



Vlaams
Parlement

stuk **1817** (2012-2013) – Nr. 1
ingediend op 28 november 2012 (2012-2013)

Ontwerp van decreet

houdende instemming met het verdrag
van de Raad van Europa
inzake de toegang tot officiële documenten,
opgemaakt in Tromsø op 18 juni 2009

INHOUD

Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet	15
Gezamenlijk advies van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen en de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken	19
Advies van de Raad van State	29
Ontwerp van decreet	35
Bijlagen:	
– Nederlandse vertaling van het verdrag	39
– Engelse tekst van het verdrag	53

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

1. Achtergrond

Het recht inzake de toegang tot officiële documenten vindt zijn oorsprong in het Europees verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens (EVRM). Jarenlang werd binnen de Raad van Europa gewerkt opdat het recht inzake de toegang tot officiële documenten effectief zou worden in gans Europa. Aanvankelijk toonden vooral de landen van Noord-Europa zich als voorvechters. Later heeft het recht zich geleidelijk uitgebreid tot de landen van West-Europa en in de loop van de jaren negentig van de vorige eeuw zorgde de wetgeving in de nieuwe democratieën van Oost- en Midden-Europa voor een uitbreiding van het recht. Andere landen hebben eveneens nieuwe wetten dienaangaande aangenomen. Het recht inzake de toegang tot officiële documenten werd ook meer en meer erkend op internationaal vlak.

2. Totstandkoming van het verdrag

De eerste politieke en wettelijke uitdrukking van het streven naar het recht inzake de toegang tot officiële documenten was de aanbeveling inzake de toegang tot overheidsinformatie die het Comité van Ministers van de lidstaten van de Raad van Europa in 1981 heeft aangenomen. Een jaar later volgde de verklaring inzake de vrijheid van uitdrukking en informatie. In de daaropvolgende jaren werden nog andere wettelijke instrumenten uitgewerkt.

Op 21 februari 2002 nam het Comité van Ministers aanbeveling 2002(2) inzake de toegang tot officiële documenten aan. In die aanbeveling werd gewezen op het belang van transparantie van de overheidsadministratie en de beschikbaarheid van informatie van algemeen belang in een pluralistische, democratische samenleving. Deze aanbeveling was de voornaamste inspiratiebron voor het voorliggende verdrag.

Het Directiecomité voor Mensenrechten (CDDH) kreeg de opdracht een verdrag op te stellen. Het was de bedoeling om op basis van de verschillende nationale wetgevingen een aantal bepalingen vast te leggen die reeds in verschillende lidstaten van toepassing waren, en die ook aanvaardbaar waren voor de lidstaten die nog geen soortgelijke wetgeving hadden. Omdat werd gevreesd dat een verdrag op basis van best practices moeilijk te aanvaarden zou zijn voor verschillende lidstaten, werd geopteerd voor een instrument dat door het grootste gedeelte van de lidstaten zou kunnen worden aanvaard, en een echte start zou betekenen voor een effectief toegangsrecht tot officiële documenten in Europa.

De werkgroep van deskundigen inzake de toegang tot officiële informatie (DH-S-AC) voerde in opdracht van het CDDH volgende opdrachten uit:

- het uitwerken van een toelichting bij aanbeveling 2002(2);
- het onderzoeken van de mogelijkheid om een bindend juridisch instrument uit te werken op basis van aanbeveling 2002(2);
- het uitwerken van een ontwerp van verdrag en van een toelichting daarbij.

België nam geruime tijd het voorzitterschap van de werkgroep DH-S-AC waar. De gesprekken verliepen aanvankelijk moeizaam omdat heel wat landen niet overtuigd waren van de noodzaak om een bindend juridisch instrument op te stellen. Via een stapsgewijze benadering werd voldoende steun verkregen binnen de CDDH om uiteindelijk een ontwerp van verdrag uit te werken. Ook inhoudelijk leverde België een belangrijke bijdrage. Daarbij werd inspiratie gezocht in en rekening gehouden met de verschillende regelgevingen inzake openbaarheid van bestuur.

Tijdens de vergadering van het CDDH die plaatsvond van 25 tot 28 maart 2008, legde de voorzitter van de werkgroep DH-S-AC het ontwerpverdrag en het toelichtende rapport voor. Er werd vooral gedebatteerd over artikel 19 dat handelt over wijzigingen aan het verdrag. Het ontwerpverdrag werd goedgekeurd door het CDDH. Nadat het voor commentaar was voorgelegd aan de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, werd het op 27 november 2008 aangenomen door het Comité van Ministers.

3. Doel en inhoud van het verdrag

Hoewel het Hof voor de Rechten van de Mens van de Unie geen algemeen recht inzake toegang tot officiële documenten of tot informatie erkent, blijkt uit rechtspraak van het hof dat in bepaalde gevallen artikel 10 van het verdrag soortgelijk recht kan waarborgen. Daarenboven heeft het hof de verplichting erkend om informatie te verstrekken over het genot en de bescherming van andere rechten. Zo verleent het recht op een eerlijk proces, erkend in artikel 6 van het EVRM, de partijen in juridische procedures toegang tot documenten in het kader van hun zaak.

Het verdrag is het eerste juridisch bindende instrument dat toegang verleent tot officiële overheidsdocumenten. Transparantie van de overheid is een kenmerk van goed bestuur en een aanwijzing of een maatschappij al dan niet democratisch en pluralistisch is, gekant is tegen elke vorm van corruptie, kan omgaan met kritiek op de regeerders en openstaat voor participatie van de burgers in aangelegenheden van algemeen belang. Het recht op toegang tot officiële documenten is essentieel voor de ontplooiing van de burgers en voor de uitoefening van de mensenrechten. Het versterkt eveneens de wetmatigheid van de overheid en het vertrouwen dat de burgers hebben in de overheid.

Elke verdragspartij waarborgt voor iedereen het recht om op verzoek toegang te hebben tot officiële documenten die in haar bezit zijn. Daartoe schrijft zij in haar wetgeving de nodige maatregelen in, maar zij heeft het recht om bij wet in bepaalde gevallen de toegang te beperken of te weigeren. Een partij stelt het publiek in kennis van het recht op toegang tot officiële documenten en haar overheidsdiensten helpen om die documenten te identificeren.

De aanvrager is niet verplicht een reden op te geven waarom hij of zij toegang wenst te krijgen. In geval van een weigering is beroep mogelijk.

Het verdrag voorziet de oprichting van een Groep van Specialisten inzake de toegang tot officiële documenten, en van de Vergadering van Partijen.

4. Vlaanderen en de openbaarheid van bestuur

Met het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse Executieve, was de Vlaamse overheid het eerste hogere bestuursniveau in België dat het algemene principe van de openbaarheid van bestuursdocumenten aanvaardde. Vlaanderen werd de voorloper van een tendens tot bestuurlijke vernieuwing die nadien uitmondde in de grondwettelijke erkenning van het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten.

In de daaropvolgende jaren deden zich belangrijke rechtsontwikkelingen voor die een grondige inhoudelijke evaluatie en aanpassing van het decreet noodzakelijk maakten.

Met het decreet van 18 mei 1999 werd de regeling inzake openbaarheid van bestuur grondig hervormd. Het decreet regelt op een globale wijze de actieve en passieve openbaarheid voor alle bevoegdheidsdomeinen en administratieve overheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. Daarmee zette Vlaanderen een tweede stap in de

richting van meer transparantie. De decreetgever bracht de regeling inzake openbaarheid in overeenstemming met artikel 32 van de Grondwet en realiseerde de omzetting van de Europese richtlijn inzake de vrije toegang tot milieu-informatie.

Op 28 januari 2003 werd een nieuwe Europese richtlijn inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie uitgevaardigd. Die richtlijn hield ook een omzetting in van het luik openbaarheid van het verdrag van Aarhus betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, dat op 25 juni 1998 werd ondertekend en voor België in werking trad op 21 april 2003.

Het wegwerken van alle mogelijke inhoudelijke, zowel als technische onvolkomenheden was een belangrijke reden om een nieuw decreet uit te werken. Bovendien kreeg Vlaanderen door de staatshervorming nieuwe bevoegdheden.

Met het decreet van 26 maart 2004 beoogt de decreetgever alle instellingen die onder zijn bevoegdheid vallen, meteen onder het toepassingsgebied te brengen van één enkel Openbaarheidsdecreet. Daarmee krijgen bepaalde instellingen die geen enkele procedureregeling inzake openbaarheid van bestuur kenden, dezelfde uniforme regeling. Er werd eveneens van de gelegenheid gebruikgemaakt om enkele onduidelijkheden en knelpunten weg te werken. Het decreet werd helemaal herschreven vanuit het standpunt van de burger aan wie uiteindelijk een grondrecht is toegekend. Dat houdt in dat werd geopteerd voor een klaar taalgebruik, een eenduidige terminologie en voor een goed gestructureerde en sterk chronologisch opgebouwde besluitvormingsprocedure. De samenstelling en de werking van de enige beroepsinstantie werd geregeld bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007. In het voorliggende verdrag staan geen bepalingen die onverzoenbaar zijn met het decreet.

Om de toepassing van het decreet door de ambtenaren te vergemakkelijken, stelde de Vlaamse Regering een gebruiksvriendelijke omzendbrief op. Die omzendbrief van 1 december 2006 moet een praktisch houvast bieden bij de afhandeling van de verzoeken inzake openbaarheid van bestuur.

