die gelden ten aanzien van milieu-informatie en deze die gelden ten aanzien van andere informatie. Ten aanzien van milieu-informatie gelden de uitzonderingen in artikel 15, ten aanzien van andere informatie deze in de artikelen 13 en 14. Alle uitzonderingsgronden die gelden voor milieu-informatie zijn relatief van aard. Niet alle uitzonderingsgronden die gelden voor andere informatie kunnen ook worden ingeroepen ten aanzien van milieu-informatie. Binnen milieu-informatie geldt een specifiek regime voor emissiegegevens⁵² en voor Seveso-informatie⁵³.

Tenslotte is er nog een weigeringsgrond in hoofde van de aanvrager: de vereiste dat de aanvrager een belang moet aantonen voor informatie van persoonlijke aard. Informatie van persoonlijke aard mag niet worden verward met persoonsgegevens. Het gaat om "informatie die betrekking

heeft op een beoordeling of een waardeoordeel, of die de beschrijving van een gedrag bevat van een bij name genoemd of een gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon⁵⁴. Het belang wordt in het decreet heel strikt omschreven: er is enkel sprake van een belang wanneer de aanvrager rechtstreeks en persoonlijk in zijn rechtssituatie kan worden geraakt door ofwel:

- de informatie;
- de beslissing waarop de informatie betrekking heeft;
- 3de beslissing ter voorbereiding waarvan het document dat de informatie bevat, werd opgesteld.

De aanvrager moet geen belang aantonen als de informatie op hemzelf betrekking heeft. Voor informatie van persoonlijke aard die eveneens als milieu-informatie kan worden gekwalificeerd, moet evenmin een belang worden aangetoond⁵⁵.

Andere "beperkingen"

Het decreet bevat geen bepalingen m.b.t. de verhouding tussen het decreet en de intellectuele rechten. Dit houdt verband met het feit dat enkel de federale wetgever bevoegd is op het gebied van intellectuele rechten. Dit betekent natuurlijk niet dat geen rekening moet worden gehouden met het bestaan van die intellectuele rechten. Het belangrijkste intellectueel recht dat vragen oproept ten aanzien van de openbaarheid van bestuur is het auteursrecht. Als basisprincipe geldt dat geen kopie van een bestuursdocument mag worden verstrekt zonder toestemming van de auteursrechtshoudende. De beroepsinstantie volgt de administratieve praktijk dat de overheid zelf haar auteursrecht niet kan invoeren om de toegang tot bestuursdocumenten te weigeren. Dit betekent echter niet dat de aanvrager vrij gebruik kan maken van die bestuursdocumenten. Hij dient steeds de toestemming te vragen van de overheid die de auteursrechtshoudende is. Niet enkel het recht op een kopie maar ook het inzage-recht kan worden verhinderd door het auteursrecht. Naast het vermogensrechtelijke aspect heeft het auteursrecht immers een moreel aspect op grond waarvan de auteur al dan niet beslist tot openbaarmaking van zijn auteursrechtelijk beschermd werk.

Het decreet bevat wel een verbod van commercieel gebruik en commerciële verspreiding van bestuursdocumenten die op grond van het decreet zijn verkregen⁵⁶. Het gaat niet om een uitzonderingsgrond, maar om een verbod dat in principe slechts achteraf kan worden vastgesteld en waarvoor het decreet zelf geen strafbepalingen bevat. De draagwijdte van het verbod is overigens beperkt omdat ze enkel verhindert dat het bestuursdocument zelf commercieel wordt ver-

spreid of gebruikt. Niets verhindert dat het oorspronkelijke bestuursdocument wordt verrijkt met nieuwe informatie en dat het nieuwe product commercieel wordt gebruikt of verspreid.