Met het evaluatieverslag van januari 2010 werd het decreet van 26 maart 2004 – zoals uitdrukkelijk wordt voorzien in zijn artikel 39 – geëvalueerd zowel wat betreft de passieve als actieve openbaarheid van bestuur. In het evaluatierapport decreet Openbaarheid van Bestuur wordt in kaart gebracht of en hoe alle bestuursniveaus die onder het decreet vallen, aan hun verplichtingen inzake openbaarheid van bestuur voldoen, wordt bekeken of er eventuele aanpassingen aan het decreet nodig zijn, en worden aanbevelingen gedaan op het vlak van openbaarheid van bestuur. Er blijken weinig problemen te zijn bij het toepassingsgebied van het decreet, de uitzonderingsgronden bieden voldoende bescherming om bestuursdocumenten die geheim moeten blijven, niet openbaar te maken, de behandlings- en uitvoeringstermijnen worden als haalbaar omschreven en de beroepsprocedure levert geen moeilijkheden op. Er werd aanbevolen om een modelregister ter beschikking te stellen (na de vaststelling dat er onvoldoende werd geregistreerd bij de bestuursinstanties en al zeker niet eenvormig) alsook om de beslissingen van de beroepsinstantie beter te ontsluiten. Intussen wordt er al een modelregister aangeboden op de website en is er ook al een bijkomend register om de beslissingen van de beroepsinstantie sneller te kunnen opsporen. Het evaluatierapport werd ten slotte aangevuld met een vergelijkende studie over de toepassing van passieve openbaarheid in Nederland en Frankrijk.

De Vlaamse overheid ontwierp ook een speciale website (www.vlaanderen.be/openbaarheid) die niet alleen het decreet, het uitvoeringsbesluit en de omzendbrief bevat, maar ook de uitgebreide memorie van toelichting bij het decreet. De beslissingen van de beroepsinstantie zijn ook te raadplegen op de website.

In het regeerakkoord 2009-2014 staat dat de Vlaamse Regering een overheid wil die beter, klantvriendelijker en meer probleemoplossend werkt. De overheden moeten een kwaliteitsvolle dienstverlening blijven garanderen en zorgen voor positieve effecten in alle maatschappelijke sectoren. De inzet van informatie- en communicatietechnologie (ICT), e-government en administratieve vereenvoudiging zijn uitstekende hefboomen voor een efficiëntere dienstverlening en om domeinoverschrijdende schaalvoordelen te realiseren. Er moet verder worden ingezet op administratieve vereenvoudiging en matige, kwaliteitsvolle regelgeving. Winsten op het vlak van kwaliteit, snelheid en transparantie van de dienstverlening kunnen bovendien vaker worden gehaald door de gegevensuitwisseling tussen overheden te verbeteren.

Tot slot kan ook worden aangestipt dat bij het uitwerken van het Archiefdecreet van 9 juli 2010 reeds rekening werd gehouden met een aantal van de bepalingen van dit verdrag.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING VAN HET VERDRAG

In de preambule wijzen de verdragsluitende partijen op het belang van transparantie van de overheid in een pluralistische democratische maatschappij. De uitoefening van het recht inzake de toegang tot officiële documenten is een informatiebron voor het publiek en helpt de mensen om zich een mening te vormen over de maatschappij en de overheid. Daarenboven worden de integriteit, de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de verantwoordelijkheid van de overheid beklemtoond.

Titel I

Artikel 1 – Algemene bepalingen

Geen enkele verdragsbepaling belet een verdragsluitende partij om interne bepalingen die een ruimere toegang tot officiële documenten toekennen, in te voeren, te behouden of te versterken. Daar waar het verdrag minimale normen oplegt, wordt een ruimere toegang aangemoedigd. Niets rechtvaardigt een verlaging van bestaande normen in de wetgeving of de praktijken van een verdragsluitende partij. Geen enkele bepaling kan zo worden uitgelegd dat zij een beperking vormt voor de toegang tot officiële documenten die toegankelijk zijn overeenkomstig andere internationale verplichtingen.

De term ‘overheidsinstanties’ omvat de administratieve overheden op nationaal, regionaal en lokaal vlak, de wetgevende organen in de mate dat zij administratieve functies vervullen en de natuurlijke of rechtspersonen die een administratieve bevoegdheid hebben. Elke partij kan op het ogenblik van de ondertekening van het verdrag of de neerlegging van haar akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding, een verklaring afleggen waarin zij stelt dat het toepassingsgebied wordt uitgebreid.

Onder ‘officiële documenten’ wordt verstaan elke informatie in welke vorm ook, die wordt opgesteld, ontvangen of bewaard door de overheid. Deze definitie is ruim opgevat. Naast papieren documenten gaat het ook over informatie die elektronisch wordt opgeslagen in databases. De verdragsluitende partijen moeten een zekere marge hebben om te beslissen hoe zij met die definitie omgaan.

Artikel 2 – Recht op toegang tot officiële documenten

Elke partij verzekert aan iedere persoon, zonder discriminatie en ongeacht zijn of haar motieven of doelstellingen, het recht inzake de toegang tot officiële documenten. De aanvrager mag de informatie gebruiken voor alle wettelijke doeleinden. Elke partij treft daartoe in haar interne wetgeving de nodige maatregelen. Dat moet gebeuren uiterlijk bij de inwerkingtreding van het verdrag.

Artikel 3 – Mogelijke beperkingen inzake de toegang tot officiële documenten

Elke partij kan het toegangsrecht beperken. De beperkingen zijn vastgelegd in de wet, zijn noodzakelijk in een democratische samenleving, en beogen:

- de nationale veiligheid, de defensie en de buitenlandse betrekkingen te beschermen; de bescherming van de nationale veiligheid mag niet worden ingeroepen indien de informatie schendingen van de mensenrechten, corruptie en administratieve fouten aan het licht zou brengen of indien zij nadelig zou zijn voor ambtenaren of leden van de overheid;
- de openbare veiligheid te beschermen, bijvoorbeeld door de ontsluiting van documenten betreffende veiligheidssystemen van gebouwen te verbieden;
- de voorkoming, de opsporing en de vervolging van criminele activiteiten te verzekeren: toegang tot die documenten zou nadelig kunnen zijn voor lopende onderzoeken of leiden tot het verdwijnen van bewijsmateriaal;
- de mogelijkheid dat overheidsdiensten tuchtonderzoeken voeren, niet in het gedrang te brengen;
- de voogdijopdrachten, de inspectie en de controle door de overheidsinstanties te beschermen, bijvoorbeeld op het vlak van belastingen, schoolexamens, arbeid, sociale diensten, gezondheid en het leefmilieu;
- de privacy te beschermen: de officiële documenten kunnen persoonlijke gegevens bevatten zoals het strafblad en het medische dossier; waarvan de bescherming voorrang kan hebben op de verspreiding van informatie;
- de commerciële en economische belangen te beschermen om de aantasting van de concurrentie- of onderhandelingspositie te voorkomen;
- het economische, monetaire en wisselkoersbeleid van de staat te beschermen: die bescherming kan noodzakelijk zijn in het kader van renteschommelingen of gevoelige marktinformatie;
- de gelijkheid van de partijen voor een rechterlijke instantie en de goede werking van de justitie te beschermen: deze beperking vindt haar oorsprong in artikel 6 van het EVRM dat het recht op een eerlijk proces waarborgt;
- het leefmilieu te beschermen waardoor de overheid een doeltreffend milieubeleid kan voeren; de beperking moet de verspreiding vermijden van informatie over de vindplaats van beschermde dieren en planten;
- de beraadslaging in de schoot van of tussen de overheden met betrekking tot een dossier om de vertrouwelijkheid van een procedure te beschermen.

Deze lijst is niet exhaustief. De beperkingen hebben betrekking op de inhoud van het document en de aard van de informatie. Niets belet een verdragspartij om in haar nationale wetgeving minder beperkingen op te nemen of de beperkingen strikter te omschrijven, met het oog op het verlenen van een ruimere toegang tot officiële documenten. Naar de geest van het verdrag wordt in de ruimst mogelijke mate toegang tot officiële documenten verleend, en wordt die toegang niet verhinderd door een misbruik van de beperkingen.

De betrokken staten kunnen middels een verklaring meedelen dat de communicatie met het koningshuis of het staatshoofd eveneens behoort tot de beperkingen.

Het toegangsrecht kan worden geweigerd als de openbaarmaking schade kan toebrengen aan de opgesomde beschermde belangen. Toch moet een document worden vrijgegeven indien het openbare belang de beperking overstijgt.

De partijen onderzoeken de mogelijkheid om termijnen vast te stellen waarbinnen de beperkingen kunnen worden ingeroepen. Toegang kan nooit worden geweigerd indien de in een wet bepaalde termijn is verstreken.

Artikel 4 – Aanvragen voor toegang tot officiële documenten

De aanvrager moet geen reden opgeven waarom hij of zij toegang wil tot officiële documenten. Het verdrag verplicht de partijen niet om een aanvrager het recht te geven om anoniem een aanvraag te doen, maar het moedigt zulks wel aan. De partijen kunnen de anonimiteit van de aanvrager waarborgen tenzij de bekendmaking van de identiteit essentieel is voor de behandeling van de vraag. De formaliteiten worden tot een minimum beperkt. Elke formaliteit moet beantwoorden aan een gerechtvaardigde noodzaak.

Artikel 5 – Behandeling van de aanvragen voor toegang tot officiële documenten

De overheid helpt de aanvrager om het gevraagde document te identificeren. Hulp is belangrijk indien de aanvrager gehandicapt of ongeletterd is, of een beperkte kennis van de taal heeft. Indien de bevroegde overheidsinstantie het bedoelde document niet in haar bezit heeft of indien zij niet is gemachtigd om de aanvraag te behandelen, moet zij de aanvrager doorverwijzen naar de bevoegde overheid.

Elke aanvraag moet op basis van gelijkheid en met bekwame spoed worden behandeld. Er wordt geen onderscheid gemaakt in functie van de aard van de vraag of de persoon van de aanvrager. In de meeste landen voorziet de wet een maximale termijn om een beslissing te nemen, die mee te delen aan de aanvrager en het gevraagde document te bezorgen. Het bepalen van een maximumtermijn mag de overheid niet aanmoedigen om te wachten tot wanneer de termijn verstrijkt. Hoe vlugger een mededeling wordt gedaan, des te meer wordt de geest van het verdrag gerespecteerd.

Een aanvraag kan worden geweigerd indien de aanvraag te vaag of onredelijk is. Een aanvraag die duidelijk is misplaatst, kan eveneens worden geweigerd. De overheid moet de redenen voor de weigering meedelen, waarbij minstens de juridische basis moet worden aangegeven. De aanvrager heeft het recht een schriftelijke verantwoording te vragen.

Artikel 6 – Vormen van toegang tot officiële documenten

De aanvrager heeft het recht het originele document of een kopie te raadplegen of een afschrift te ontvangen. De overheid moet in de mate van het mogelijke rekening houden met de voorkeur van de aanvrager, maar in bepaalde gevallen (ontbreken van technische middelen, te hoge kosten, aantasting van het intellectuele eigendomsrecht, de slechte staat van het document) is dat onredelijk of onmogelijk.

Indien de toegang tot een deel van de informatie beperkt is, moet de overheid toch de resterende informatie meedelen. De toegang kan worden geweigerd indien de gezuiverde versie van het gevraagde document misleidend of zinloos is, of indien het ter beschikking stellen van de rest van het document een onredelijke last betekent voor de overheid.

De overheid kan de aanvrager verwijzen naar alternatieve bronnen die makkelijk toegankelijk zijn, zoals het internet.

Artikel 7 – Kosten voor de toegang tot officiële documenten

Het raadplegen van een officieel document in overheidslokalen is gratis. Openbare archieven en musea kunnen de aanvrager de kosten van geleverde diensten aanrekenen.

Het afleveren van een kopie van een officieel document kan worden aangerekend aan de aanvrager, maar het gevraagde bedrag moet redelijk zijn en de werkelijke kosten niet overschrijden. Dit belet de overheid niet officiële documenten te publiceren voor commerciële doeleinden en die te verkopen aan competitieve prijzen.

Artikel 8 – Recht van beroep

Een aanvrager wiens vraag werd geweigerd, kan beroep aantekenen bij een rechtbank of een andere onafhankelijke of onpartijdige instantie die voorzien is in de wet. De aanvrager kan een beroep doen op een snelle en goedkope procedure. Het is niet uitgesloten dat overheden die tekortgeschoten zijn in de verplichtingen die het verdrag oplegt, worden vervolgd of een disciplinaire sanctie opgelegd krijgen. De term ‘geweigerd’ moet ruim worden geïnterpreteerd. De overheid zou in haar beslissing de beroepsmogelijkheid moeten aangeven.

Artikel 9 – Aanvullende maatregelen

De partijen moeten het publiek informeren over het recht inzake de toegang tot officiële documenten en over de manier waarop dat recht kan worden uitgeoefend. Dat kan gebeuren door de documenten elektronisch te publiceren, documentatiecentra op te richten of contactpunten te creëren. Zij treffen de nodige maatregelen om:

- de bevoegde overheden te wijzen op hun rechten en plichten;
- informatie te verstrekken over de thema's en de activiteiten die onder hun bevoegdheid ressorteren;
- hun documenten efficiënt te beheren zodat zij gemakkelijk toegankelijk zijn;
- duidelijke en vastgelegde procedures te volgen voor het bewaren en het vernietigen van hun documenten.

Die taken kunnen ook worden toevertrouwd aan een onafhankelijke instantie.

Artikel 10 – Documenten openbaar gemaakt op initiatief van de overheid

De overheid neemt op eigen initiatief de nodige maatregelen om officiële documenten ter beschikking te stellen teneinde de transparantie en de doeltreffendheid van de administratie te bevorderen en het publiek aan te moedigen om te participeren in thema's van algemeen belang. Nationale regels inzake een proactieve publicatie worden aangemoedigd. In sommige landen moet de overheid op eigen initiatief informatie publiceren over haar structuren, personeel, begroting, activiteiten, regelgeving, beleid, beslissingen, delegatie, het recht inzake de toegang tot officiële documenten en de procedure om die documenten aan te vragen, naast informatie van algemeen belang.

Titel II

Titel II bevat bepalingen inzake een monitoringsysteem dat erop moet toezien dat de partijen de verdragsbepalingen effectief toepassen. Twee organen staan daarvoor in.

Artikel 11 – Groep van Specialisten inzake de toegang tot officiële documenten

De Groep van Specialisten komt minstens één maal per jaar samen teneinde te waken over de toepassing van het verdrag door de verdragsluitende partijen, meer bepaald door het voorleggen van rapporten over de maatregelen die de verdragsluitende partijen hebben getroffen om de verdragsbepalingen na te leven, en adviezen uit te brengen over vraagstukken die betrekking hebben op de toepassing van het verdrag.

De Groep van Specialisten kan informatie en advies vragen aan het maatschappelijke middenveld. Hij telt minimum tien en maximum vijftien leden die worden verkozen voor een termijn van vier jaar die één maal kan worden verlengd. De leden zetelen in eigen naam, zijn onafhankelijk en onpartijdig in de uitoefening van hun functie en krijgen geen instructies van de regeringen. De verkiezingsprocedure wordt vastgelegd door het Comité van Ministers, na raadpleging en unanieme instemming van de verdragsluitende partijen.

Artikel 12 – Vergadering van Partijen

Elke verdragsluitende partij vaardigt één vertegenwoordiger af. Op die manier nemen de partijen op een gelijke manier deel aan het besluitvormingsproces en het monitoren van het verdrag. Dit moet leiden naar een versterkte samenwerking tussen de partijen onderling en met de Groep van Specialisten, met het oog op een echte en effectieve implementatie van het verdrag.

De Vergadering van Partijen komt samen om de verslagen, adviezen en voorstellen van de Groep van Specialisten te onderzoeken, voorstellen en aanbevelingen te doen aan de verdragsluitende partijen, voorstellen te doen om het verdrag te amenderen en advies te geven over elk amenderingvoorstel.

De secretaris-generaal van de Raad van Europa roept de Vergadering van Partijen samen binnen het jaar na de inwerkingtreding van het verdrag teneinde de leden van de Groep van Specialisten te verkiezen. Daarna komt de Vergadering van Partijen minstens om de vier jaar samen, en telkens wanneer een meerderheid van de verdragsluitende partijen, het Comité van Ministers of het secretariaat-generaal van de Raad van Europa daarom vragen.

Na afloop van elke vergadering wordt een activiteitenverslag voorgelegd aan het Comité van Ministers.

Artikel 13 – Secretariaat

Het secretariaat van de Raad van Europa assisteert de Vergadering van Partijen en de Groep van Specialisten bij de uitvoering van hun taken, zowel op praktisch vlak als met zijn expertise op het vlak van het recht inzake toegang tot officiële documenten.

Artikel 14 – Voorlegging van verslagen

Binnen het jaar na de inwerkingtreding van het verdrag legt elke verdragsluitende partij aan de Groep van Specialisten een verslag voor waarin de maatregelen staan die zij heeft genomen om de verdragsbepalingen toe te passen. Vóór elke samenkomst van de Vergadering van Partijen bezorgt die partij aan de Groep van Specialisten bijgewerkte informatie. Elke verdragsluitende partij geeft de Groep van Specialisten de informatie die hij vraagt voor de uitoefening van zijn taken.

Artikel 15 – Openbaarmaking

De door de verdragsluitende partijen voorgelegde verslagen, de rapporten, voorstellen en adviezen van de Groep van Specialisten en de activiteitenverslagen van de Vergadering van Partijen zijn openbaar. Zij worden gepubliceerd op de website van de Raad van Europa.

Titel III

Op enkele uitzonderingen na zijn de bepalingen van titel III gebaseerd op het model dat het Comité van Ministers in 1980 heeft aangenomen.

Artikel 16 – Ondertekening en inwerkingtreding van het verdrag

Het verdrag staat open voor ondertekening door de lidstaten van de Raad van Europa. De akten van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring worden neergelegd bij de secretaris-generaal van de Raad van Europa.

Het verdrag treedt in werking op de eerste dag van de maand die volgt na het verstrijken van een termijn van drie maanden na de datum waarop tien lidstaten hebben bekendgemaakt dat zij zich gebonden voelen door het verdrag.

Voor lidstaten die na de datum van inwerkingtreding partij worden, treedt het verdrag in werking op de eerste dag van de maand die volgt na afloop van een termijn van drie maanden na de datum waarop de betrokken lidstaat zijn akte heeft neergelegd.

Artikel 17 – Toetreding tot het verdrag

Na de inwerkingtreding van het verdrag kan het Comité van Ministers na raadpleging van de partijen en met hun unanieme instemming, elke niet-lidstaat van de Raad van Europa of elke internationale organisatie uitnodigen om toe te treden tot het verdrag. De beslissing wordt genomen met een meerderheid voorzien in artikel 20.d van het statuut van de Raad van Europa en met unanimité van de stemmen van de afgevaardigden van de partijen die recht hebben om in het Comité van Ministers te zetelen.

Voor die staten of organisaties treedt het verdrag in werking de eerste dag die volgt op het verstrijken van een termijn van drie maanden na de datum waarop zij hun toetredingsakte hebben neergelegd.

Artikel 18 – Territoriale toepassing

Elke verdragsluitende partij kan op het ogenblik van de ondertekening of de neerlegging van haar akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding, aangeven op welk(e) grondgebied(en) het verdrag van toepassing is. Daarna kan elke partij door een verklaring aan de secretaris-generaal van de Raad van Europa het toepassingsgebied uitbreiden tot andere gebieden. Die verklaring kan steeds worden ingetrokken.

Artikel 19 – Wijzigingen van het verdrag

Amendementen kunnen worden voorgesteld door een partij, het Comité van Ministers, de Groep van Specialisten en de Vergadering van Partijen. De Vergadering van Partijen bezorgt na raadpleging van de Groep van Specialisten, haar advies aan het Comité van Ministers dat na onderzoek het amendement kan goedkeuren en voor aanvaarding voorleggen aan de partijen. Een aanvaard amendement treedt in werking de eerste dag van de maand die volgt na het verstrijken van een termijn van een maand na de datum van kennisgeving van de aanvaarding aan de secretaris-generaal van de Raad van Europa.

Artikel 20 – Verklaringen

Elke partij kan één of meerdere verklaringen neerleggen die voorzien zijn in de artikelen 1.2 (de definitie van ‘overheidsinstanties’), 3.1 (communicatie met het koningshuis of het staatshoofd) en 18 (territoriale toepassing).

Artikel 21 – Opzegging

Overeenkomstig het verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht heeft een partij de mogelijkheid het verdrag op te zeggen.