Bepalingen die verband houden met de actieve openbaarheid

Het decreet verplicht de belangrijkste instanties tot het voeren van een voorlichtingsbeleid. Dit voorlichtingsbeleid heeft betrekking op het beleid, de regelgeving, de dienstverlening en de rechten die de bevolking verkrijgt op grond van het decreet. Het decreet bevat ook een aantal inhoudelijke criteria waaraan de voorlichting moet voldoen: ze moet systematisch, correct, evenwichtig, tijdig en op verstaanbare wijze plaatsvinden ten aanzien van de bevolking of doelgroepen binnen die bevolking⁵⁷. Op vandaag wordt aan die actieve openbaarheidsverplichting via talrijke websites voldaan. Denken we bijvoorbeeld aan de Vlaamse codex <<http://Hwww.vlaanderen.be/codex>>, Edulex <<http://www.ond.vlaanderen.be/edulex/>>, ruimtelijke ordening <<http://www.ruimtelijkeordering.be>>. Ook Felnet kan in dit kader worden gesitueerd want dit netwerk beoogt bibliotheekcollecties op het gebied van leefmilieu te centraliseren en aan een zo groot mogelijk publiek ter beschikking te stellen. Het zijn maar enkele voorbeelden van de zovele initiatieven die door de Vlaamse overheid, maar ook door talrijke provinciale en lokale besturen worden genomen om hun beleid, regelgeving en dienstverlening beter aan het publiek bekend te maken.

Het decreet voorziet ook in enkele instrumenten voor het voorlichtingsbeleid. De belangrijkste is de figuur van de communicatieambtenaar. Niet elke instantie, maar de hele Vlaamse overheid, de Vlaamse provincies, gemeenten en OCMW's zijn hiertoe gehouden. De communicatieambtenaar is belast met de voorbereiding en de realisatie van het communicatiebeleid. Hij stimuleert, coördineert en begeleidt de communicatie van de betrokken bestuursinstantie. Hij licht de bevolking en de betrokken doelgroepen voor over het gevoerde beleid, over specifieke beslissingen die op hen betrekking hebben en over de dienstverlening van de betrokken bestuursinstantie. Tenslotte wordt hij door het decreet ook belast met het toezicht of alle voor de burgers bestemde bestuursdocumenten in correcte en verstaanbare taal zijn gesteld⁵⁸. Een tweede instrument is het bestand met wegwijs- of eerstelijnsinformatie⁵⁹. Onder "wegwijsinformatie" moet men informatie verstaan die aangeeft waar de informatiezoeker terecht kan hetzij voor informatie over een bepaald onderwerp, hetzij voor de behandeling van een probleem of administratieve procedure, on-

der "eerstelijnsinformatie" niet-dossiergebonden basisinformatie die op een eenvoudige wijze kan worden verstrekt. Vooraleer dit bestand wordt gerealiseerd rust op gemeenten en provincies de verplichting een wegwijsdocument op te stellen en ter beschikking te stellen van de bevolking. Het decreet bevat ook een controlemechanisme in de vorm van een gecoördineerd verslag en een evaluatie van de communicatie en het communicatiebeleid. Dit gebeurt door de Vlaamse regering voor de Vlaamse ministeries, de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid en de extern verzelfstandigde agentschappen, met betrekking tot het voorbije jaar, ten aanzien van het Vlaams Parlement⁶⁰.

Tenslotte bevat het decreet een kaderbepaling voor de verspreiding van milieu-informatie. Met het Besluit van de Vlaamse regering van 28 oktober 2005 betreffende de verspreiding van milieu-informatie⁶¹ heeft de Vlaamse regering invulling gegeven aan deze bepaling en nader bepaald welke instantie welke milieu-informatie openbaar moet maken.

Besluit

Toegang tot bestuursdocumenten en tot informatie waarover besturen beschikken, is een belangrijk instrument dat het recht om te weten moge-

lijk maakt en besturen aanzet om een grotere transparantie na te streven en rekenschap af te leggen. De openbaarheidsregelgeving houdt daartoe een belangrijke stap in omdat de toegang tot bestuursdocumenten en milieu-informatie op verzoek een subjectief recht is en een minimale juridische verplichting voor de besturen bevat om informatie en bestuursdocumenten ter beschikking te stellen uit eigen beweging. Belangrijker is echter dat langzaam maar zeker die openbaarheidswetgeving ook leidt tot een mentaliteitswijziging en de groei van de overtuiging dat goed bestuur in een democratische samenleving zo transparant mogelijk dient te verlopen. Er is al een hele weg afgelegd, maar er is nog een lange weg te gaan. Het internet en e-government maken een verschuiving mogelijk van vooral passieve openbaarheid naar actieve openbaarheid. Initiatieven zoals Felnet tonen dit aan.