Artikel 22 – Kennisgeving

De secretaris-generaal van de Raad van Europa brengt de lidstaten, andere staten en internationale organisaties op de hoogte van de ondertekeningen, de neerlegging van akten, de inwerkingtreding, de verklaringen en andere notificaties of mededelingen.

Het verdrag werd opgemaakt in het Frans en het Engels.

III. PROCEDUREVERLOOP

1. Gemengd karakter

Tijdens zijn vergadering van 21 januari 2009 legde de Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), het gemengde karakter vast. Zowel de federale overheid als de gemeenschappen, de gewesten, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zijn bevoegd. Uit artikel 32 van de Grondwet volgt immers dat de toegang tot openbare documenten bij wet, decreet of ordonnantie wordt geregeld voor de aangelegenheden die binnen de bevoegdheden van de verschillende wetgevers vallen.

Overeenkomst de beslissing van de ICBB van 9 juli 2008 worden de leden van de ICBB geacht met de in de WGV bereikte consensus in te stemmen behoudens bezwaar binnen de 30 dagen na de notificatie van het verslag van de WGV. In zijn brief van 27 april 2009 deelde de voorzitter van de ICBB mee dat geen enkel bezwaar werd geformuleerd. De ICBB heeft de in de WGV bereikte consensus dus stilzwijgend bekrachtigd en deze intrafederale consensus bijgevolg uitvoerbaar gemaakt.

2. Ondertekening

Het verdrag werd op 18 juni 2009 opengesteld voor ondertekening naar aanleiding van de 29e Conferentie van de Justitieministers van de lidstaten van de Raad van Europa die plaatsvond in het Noorse Tromsø. Het werd op 18 juni 2009 ondertekend door België, Estland, Finland, Georgië, Hongarije, Litouwen, Macedonië, Montenegro, Noorwegen, Servië, Slovenië en Zweden, en naderhand ook door Bosnië en Herzegovina en Moldavië.

3. Gezamenlijk advies van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV) en de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST)

De SARiV nodigde – zoals werd gesuggereerd in de nota aan de Vlaamse Regering – VLABEST uit om een gezamenlijk advies uit te brengen. De raden keurden het advies goed op hun plenaire vergaderingen van respectievelijk 13 juli 2011 en 23 juni 2011.

De raden verwelkomen dat België bij de voorlopers is die het verdrag hebben ondertekend en dat de Vlaamse Regering snel werk maakt van de instemmingsprocedure.

De raden verklaren zich akkoord met het ontwerp van instemmingsdecreet. Zij onderlijnen het positieve palmares van de Vlaamse overheid inzake openbaarheid van bestuur. Hoewel het verdrag voor Vlaanderen weinig zal veranderen, vragen de raden dat Vlaanderen toch een tandje bijsteekt en nu ook een voortrekkersrol gaat opnemen op het vlak van actieve openbaarheid van bestuur in de ruime betekenis van het woord. In het bijzonder vraagt VLABEST aandacht voor een open beleidscultuur en maximale gegevensdeling. Wat de open beleidscultuur betreft, is VLABEST van mening dat het tempo van veranderingen mag worden opgedreven waarbij het formuleren van een politiek gedragen beleidsvisie de belangrijkste eerste stap vormt. Inzake maximale gegevensdeling vraagt VLABEST dat versneld werk wordt gemaakt van de uitvoering van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronisch en bestuurlijk gegevensverkeer. De raad is bereid om daaraan een constructieve bijdrage te leveren.

De raden formuleren ook enkele algemene opmerkingen. Zij roepen de Vlaamse overheid op om de Vlaamse procedures nog beter bekend te maken bij het brede publiek. De raden vragen ook aandacht voor de verdere implementatie van het verdrag en voor de afwegingen die daarbij moeten worden gemaakt, onder meer met betrekking tot het bereik en de communicatie aan de secretaris-generaal van de Raad van Europa en tot de uitzonderings-

gronden die zijn voorzien in het verdrag. Tot slot vragen zij een actieve opvolging van de werking van de Groep van Specialisten en suggereren iemand namens Vlaanderen voor te stellen om er deel van uit te maken.

4. Advies van de Raad van State

De Raad van State bracht advies uit op 18 september 2012 (kenmerk 51.923/3) en maakte daarin geen opmerkingen.

5. Inwerkingtreding

Overeenkomstig verdragsartikel 16 treedt het verdrag in werking op de eerste dag van de maand die volgt na het verstrijken van een termijn van drie maanden na de datum waarop tien lidstaten hebben bekendgemaakt dat zij zich gebonden achten door het verdrag.

Voor lidstaten die na de datum van inwerkingtreding partij worden, treedt het verdrag in werking op de eerste dag van de maand die volgt na afloop van een termijn van drie maanden na de datum waarop de betrokken lidstaat zijn akte heeft neergelegd.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid,
Landbouw en Plattelandsbeleid,

Kris PEETERS

VOORONTWERP VAN DECREET



VOORONTWERP

**Ontwerp van decreet houdende instemming met
het verdrag van de Raad van Europa inzake
de toegang tot officiële documenten,
opgemaakt in Tromsø op 18 juni 2009**

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en een gewestaangelegenheid.

Art. 2. Het verdrag van de Raad van Europa inzake de toegang tot officiële documenten, opgemaakt in Tromsø op 18 juni 2009, zal volkomen gevolg hebben.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid,
Landbouw en Plattelandsbeleid,

Kris PEETERS

GEZAMENLIJK ADVIES
VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRAAD INTERNATIONAAL VLAANDEREN
EN DE VLAAMSE ADVIESRAAD VOOR BESTUURSZAKEN

INSTEMMINGSDECREET BETREFFENDE HET VERDRAG VAN DE RAAD VAN EUROPA INZAKE TOEGANG TOT OFFICIËLE DOCUMENTEN

SARiV Advies 2011/13
VLABEST Advies 11.BZ.06

20 juli 2011

[Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen](#)

Boudewijnlaan 30 bus 81 • 1000 Brussel • T. + 32 2 553 01 81 • sariv@iv.vlaanderen.be • www.sariv.be

[Vlaamse Adviesraad voor bestuurszaken](#)

Boudewijnlaan 30 bus 41 • 1000 Brussel • T. + 32 2 553 40 15 • adviesraad@bz.vlaanderen.be • www.vlaanderen.be/vlabest

Adviesvraag: Ontwerp van decreet houdende instemming met het Verdrag van de Raad van Europa inzake toegang tot officiële documenten, opgemaakt in Tromsø op 18 juni 2009

Adviesvrager: De Minister-president, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsontwikkeling

Ontvangst adviesvraag: 23 juni 2011

Adviestermijn: 30 dagen

SARIV

Goedkeuring/bekrachtiging raad: 13 juli 2011

Kenmerk: SARiV Advies 2011/13

VLABEST

Goedkeuring/bekrachtiging raad: 23 juni 2011

Kenmerk: 11.BZ.06

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	24
2. Achtergrond bij het verdrag	24
3. Bedenkingen bij de toepassing van het verdrag	25
3.1. Open beleidscultuur	26
3.2. Maximale gegevensdeling	26
3.3. Aanvullende opmerkingen	27
4. Conclusie	28

1. INLEIDING

Op vrijdag 10 juni 2011 keurde de Vlaamse Regering het voorontwerp van decreet houdende instemming met het Verdrag van de Raad van Europa inzake toegang tot officiële documenten, opgemaakt in Tromsø op 18 juni 2009 (hierna: “het Verdrag”), principieel goed.

De Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: “SARiV”) werd formeel om advies gevraagd, maar nodigde, in navolging van de suggestie uit de nota aan de Vlaamse Regering, de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (hierna: “VLABEST”) uit om een gezamenlijk advies uit te brengen. De SARiV en VLABEST (hierna: “de Raden”) keurden onderhavig advies goed op hun plenaire vergaderingen van respectievelijk 13 juli 2011 en 23 juni 2011.

In onderhavig advies schetsen de Raden eerst de achtergrond bij het Verdrag. Ze bespreken daarna de toepassing ervan in Vlaanderen en plaatsen er enkele bedenkingen bij. Ten slotte formuleren ze hun conclusies.

2. ACHTERGROND BIJ HET VERDRAG

Het Verdrag van de Raad van Europa inzake toegang tot officiële documenten erkent het recht van burgers om toegang te hebben tot officiële documenten als algemeen principe om uiting te geven aan een transparant openbaar bestuur in een pluralistische democratische samenleving. Hoewel het recht op toegang tot officiële documenten zijn oorsprong zou vinden in het Europees verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens (EVRM)¹, wordt het door het Europees Hof voor de rechten van de mens niet als een algemeen recht erkend. In dit Verdrag daarentegen wordt het als een algemeen democratisch beginsel omschreven dat alle documenten in beginsel openbaar en mededeelbaar zijn, zulks enkel onder voorbehoud van de bescherming van andere rechten en legitieme belangen.²

Zoals in de memorie van toelichting aangegeven, is dit Verdrag het sluitstuk van een proces dat reeds in de jaren 1980 startte, met een aanbeveling die het Comité van Ministers nam in 1981.³ Het Directiecomité Mensenrechten kreeg binnen de Raad van Europa de opdracht tot het opstellen van dit Verdrag dat op 27 november 2008 werd aangenomen door het Comité van Ministers, nadat het eerst aan de Parlementaire Assemblee was voorgelegd.

Hoewel in vele lidstaten en binnen de Europese Unie⁴ stappen gezet zijn voor het regelen van toegang tot officiële documenten, hebben nog maar 14 lidstaten van de Raad van Europa het Verdrag ondertekend en 3 lidstaten dit geratificeerd.⁵ Tot op heden is België het enige West-Europees land dat het Verdrag heeft ondertekend. De andere zijn de Scandinavische landen en een aantal lidstaten uit Centraal- en Oost-Europa. Het Verdrag is nog niet in werking, aangezien hiertoe

¹ Tweede overweging van de Preamble van het Verdrag.

² Laatste overweging van de Preamble van het Verdrag.