Frankie Schram
Universiteit Antwerpen
Departement Politieke Wetenschappen
Stadscampus
S.KSA6.105
Korte Sint-Annastraat 6
2000 Antwerpen
frankie.schram@ua.ac.be

10 januari 2007

Nota's

- ¹ DE TERWANGNE C. en DE LA CROIX-DAVIO Th. *L'accès à l'information administrative et la commercialisation des données publiques*. Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix de Namur, CRID. *Cahiers du Centre de Recherches Informatique et Droit*, Brussel : Bruylant, 1994, n°9, p. 22.
- ² Council of Europe. Verdrag tot bescherming <<http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/655FDBCF-1D46-4B36-9DAB-99F4CB59863C/0/DutchN%C3%A9erlandais.pdf>> (bezocht op 10 januari 2007).
- ³ EHRM (Europees Hof voor de Rechten van de mens), arrest Sunday Times van 26 april 1979, *Publ. Eur. Court H.R.*, series A, vol. 30, par. 65 – 67; EHRM, arrest Barthold van 25 maart 1985, *Publ. Eur. Court H.R.*, series A, vol. 90, par. 42; EHRM, arrest Lingens van 8 juli 1986, *Publ. Eur. Court H.R.*, series A, vol. 103, par. 41 – 42; EHRM, arrest Autronic AG van 22 mei 1990, *Publ. Eur. Court H.R.*, série A, vol. 178, par. 44 – 63; EHRM, arrest Observer and Guardian van 26 november 1991, *Publ. Eur. Court H.R.*, série A, vol. 216, par. 59; EHRM, arrest Sunday Times van 26 november 1991, nr. 2, *Publ. Eur. Court H.R.*, série A, vol. 217, par. 50.
- ⁴ BRACONNIER, S. *Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et droit administratif français*, Brussel : Bruylant, 1997, 249; SAMBON, J. *L'accès à l'information en matière d'environnement comme droit fondamental, Aménagement-Environnement*, 1996, pp. 237-238.
- ⁵ SCHRAM F., *Begrenzungen aan de openbaarheid van bestuur. Een analyse en vergelijking van de internrechtelijke openbaarheidsregelingen in het Belgische recht*. Onuitg. proefschrift tot het behalen van de graad van doctor in de rechten. Leuven: K.U.Leuven, 2002, pp. 182-183.
- ⁶ EHRM, arrest Sdruzeni Jihoceské Matky t. Tsjechië, <<http://www.echr.coe.int>>; zie VOORHOOF, D. Recht op toegang tot bestuursdocumenten voortaan ook onderdeel van expressie- en informatievrijheid (art. 10 EVRM), *De Juristenkrant* 2006, n° 135, p.16.
- ⁷ <<http://www.vormen.org/informatie/downloads/BuPo.pdf>> (bezocht op 10 januari 2007).

- ⁸ Zie hiervoor: SCHRAM, F. *Tussen openbaarheid en privacy: een verhaal van grijstinten*, Brussel, Uitgeverij Politeia, 2006, pp. 30 – 47.
- ⁹ MELCHIOR, M. ; DE GREVE, L. Protection constitutionnelle et protection internationale des droits de l'homme: concurrence ou complémentarité ?, *R.U.D.H.* 1995, jg. 7, p. 222.
- ¹⁰ B.S. 6 juli 1983; VANDE LANOTTE, J. ; VAN DE PUTTE, M. De Belgische rechtspraak met betrekking tot het internationaal verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten, in *De betekenis van het Internationaal Verdrag inzake Mensenrechten en Politieke Rechten voor de interne rechtsorde*, Interuniversitair Centrum Mensenrechten (ed.) Antwerpen/Apeldoorn: Maklu Uitgevers, 1993, p. 76.
- ¹¹ BOSSUYT M., België partij bij de UNO-Pacten inzake Mensenrechten. *R.W.* 1983-1984, p. 789.
- ¹² Zie hierover meer uitgebreid: SCHRAM, F. *op. cit.*, pp. 55 – 65.
- ¹³ SCHRAM, F. *Openbaarheid van bestuur (Administratieve rechtsbibliotheek – beknopt)*. Brugge, die Keure, 2003 ; SCHRAM, F. Algemene inleiding. in SCHRAM, F. *Handboek Openbaarheid van bestuur*, Brussel: Uitgeverij Politeia, 2006, pp. 22 – 35.
- ¹⁴ B.S. 18 maart 1993, zoals herhaaldelijk gewijzigd o.m. door de Wet van 11 december 1998 tot omzetting van de richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrij verkeer van die gegevens, B.S. 3 februari 1999.
- ¹⁵ Art. 26, § 1 van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, B.S. 7 mei 1999, 15.752 - 16.758, zoals gewijzigd door de wet van 17 januari 2003, B.S. 7 februari 2003, 5.350 en de wet van 3 mei 2005, B.S. 27 mei 2005, 24.993 - 24.996.
- ¹⁶ Art. 2bis van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortvloeiende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle en tot regeling van de overdracht van sommige personeelsleden van de Dienst Veiligheid van de Staat op het gebied van de kernenergie, zoals ingevoegd door artikel 4 van de wet van 2 april 2003, B.S. 3 mei 2003, 23.745 - 23.748.
- ¹⁷ <<http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/bbb/>> (bezoekt op 10 januari 2007).
- ¹⁸ SCHRAM, F. Openbaarheid van bestuur in Vlaanderen in een derde versnelling in SCHRAM, F. (ed.), *Openbaarheid van bestuur. Stand van zaken 2004*. Leuven: Instituut voor Administratief Recht K.U.Leuven, 2004, pp. 81-130.
- ¹⁹ Zie voor een uitvoerige bibliografie: SCHRAM, F. *Tussen openbaarheid en privacy: een verhaal van grijstinten*, Brussel: Uitgeverij Politeia, 2006, p. 84, voetnoot 240.
- ²⁰ Voluit: *Convention on access to information, public participation in decision - making and access to justice in environmental matters, verdrag afgesloten in de European Commission of the United Nations*, <<http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>> (bezoekt op 10 januari 2007).
- ²¹ Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad, *PB. L.* 041, 14 februari 2003, pp. 26-32.
- ²² *PB L.* 158 van 23 juni 1990, 56; KRÄMER, L. La Directive 90/313/CEE sur l'accès à l'information du public à l'information détenue par l'administration. in *Het recht op informatie inzake leefmilieu*. Brussel: Story-Scientia, 1991, pp. 3-9; HALLO, R. The Right of Access to Environmental Information: Directive 90/313/EEC and other measures, in PÂQUES, M. ;VAN PELT, P. (ed.), *Recente ontwikkelingen in het Europees milieurecht. Rechten van de burgers en de verenigingen in het Europees Milieurecht*, Brussel, Story-Scientia, 1998, p. 13; SCHRAM, F. Openbaarheid van bestuur: een voorbeeld van interactie tussen het Europees en nationaal publiekrecht, *T.B.P.* 1999, pp. 162-165.
- ²³ Bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en gemeenschappen, B.S. 3 augustus 2001, 26.636 - 26.645. Zie INGELAERE, F. ; CLEMER, G. ; SEUTIN B. ; VAN HAEGENDOREN G. Lambertmont: de staatsvorming van 2001. in VAN HAEGENDOREN G. en SEUTIN B. (ed.), *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*. Brugge: die Keure, 2001, pp. 28-48.
- ²⁴ Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, B.S. 30 juni 1994, 17.662-17.665, aangevuld door Wet 25 juni 1998, B.S. 4 september 1998, 28.549, en 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, B.S. 15 juli 2000, 24.788 – 24.789, erratum, B.S. 23