³ COMITÉ VAN MINISTERS, *Aanbeveling R (81)19*, 25 november 1981.

⁴ Verordening (EG) Nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, *Pb. EU L145*, 31 mei 2001, 43-48.

⁵ Enkel Hongarije, Noorwegen en Zweden hebben het Verdrag geratificeerd.

tien ratificaties vereist zijn⁶. De Raden verwelkomen dat België bij de voorlopers is bij de ondertekening en dat het proces van de ratificatie ook spoedig is opgestart.

Het Verdrag erkent het recht op toegang tot officiële documenten van overheidsinstanties. Overheidsinstanties omvatten, naast de regering en de administratie, ook de wetgevende en rechterlijke macht en natuurlijke personen voor zover zij een administratief gezag uitoefenen. Voor deze drie laatste groepen kunnen de Partijen zelf het bereik van deze toegang vastleggen via een verklaring gericht aan de Secretaris-generaal van de Raad van Europa. Het Verdrag omschrijft een aantal mogelijke beperkingen inzake toegang tot officiële documenten in artikel 3, maar legt vooral de nadruk op transparantie als een basisenkenmerk van goed bestuur en als indicator van het democratisch en pluralistisch gehalte van een samenleving. Het recht op toegang tot officiële documenten versterkt tevens de legitimiteit van een overheid. Het Verdrag bepaalt in artikel 4 een aantal minimum standaarden waaraan aanvragen tot toegang tot officiële documenten moeten voldoen, evenals een aantal standaarden voor overheden om toegang te bieden tot officiële documenten (artikelen 5 tot 10). De toepassing van het Verdrag zal worden opgevolgd door een Groep van Specialisten van de Partijen.

3. BEDENKINGEN BIJ DE TOEPASSING VAN HET VERDRAG

De Raden verwelkomen dat de Vlaamse overheid snel werk maakt van de spoedige afhandeling van dit dossier en de instemming van de Vlaamse overheid met dit Verdrag.

Het Verdrag bevat geen bepalingen die onverzoenbaar zijn met de huidige openbaarheidsregelgeving en heeft dus geen directe impact op de betrokken Vlaamse overheidsinstanties. In de feiten zal weinig veranderen voor Vlaanderen, omdat de Vlaamse regelgeving reeds tegemoet komt aan de voorschriften vervat in dit Verdrag. Tevens kan het nieuw Archiefdecreet⁷ als een directe toepassing van artikel 9 van dit Verdrag worden beschouwd. Ons land speelt op het vlak van passieve openbaarheid van bestuur⁸ een relatieve voortrekkersrol binnen West-Europa. Het recht op toegang tot officiële overheidsdocumenten is reeds lang goed ingeburgerd. De eerste regelgeving in Vlaanderen daaromtrent dateert van 1991.⁹ In 2004 is er een omvattend nieuw decreet gekomen dat de openbaarheid regelt van alle instellingen die onder de bevoegdheid van de Vlaamse overheid vallen.¹⁰

Het Verdrag demonstreert die voortrekkersrol: Vlaanderen is reeds in regel met de internationaal overeengekomen standaarden. Beide Raden zijn tevreden over de inspanningen die de Vlaamse overheid in het verleden reeds ondernomen heeft inzake openbaarheid van bestuur. Zij vinden het tevens positief dat in 2009 het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur grondig werd geëvalueerd.¹¹ Deze evaluatie bracht weinig problemen aan het licht. Dit mag volgens de Raden echter niet betekenen dat de Vlaamse overheid nu op zijn lauweren moet rusten en zich kan terugplooiën op wat Europa ons oplegt. De Raden vragen dat Vlaanderen opnieuw een tandje

⁶ Artikel 16, lid 3, van het Verdrag.

⁷ Decreet van 9 juli 2010 betreffende de bestuurlijk-administratieve archiefwerking (B.S. 5 augustus 2010).

⁸ Passieve openbaarheid betekent dat de burger zelf de overheid moet verzoeken om documenten openbaar te maken. Dit in tegenstelling tot actieve openbaarheid waarbij de overheid het initiatief neemt om de burger te informeren en documenten ter beschikking te stellen.

⁹ Decreet van 18 mei 1991 betreffende openbaarheid van bestuur (B.S. 15 juni 1991).

¹⁰ Decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur (B.S. 1 juli 2004).

¹¹ F. SCHRAM, *Onderzoeksrapport. Juridische evaluatie van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur*, juli 2009.

bijzet en nu ook een voortrekkersrol gaat opnemen op het vlak van actieve openbaarheid¹² en openbaarheid van bestuur in de ruime betekenis van het woord.

In het bijzonder vraagt VLABEST aandacht voor een open beleidscultuur en maximale gegevensdeling:

3.1. Open beleidscultuur

Het is door VLABEST reeds verschillende malen aangehaald: de nieuwe maatschappelijke context met de steeds beter geïnformeerde burgers en bedrijven en de deskundige middenveld- en belangenorganisaties vraagt van de publieke sector een meer open huishouding, met als hoofddoel een meer kwalitatieve en legitieme beleidsvoering. Dit gaat verder dan de passieve openbaarheid van officiële overheidsinformatie. Dit gaat ook over:

- het in een vroeg stadium opmaken en bekend maken van 'roadmaps' die aangeven hoe aan bepaalde beleidsdoelstellingen uitvoering zal worden gegeven;
- het toelaten van inbreng, overleg, debat en deskundige onderbouw voor de vormgeving van belangrijke strategische beleidskeuzes in een vroeg stadium van het reguleringsproces;
- het zoeken naar een breed politiek en maatschappelijk draagvlak voor de grote beleidsopties;
- het afstappen van de 'regelgevingsreflex': niet alle beleid moet uitmonden in regelgeving, laat ruimte voor andere beleidsinstrumenten (sensibilisering, *best practices*, modellen, ...), voor experiment, voor coproductie vanuit de particuliere sector, voor leerprocessen van onderuit (met mogelijkheid om te falen).

Uit verschillende beleidsbrieven, actieplannen, strategische beleidskaders blijkt dat de Vlaamse overheid, of althans bepaalde geledingen ervan, zich hiervan bewust is. Er worden heel verdienstelijke pogingen ondernomen om de kwaliteit van regelgeving op te krikken, om regelgevingsagenda's en consultatiecodes op te maken, om te werken met protocollen en inter-institutionele akkoorden, enz. Ook blijkt de praktijk van het werken met groenboeken, witboeken en conceptnota's steeds meer ingang te vinden.¹³ Toch blijven deze goede voorbeelden eerder ad hoc en ontbreekt op politiek niveau de echte wil om hier voluit op in te zetten.

VLABEST erkent dat het wijzigen van de eerder gesloten beleidscultuur in Vlaanderen een werk van lange adem zal zijn. De eerste tekenen van een kentering zijn zichtbaar, maar het tempo van de veranderingen mag worden opgevoerd. Het formuleren van een politiek gedragen beleidsvisie is volgens VLABEST de belangrijkste eerste stap daarvoor. Op basis daarvan kan gewerkt worden aan hanteerbare en duidelijke instrumenten. Nu blijft het te veel een omgekeerde beweging: er worden goedbedoelde instrumenten aangeleverd met de hoop dat de politieke visie wel zal volgen. Dit proces verloopt te traag.

3.2. Maximale gegevensdeling

Steeds meer overheidsinformatie is digitaal en bevindt zich in databanken. Dat elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer speelt een steeds crucialere rol in het streven naar een betere,

¹² Zie voetnoot 8.

¹³ De SERV verwijst in zijn advies van 1 juni 2011 over het gebruik van groen- en witboeken naar een zekere 'verrommeling' in de terminologie en vraagt een meer consequent gebruik van de termen. [<http://www.serv.be/serv/publicatie/advies-wit-en-groenboeken>].

efficiëntere en eenvoudigere overheid. Het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer¹⁴ wil dit beter stroomlijnen door een aantal principes te verankeren:

- het principe van de eenmalige gegevensopvraging;
- het principe van de authentieke gegevensbronnen;
- het beschermen van de persoonlijke levenssfeer.

VLABEST ziet dit als een belangrijk verlengstuk van de openbaarheid van bestuur en heeft zich in zijn advies van 13 december 2007¹⁵ principieel akkoord verklaard met de naar voor geschoven principes. Dit niet enkel met het oog op administratieve vereenvoudiging voor de burger, maar ook vanuit een streven naar een meer sectoroverschrijdend, integraal en inclusief beleid.

Het decreet uit 2008 is echter een zogenaamde kaderregeling. Veel cruciale elementen behoeven nog verdere uitvoering in besluiten. Bovendien zullen aan de uitvoering van dit decreet kosten verbonden zijn, die volgens VLABEST zeker kunnen terugverdiend worden. Toch is daarvan nog geen duidelijke inschatting gemaakt. Ten slotte zal het van belang zijn dat de lokale en provinciale besturen meestappen in dit verhaal. Ook dit aspect is nog onvoldoende doordacht.

VLABEST vraagt daarom dat versneld wordt werk gemaakt van de uitvoering van dit decreet en is bereid om hieraan een constructieve bijdrage te leveren.

3.3. Aanvullende opmerkingen

De Raden formuleren samen nog volgende bedenkingen:

Zij roepen de Vlaamse overheid op om inspanningen te blijven leveren om de Vlaamse procedures inzake openbaarheid van bestuur nog beter bekend te maken bij het brede publiek. De ontwikkeling van een bijzondere website¹⁶ over openbaarheidsregelgeving is alvast een goede zaak.

De Raden stellen een duidelijke toename van het aantal beroepsprocedures (2004 - 64, 2005 - 113, 2006 - 107, 2007 - 99, 2008 - 176, 2009 - 177, 2010 - 305) vast.¹⁷ Dit betekent dat er ondanks de wetgeving en de positieve inspanningen nog een weg te gaan is inzake de mentaliteit en de interpretatie van de openbaarheid van bestuur.

Zij vragen aandacht voor de verdere implementatie en de afwegingen die daarbij moeten worden gemaakt ondermeer m.b.t. het bereik en de communicatie hierover aan de Secretaris-generaal van de Raad van Europa (zie *supra*, 2.) en de uitzonderingsgronden voorzien in dit Verdrag.