- augustus 2000, 28.293 en zoals gewijzigd door de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie, *B.S.* 28 augustus 2006, 42.538 - 42.546; de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur, *B.S.* 19 december 1997, 34.253-24.256, aangevuld door Wet 25 juni 1998, *B.S.* 4 september 1998, 28549 en 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, *B.S.* 15 juli 2000, 24.788 - 24.789, erratum, *B.S.* 23 augustus 2000, 28.293 en zoals gewijzigd door de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie, *B.S.* 28 augustus 2006, 42.538 - 42.546 en de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie, *B.S.* 28 augustus 2006.
- ²⁵ Decreet van het Vlaams Parlement van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, *B.S.* 1 juli 2004, 53.371 - 53.385, err. *B.S.* 18 augustus 2004, 62.045.
- ²⁶ Décret du Conseil Régional Wallon du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration, *B.S.* 28 juni 1995, 18.373-18.378. Dit decreet werd gewijzigd door het Decreet van 7 maart 2001 betreffende de openbaarheid van bestuur in de Waalse intercommunales, *B.S.* 20 maart 2001, 8.719 - 8.726; decreet van het Waalse Gewest van 7 maart 2001 betreffende de openbaarheid van bestuur in de Waalse intercommunales, *B.S.* 20 maart 2001, 8.719 - 8.726; decreet van de Waalse Gewestraad van 27 mei 2004 betreffende Boek I van het Milieuwetboek, *B.S.* 9 juli 2004, 54.654 - 54.698, 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, *B.S.* 6 april 2006, 19.295 - 19.300. De bepalingen van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten en het decreet van het Waalse Gewest van 7 maart 2001 betreffende de openbaarheid van bestuur in de Waalse intercommunales werden voor wat betreft de gemeenten en intercommunales gelegen in het Waalse Gewest geïntegreerd in de Code de la Démocratie locale et de la décentralisation: art. L156.1 tot en met L156.13 (voor de Waalse intercommunales) en art. L3211.1 tot en met art. L323.9 (voor de Waalse gemeenten en provincies) van de Code de la Démocratie locale et de Décentralisation.
- ²⁷ Ordonnantie van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur, *B.S.* 23 juni 1995, 18.049-18.053, zoals gewijzigd door de Ordonnantie van 18 maart 2004 inzake toegang tot milieu-informatie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, *B.S.* 30 maart 2004, 17.846 - 17.852; Decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 11 juli 1996 betreffende de openbaarheid van bestuur, *B.S.* 27 augustus 1996, 22.702-22.706; Ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 26 juni 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur, *B.S.* 20 september 1997, 24.510-24.513; Ordonnantie van 18 maart 2004 inzake toegang tot milieu-informatie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest *B.S.* 30 maart 2004, 17.846 - 17.852.
- ²⁸ Décret du Conseil de la Communauté française du 14 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, *B.S.* 31 december 1994, 32.774-32.775.
- ²⁹ Dekret von 16 oktober 1995 über die Öffentlichkeit von Verwaltungsdokumenten, *B.S.* 29 december 1995, 34.989-34.994.
- ³⁰ SCHRAM, F. *Het decreet openbaarheid van bestuur. Een juridische analyse in historisch perspectief*, (CPR Collectie Publiekrecht), Brugge: Vanden Broele, 2006, 390 p.
- ³¹ Art. 30 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.
- ³² Art. 34 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.
- ³³ Art. 35 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.
- ³⁴ Art. 7 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.
- ³⁵ Art. 16 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.
- ³⁶ SCHRAM, F. Algemene inleiding, in SCHRAM, F. *Handboek Openbaarheid van bestuur.*, Brussel: Uitgeverij Politeia, 2006, pp. 22-23.
- ³⁷ Memorie van Toelichting, *Parl. St. Vlaams Parlement*, 2002 - 2003, nr. 1732/1, 13.
- ³⁸ Art. 8, § 1 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.
- ³⁹ Art. 8, § 2 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.
- ⁴⁰ Art. 17, §§ 1 en 2 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.
- ⁴¹ Art. 20, § 2 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.

- ⁴² Art. 20, § 3, eerste lid van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.
- ⁴³ Art. 20, § 1, derde lid van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.
- ⁴⁴ Art. 20, § 3, tweede lid van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.
- ⁴⁵ Art. 22, tweede lid van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.
- ⁴⁶ SCHRAM, F. Algemene inleiding, in SCHRAM, F. *Handboek Openbaarheid van bestuur*. Brussel: Uitgeverij Politeia, 2006, pp. 68-69.
- ⁴⁷ Art. 28, § 2 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.
- ⁴⁸ Art. 10 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.
- ⁴⁹ Art. 9 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.
- ⁵⁰ Art. 12 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.
- ⁵¹ Art. 4, § 2 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.
- ⁵² Art. 15, § 2 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.
- ⁵³ Art. 15, § 3 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.
- ⁵⁴ Art. 3, 6° van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.
- ⁵⁵ Art. 17, § 2 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.
- ⁵⁶ Art. 20, § 3, vierde lid van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.
- ⁵⁷ Art. 28, § 1 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.
- ⁵⁸ Art. 31 en 32 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.
- ⁵⁹ Art. 29 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.
- ⁶⁰ Art. 33 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.
- ⁶¹ B.S. 30 november 2005, 51.484 – 51.485.