Ten slotte vragen ze om de werking van de Groep van Specialisten, voorzien in het Verdrag, actief op te volgen. Zij suggereren de Vlaamse Regering om te overwegen ook iemand namens Vlaanderen voor te stellen om namens ons land hierin te zetelen, gelet op voortrekkersrol die Vlaanderen in ons land speelt op het vlak van openbaarheid van bestuur.

¹⁴ Het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer (*B.S.* 29 oktober 2008).

¹⁵ VLABEST, *Voorontwerp van decreet betreffende het elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer*, Advies 07/WE/02, 13 december 2007.

[http://www2.vlaanderen.be/vlabest/dossiers/wetsmatiging_egov/gegevensverkeer/index.html]

¹⁶ VLAAMSE OVERHEID, *Openbaarheid van bestuur*. [www.openbaarheid.vlaanderen.be]

¹⁷ Op de website wordt een overzicht gegeven van alle beroepsprocedures.

[<http://openbaarheid.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?fid=17>]

4. CONCLUSIE

De Raden gaan akkoord met het ontwerp van instemmingsdecreet. Zij onderlijnen het positieve palmares van de Vlaamse overheid inzake openbaarheid van bestuur. Het Verdrag zal voor Vlaanderen weinig veranderen, omdat de Vlaamse regelgeving reeds tegemoet komt aan de erin vervatte bepalingen.

De Raden vragen dat Vlaanderen desondanks opnieuw een tandje bijzet en nu ook een voortrekkersrol gaat opnemen op het vlak van actieve openbaarheid en openbaarheid van bestuur in de ruime betekenis van het woord. In het bijzonder vraagt VLABEST aandacht voor een open beleidscultuur en maximale gegevensdeling. Ten slotte formuleren de Raden nog enkele bedenkingen inzake de verdere implementatie van dit Verdrag

Namens de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV),

(getekend)

(getekend)

Prof. Dr. Jan Wouters
Voorzitter

Freddy Evens
Secretaris

Namens de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST),

(getekend)

(getekend)

Prof. dr. Herman Matthijs
Voorzitter

Bram Opsomer
Secretaris

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE



RAAD VAN STATE afdeling Wetgeving

advies 51.923/3
van 18 september 2012

over

een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het verdrag van de Raad van Europa inzake de toegang tot officiële documenten, opgemaakt in Tromsø op 18 juni 2009’

Op 31 juli 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 28 september 2012, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het verdrag van de Raad van Europa inzake de toegang tot officiële documenten, opgemaakt in Tromsø op 18 juni 2009’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 18 september 2012. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad-voorzitter, Bruno SEUTIN en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 september 2012.

*

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 beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Dat onderzoek geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

J. SMETS

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

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en een gewestaangelegenheid.

Art. 2. Het verdrag van de Raad van Europa inzake de toegang tot officiële documenten, opgemaakt in Tromsø op 18 juni 2009, zal volkomen gevolg hebben.

Brussel, 9 november 2012.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid,
Landbouw en Plattelandsbeleid,

Kris PEETERS

BIJLAGEN



Serie Verdragen van de Raad van Europa – nr. 205

VERTALING

Verdrag van de Raad van Europa
inzake de toegang tot officiële documenten

Tromsø, 18.VI.2009

Preamble

De lidstaten van de Raad van Europa en de andere staten die dit verdrag hebben ondertekend,

Overwegende dat het doel van de Raad van Europa is een grotere eenheid tussen zijn leden tot stand te brengen om de idealen en beginselen die hun gemeenschappelijk erfdeel zijn, veilig te stellen en te verwezenlijken;

Indachtig in het bijzonder artikel 19 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, de artikelen 6, 8 en 10 van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, het Verdrag van de Verenigde Naties betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Aarhus, 25 juni 1998) en het Verdrag tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens van 28 januari 1981 (ETS nr. 108);

Tevens indachtig de Verklaring van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake de vrijheid van meningsuiting en informatie aangenomen op 29 april 1982 en de Aanbevelingen van het Comité van Ministers aan de lidstaten nr. R (81) 19 betreffende de toegang tot informatie in het bezit van overheidsinstanties, nr. R (91) 10 betreffende de mededeling aan derden van persoonsgegevens in het bezit van overheidsinstellingen, nr. R (97) 18 betreffende de bescherming van persoonsgegevens verzameld en verwerkt voor statistische doeleinden, nr. R (2000) 13 betreffende een Europees beleid inzake de toegang tot archieven en Aanbeveling(2002)2 inzake de toegang tot officiële documenten;

Overwegende het belang van de transparantie van de overheid in een pluralistische, democratische samenleving;

Overwegende dat de uitoefening van een recht op toegang tot officiële documenten:

- i een bron van informatie levert aan het publiek;
- ii het publiek helpt zich een mening te vormen over de toestand van de samenleving en over de overheid;
- iii de integriteit, doelmatigheid, doeltreffendheid en verantwoording van de overheid bevordert en aldus bijdraagt tot het versterken van haar legitimiteit;

Bijgevolg overwegende dat alle officiële documenten in beginsel openbaar en mededeelbaar zijn, zulks enkel onder voorbehoud van de bescherming van andere rechten en legitieme belangen,

Zijn overeengekomen als volgt:

Titel I**Artikel 1 – Algemene bepalingen**

- 1 De hierna volgende beginselen zouden moeten worden verstaan onverminderd de nationale wetten en regelgevingen en de internationale verdragen waarin een ruimer recht van toegang tot officiële documenten wordt erkend.
- 2 Voor de toepassing van dit verdrag wordt verstaan onder:
 - a i “overheidsinstanties”:
 - 1 de regering en de administratie op nationaal, regionaal en lokaal niveau;
 - 2 de wetgevende lichamen en de rechterlijke autoriteiten, voor zover zij administratieve functies vervullen volgens het nationale recht;
 - 3 de natuurlijke personen of rechtspersonen, voor zover zij een administratief gezag uitoefenen.
 - ii Iedere partij kan, bij de ondertekening of bij de neerlegging van haar akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding, door middel van een verklaring gericht aan de secretaris-generaal van de Raad van Europa, verklaren dat de definitie van de term “overheidsinstanties” tevens een of meer van de volgende elementen omvat:
 - 1 de wetgevende lichamen voor wat hun andere activiteiten betreft;
 - 2 de rechterlijke autoriteiten voor wat hun andere activiteiten betreft;
 - 3 de natuurlijke personen of rechtspersonen, voor zover zij publieke taken uitoefenen of functioneren dankzij publieke geldmiddelen, volgens het nationale recht.
 - b “officiële documenten”: alle informatie neergelegd in welke vorm ook, opgesteld of ontvangen door en in het bezit van overheidsinstanties.

Artikel 2 – Recht op toegang tot officiële documenten

- 1 Iedere partij waarborgt voor eenieder, zonder enige vorm van discriminatie, het recht om op verzoek toegang te hebben tot officiële documenten in het bezit van overheidsinstanties.
- 2 Iedere partij neemt, in haar nationale recht, de nodige maatregelen om gevolg te geven aan de in dit verdrag omschreven bepalingen voor toegang tot officiële documenten.
- 3 Deze maatregelen worden genomen uiterlijk op het tijdstip van de inwerkingtreding van dit verdrag ten aanzien van de betrokken partij.

Artikel 3 – Mogelijke beperkingen inzake de toegang tot officiële documenten

- 1 Iedere partij kan het recht van toegang tot officiële documenten beperken. De beperkingen worden duidelijk in de wet vastgelegd, zijn noodzakelijk in een democratische samenleving en evenredig met de doelstelling het volgende te beschermen:
 - a de nationale veiligheid, landsverdediging en externe betrekkingen;
 - b de openbare veiligheid;
 - c de voorkoming, opsporing en vervolging van strafrechtelijke activiteiten;
 - d de tuchtonderzoeken;
 - e de voogdijopdrachten, de inspectie en de controle door overheidsinstanties;
 - f de persoonlijke levenssfeer en de andere legitieme particuliere belangen;
 - g de commerciële en andere economische belangen;
 - h het economische en monetaire beleid en het wisselkoersbeleid van de staat;
 - i de gelijkheid van de partijen voor een rechterlijke instantie en de goede werking van justitie;
 - j het milieu; of
 - k de beraadslagingen in overheidsinstanties of tussen de overheidsinstanties met betrekking tot het onderzoek van een dossier.

De betrokken staten kunnen bij de ondertekening of bij de neerlegging van hun akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding, door middel van een verklaring gericht aan de secretaris-generaal van de Raad van Europa, verklaren dat communicatie met de regerende familie en haar huishouding of het staatshoofd eveneens onder de mogelijke beperkingen valt.

- 2 De toegang tot informatie in een officieel document kan worden geweigerd indien de openbaarmaking van die informatie een van de in het eerste lid vermelde belangen schaadt of waarschijnlijk kan schaden, tenzij er een hoger openbaar belang gediend is met de openbaarmaking.
- 3 De partijen onderzoeken de mogelijkheid om termijnen vast te stellen, na het verstrijken waarvan de in het eerste lid vermelde beperkingen niet meer van toepassing zijn.

Artikel 4 – Aanvragen voor toegang tot officiële documenten

- 1 De aanvrager van een officieel document is niet verplicht de redenen op te geven waarom hij toegang wenst te hebben tot voornoemd document.

- 2 De partijen kunnen de aanvragers het recht verlenen om anoniem te blijven, tenzij de openbaarmaking van de identiteit essentieel is om de aanvraag te behandelen.
- 3 De formaliteiten met betrekking tot de aanvragen zijn beperkt tot wat essentieel is om de aanvraag te kunnen behandelen.

Artikel 5 – Behandeling van de aanvragen voor toegang tot officiële documenten

- 1 De overheidsinstantie helpt, binnen redelijke grenzen, de aanvrager om het gevraagde officiële document te identificeren.
- 2 Een aanvraag voor toegang tot een officieel document wordt behandeld door elke overheidsinstantie die dit document in haar bezit heeft. Indien de overheid het gevraagde officiële document niet in haar bezit heeft of indien zij niet gemachtigd is om deze aanvraag te behandelen, verwijst zij voor zover mogelijk de aanvraag of de aanvrager door naar de bevoegde overheid.
- 3 De aanvragen voor toegang tot officiële documenten worden behandeld op basis van gelijkheid.
- 4 Elke aanvraag voor toegang tot een officieel document wordt spoedig behandeld. De beslissing wordt zo spoedig mogelijk of binnen een vaste, redelijke en vooraf bepaalde termijn genomen, meegedeeld en uitgevoerd.
- 5 Een aanvraag voor toegang tot een officieel document kan worden geweigerd:
 - i indien, ondanks de door de overheid verleende hulp, de aanvraag te vaag blijft om de identificatie van het gezochte officiële document mogelijk te maken; of
 - ii indien de aanvraag kennelijk onredelijk is.
- 6 De overheidsinstantie die toegang tot het geheel of een deel van een officieel document weigert, geeft de redenen op waarop de weigering is gebaseerd. De aanvrager heeft het recht om, op verzoek, de schriftelijke verantwoording van de weigering van deze overheidsinstantie te ontvangen.

Artikel 6 – Vormen van toegang tot officiële documenten

- 1 Wanneer toegang tot een officieel document werd verleend, heeft de aanvrager het recht om ervoor te kiezen het origineel of een afschrift te raadplegen, of om een afschrift ervan te ontvangen in om het even welke beschikbare vorm of beschikbare formaat van zijn of haar keuze, tenzij deze voorkeur niet redelijk is.
- 2 Indien een beperking van toepassing is op een deel van de informatie in een officieel document, geeft de overheidsinstantie toegang tot de resterende informatie die het bevat. Elke weglating wordt duidelijk aangegeven. De toegang kan evenwel worden geweigerd indien de gezuiverde versie van het aangevraagde document misleidend of inhoudsloos is, of indien het ter beschikking stellen van wat rest van het document een kennelijk onredelijke last is voor de overheid.

- 3 De overheidsinstantie kan toegang verlenen tot een officieel document door de aanvrager door te verwijzen naar makkelijk toegankelijke alternatieve bronnen.

Artikel 7 – Kosten voor toegang tot officiële documenten

- 1 Het consulteren van een officieel document in de kantoren van een overheidsinstantie is gratis. Dat verbiedt de partijen niet om de prijs te bepalen van de daartoe door de archieven en musea geleverde diensten.
- 2 De afgifte van een kopie van een officieel document kan aan de aanvrager worden aangerekend tegen een redelijke prijs die de werkelijke reproductie- en distributiekosten niet mag overschrijden. De tarieven worden bekendgemaakt.

Artikel 8 – Recht van beroep

- 1 Een aanvrager van wie de aanvraag voor toegang tot een officieel document, uitdrukkelijk of stilzwijgend, geheel of gedeeltelijk, werd geweigerd, heeft toegang tot een herzieningsprocedure bij een rechtbank of een andere in de wet ingestelde onafhankelijke en onpartijdige instantie.
- 2 Een aanvrager heeft steeds toegang tot een heroverwegingsprocedure die snel en niet kostbaar is door een overheid of tot een beroepsprocedure, zulks overeenkomstig lid 1.

Artikel 9 – Aanvullende maatregelen

De partijen stellen het publiek in kennis van zijn recht op toegang tot officiële documenten en van de nadere regels om dit recht uit te oefenen. Zij nemen ook passende maatregelen om:

- a overheidsinstanties hun taken en verplichtingen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van dit recht bij te brengen;
- b informatie te verstrekken over de aangelegenheden of activiteiten die onder hun bevoegdheid ressorteren;
- c hun documenten op doeltreffende wijze te beheren, zodat zij makkelijk toegankelijk zijn; en
- d duidelijke en vastgelegde procedures te volgen voor de bewaring en de vernietiging van hun documenten.

Artikel 10 – Op initiatief van de overheid openbaar gemaakte documenten

Op eigen initiatief en indien zulks gepast is, neemt een overheidsinstantie de nodige maatregelen om de officiële documenten die in haar bezit zijn ter beschikking te stellen in het belang van het bevorderen van de transparantie en de doeltreffendheid van de administratie en om aan te moedigen dat het publiek op geïnformeerde wijze participeert in aangelegenheden van algemeen belang.

Titel II**Artikel 11 – Groep van Specialisten inzake de toegang tot officiële documenten**

- 1 Een Groep van Specialisten inzake de toegang tot officiële documenten komt ten minste eenmaal per jaar samen om toe te zien op de tenuitvoerlegging van dit verdrag door de partijen, en inzonderheid:
 - a verslagen voor te leggen over de geschiktheid van de door de partijen in rechte en in de praktijk genomen maatregelen om gevolg te geven aan de in het verdrag omschreven bepalingen;
 - b
 - i advies uit te brengen over elke vraag over de toepassing van het verdrag;
 - ii voorstellen te doen om het daadwerkelijke gebruik en de daadwerkelijke toepassing van dit verdrag te bevorderen of te verbeteren, daaronder begrepen het in kaart brengen van enig probleem daarover;
 - iii informatie uit te wisselen en verslagen op te stellen over belangrijke juridische, politieke of technische ontwikkelingen;
 - iv voorstellen te doen aan de Vergadering van Partijen voor de wijziging van dit verdrag;
 - v zijn advies te formuleren over enig overeenkomstig artikel 19 gedaan voorstel tot wijziging van dit verdrag.
- 2 De Groep van Specialisten kan het maatschappelijk middenveld om informatie en advies verzoeken.
- 3 De Groep van Specialisten is samengesteld uit minimaal 10 leden en maximaal 15 leden. De leden worden door de Vergadering van Partijen voor een periode van vier jaar, eenmaal verlengbaar, gekozen uit een lijst van deskundigen, waarbij iedere partij er twee voordraagt. Zij worden gekozen uit zeer integere personen die erkend zijn wegens hun bekwaamheid in de toegang tot officiële documenten. Er kan maximaal één lid worden gekozen uit de door iedere partij voorgedragen lijst van deskundigen.
- 4 De leden van de Groep van Specialisten zetelen in eigen naam, zijn onafhankelijk en onpartijdig bij de uitoefening van hun functies en krijgen geen enkele onderrichting van de regeringen.
- 5 Het Comité van Ministers bepaalt de verkiezingsprocedure van de leden van de Groep van Specialisten, na overleg met de partijen bij het verdrag en na verkrijging van hun unanieme instemming, binnen een termijn van een jaar te rekenen vanaf de inwerkingtreding van dit verdrag. De Groep van Specialisten stelt zijn eigen procedureregels vast.

Artikel 12 – Vergadering van Partijen

- 1 De Vergadering van Partijen is samengesteld uit één vertegenwoordiger per partij.
- 2 De Vergadering van Partijen komt samen om:
 - a de verslagen, adviezen en voorstellen van de Groep van Specialisten te onderzoeken;
 - b voorstellen en aanbevelingen te doen aan de partijen;

- c voorstellen te doen tot wijziging van dit verdrag overeenkomstig artikel 19;
 - d zijn advies te geven over enig overeenkomstig artikel 19 gedaan voorstel tot wijziging van dit verdrag.
- 3 De Vergadering van Partijen wordt bijeengeroepen door de secretaris-generaal van de Raad van Europa binnen een termijn van een jaar na de inwerkingtreding van dit verdrag om de leden van de Groep van Specialisten te kiezen. Zij komt daarna ten minste om de vier jaar samen en in elk geval telkens als de meerderheid van de partijen, het Comité van Ministers of de secretaris-generaal van de Raad van Europa daarom verzoekt. De Vergadering van Partijen stelt haar eigen procedureregels vast.
- 4 Na afloop van iedere samenkomst legt de Vergadering van Partijen een activiteitenverslag voor aan het Comité van Ministers.

Artikel 13 – Secretariaat

De Vergadering van Partijen en de Groep van Specialisten worden bij de uitoefening van hun uit deze titel voortvloeiende functies bijgestaan door het secretariaat van de Raad van Europa.

Artikel 14 – Voorlegging van verslagen

- 1 Binnen een periode van één jaar na de inwerkingtreding van dit verdrag in een verdragsluitende partij bezorgt deze laatste de Groep van Specialisten een verslag met volledige informatie over de wetgevende en andere maatregelen die zij heeft genomen om gevolg te geven aan de bepalingen van dit verdrag.
- 2 Vervolgens bezorgt iedere partij de Groep van Specialisten vóór iedere samenkomst van de Vergadering van Partijen een bijwerking van de in lid 1 vermelde informatie.
- 3 Iedere partij bezorgt de Groep van Specialisten ook elke informatie die zij vraagt om haar taken te vervullen.

Artikel 15 – Openbaarmaking

De door de partijen aan de Groep van Specialisten voorgelegde verslagen, de verslagen, voorstellen en adviezen van de Groep van Specialisten en de activiteitenverslagen van de Vergadering van Partijen worden openbaar gemaakt.

Titel III

Artikel 16 – Ondertekening en inwerkingtreding van het verdrag

- 1 Dit verdrag staat open voor ondertekening door de lidstaten van de Raad van Europa.

- 2 Dit verdrag moet worden bekrachtigd, aanvaard of goedgekeurd. De akten van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring worden neergelegd bij de secretaris-generaal van de Raad van Europa.
- 3 Dit verdrag treedt in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een periode van drie maanden na de datum waarop tien lidstaten van de Raad van Europa hun instemming door het verdrag gebonden te worden in overeenstemming met de bepalingen van het tweede lid tot uitdrukking hebben gebracht.
- 4 Voor iedere ondertekenende staat die op een later tijdstip zijn instemming door dit verdrag gebonden te worden tot uitdrukking brengt, treedt het in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een periode van drie maanden na de datum waarop hij zijn instemming door dit verdrag gebonden te worden in overeenstemming met de bepalingen van het tweede lid tot uitdrukking heeft gebracht.

Artikel 17 – Toetreding tot het verdrag

- 1 Na de inwerkingtreding van dit verdrag kan het Comité van Ministers van de Raad van Europa, in overleg met de partijen bij het verdrag en na verkrijging van hun unanieme instemming, staten die geen lid zijn van de Raad van Europa of internationale organisaties verzoeken toe te treden tot dit verdrag. Het besluit wordt genomen met de in artikel 20.d van het Statuut van de Raad van Europa bepaalde meerderheid en met eenparigheid van stemmen van de vertegenwoordigers van de partijen die gerechtigd zijn zitting te hebben in het Comité van Ministers.
- 2 Ten aanzien van staten of internationale organisaties die overeenkomstig het eerste lid toetreden tot dit verdrag, treedt het in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een periode van drie maanden na de datum waarop de akte van toetreding bij de secretaris-generaal van de Raad van Europa is neergelegd.

Artikel 18 – Territoriale toepassing

- 1 Iedere staat kan bij de ondertekening of bij de neerlegging van zijn akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding het grondgebied of de grondgebieden aanwijzen waarop dit verdrag van toepassing is.
- 2 Iedere staat kan daarna, te allen tijde, door middel van een verklaring gericht aan de secretaris-generaal van de Raad van Europa de toepassing van dit verdrag uitbreiden tot enig ander in de verklaring aangewezen grondgebied waarvan hij de internationale betrekkingen behartigt. Ten aanzien van een dergelijk grondgebied treedt het verdrag in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een periode van drie maanden na de datum waarop de secretaris-generaal de verklaring heeft ontvangen.
- 3 Enige overeenkomstig de vorige twee leden gedane verklaring kan ten aanzien van ieder in die verklaring aangewezen grondgebied worden ingetrokken door middel van een kennisgeving gericht aan de secretaris-generaal. De intrekking wordt van kracht op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een periode van drie maanden na de datum waarop de secretaris-generaal de kennisgeving heeft ontvangen.

Artikel 19 – Wijzigingen van het verdrag

- 1 Wijzigingen van dit verdrag kunnen door elke partij, het Comité van Ministers van de Raad van Europa, de Groep van Specialisten of de Vergadering van Partijen worden voorgesteld.
- 2 Voorstellen tot wijziging worden door de secretaris-generaal van de Raad van Europa aan de partijen meegedeeld.
- 3 Elke wijziging wordt meegedeeld aan de Vergadering van Partijen die, na de Groep van Specialisten te hebben geraadpleegd, haar advies over de voorgestelde wijziging voorlegt aan het Comité van Ministers.
- 4 Het Comité van Ministers onderzoekt de voorgestelde wijziging en elk door de Vergadering van Partijen voorgelegd advies en kan overgaan tot goedkeuring van de wijziging.
- 5 De tekst van elke door het Comité van Ministers overeenkomstig het vierde lid goedgekeurde wijziging wordt ter aanvaarding aan de partijen overgezonden.
- 6 Elke overeenkomstig het vierde lid goedgekeurde wijziging treedt in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een periode van een maand na de datum waarop alle partijen de secretaris-generaal ervan in kennis hebben gesteld dat zij de wijziging aanvaarden.

Artikel 20 - Verklaringen

Iedere partij kan bij de ondertekening of bij de neerlegging van haar akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding een of meer van de in de artikelen 1.2, 3.1 en 18 bedoelde verklaringen afleggen. Zij stelt de secretaris-generaal van de Raad van Europa in kennis van enige wijziging van deze informatie.

Artikel 21 – Opzegging

- 1 Iedere partij kan dit verdrag te allen tijde opzeggen door middel van een kennisgeving gericht aan de secretaris-generaal van de Raad van Europa.
- 2 De opzegging wordt van kracht op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een periode van zes maanden na de datum waarop de secretaris-generaal de kennisgeving heeft ontvangen.

Artikel 22 - Kennisgeving

De secretaris-generaal van de Raad van Europa geeft de lidstaten van de Raad van Europa en elke staat en internationale organisatie die tot dit verdrag zijn toegetreden of zijn verzocht tot dit verdrag toe te treden, kennis van:

- a enige ondertekening;
- b de neerlegging van enige akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding;
- c elke datum van inwerkingtreding van dit verdrag in overeenstemming met de artikelen 16 en 17;
- d enige overeenkomstig de artikelen 1.2, 3.1 en 18 gedane verklaring;
- e elke andere handeling, kennisgeving of mededeling met betrekking tot dit verdrag.

Ten blijke waarvan de ondergetekenden, daartoe naar behoren gemachtigd, dit verdrag hebben ondertekend.

Gedaan te Tromsø op 18 juni 2009 in de Engelse en de Franse taal, zijnde beide teksten gelijkelijk authentiek, in één enkel exemplaar, dat zal worden neergelegd in het archief van de Raad van Europa. De secretaris-generaal van de Raad van Europa doet een voor eensluidend gewaarmerkt afschrift toekomen aan iedere lidstaat van de Raad van Europa en aan elke staat en internationale organisatie die is verzocht tot dit verdrag toe te treden.

**CONVENTION DU CONSEIL DE L'EUROPE
SUR L'ACCES AUX DOCUMENTS PUBLICS**

Preamble

The member States of the Council of Europe and the other signatories hereto,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage;

Bearing in mind, in particular, Article 19 of the Universal Declaration of Human Rights, Articles 6, 8 and 10 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the United Nations Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus, 25 June 1998) and the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data of 28 January 1981 (ETS No. 108);

Bearing in mind also the Declaration of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the freedom of expression and information, adopted on 29 April 1982, as well as recommendations of the Committee of Ministers to member States No. R (81) 19 on the access to information held by public authorities, No. R (91) 10 on the communication to third parties of personal data held by public bodies, No. R (97) 18 concerning the protection of personal data collected and processed for statistical purposes, No. R (2000) 13 on a European policy on access to archives and Rec(2002)2 on access to official documents;

Considering the importance in a pluralistic, democratic society of transparency of public authorities;

Considering that exercise of a right to access to official documents:

- i provides a source of information for the public;
- ii helps the public to form an opinion on the state of society and on public authorities;
- iii fosters the integrity, efficiency, effectiveness and accountability of public authorities, so helping affirm their legitimacy;

Considering, therefore, that all official documents are in principle public and can be withheld subject only to the protection of other rights and legitimate interests,

Have agreed as follows:

Section I**Article 1 – General provisions**

- 1 The principles set out hereafter should be understood without prejudice to those domestic laws and regulations and to international treaties which recognise a wider right of access to official documents.
- 2 For the purposes of this Convention:
 - a i “public authorities” means:
 - 1 government and administration at national, regional and local level;
 - 2 legislative bodies and judicial authorities insofar as they perform administrative functions according to national law;
 - 3 natural or legal persons insofar as they exercise administrative authority.
 - ii Each Party may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, declare that the definition of “public authorities” also includes one or more of the following:
 - 1 legislative bodies as regards their other activities;
 - 2 judicial authorities as regards their other activities;
 - 3 natural or legal persons insofar as they perform public functions or operate with public funds, according to national law.
 - b “official documents” means all information recorded in any form, drawn up or received and held by public authorities.

Article 2 – Right of access to official documents

- 1 Each Party shall guarantee the right of everyone, without discrimination on any ground, to have access, on request, to official documents held by public authorities.
- 2 Each Party shall take the necessary measures in its domestic law to give effect to the provisions for access to official documents set out in this Convention.
- 3 These measures shall be taken at the latest at the time of entry into force of this Convention in respect of that Party.

Article 3 – Possible limitations to access to official documents

- 1 Each Party may limit the right of access to official documents. Limitations shall be set down precisely in law, be necessary in a democratic society and be proportionate to the aim of protecting:
 - a national security, defence and international relations;
 - b public safety;
 - c the prevention, investigation and prosecution of criminal activities;
 - d disciplinary investigations;
 - e inspection, control and supervision by public authorities;
 - f privacy and other legitimate private interests;

- g commercial and other economic interests;
- h the economic, monetary and exchange rate policies of the State;
- i the equality of parties in court proceedings and the effective administration of justice;
- j environment; or
- k the deliberations within or between public authorities concerning the examination of a matter.

Concerned States may, at the time of signature or when depositing their instrument of ratification, acceptance, approval or accession, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, declare that communication with the reigning Family and its Household or the Head of State shall also be included among the possible limitations.

- 2 Access to information contained in an official document may be refused if its disclosure would or would be likely to harm any of the interests mentioned in paragraph 1, unless there is an overriding public interest in disclosure.
- 3 The Parties shall consider setting time limits beyond which the limitations mentioned in paragraph 1 would no longer apply.

Article 4 – Requests for access to official documents

- 1 An applicant for an official document shall not be obliged to give reasons for having access to the official document.
- 2 Parties may give applicants the right to remain anonymous except when disclosure of identity is essential in order to process the request.
- 3 Formalities for requests shall not exceed what is essential in order to process the request.

Article 5 – Processing of requests for access to official documents

- 1 The public authority shall help the applicant, as far as reasonably possible, to identify the requested official document.
- 2 A request for access to an official document shall be dealt with by any public authority holding the document. If the public authority does not hold the requested official document or if it is not authorised to process that request, it shall, wherever possible, refer the application or the applicant to the competent public authority.
- 3 Requests for access to official documents shall be dealt with on an equal basis.
- 4 A request for access to an official document shall be dealt with promptly. The decision shall be reached, communicated and executed as soon as possible or within a reasonable time limit which has been specified beforehand.
- 5 A request for access to an official document may be refused:
 - i if, despite the assistance from the public authority, the request remains too vague to allow the official document to be identified; or
 - ii if the request is manifestly unreasonable.
- 6 A public authority refusing access to an official document wholly or in part shall give the reasons for the refusal. The applicant has the right to receive on request a written justification from this public authority for the refusal.

Article 6 – Forms of access to official documents

- 1 When access to an official document is granted, the applicant has the right to choose whether to inspect the original or a copy, or to receive a copy of it in any available form or format of his or her choice unless the preference expressed is unreasonable.
- 2 If a limitation applies to some of the information in an official document, the public authority should nevertheless grant access to the remainder of the information it contains. Any omissions should be clearly indicated. However, if the partial version of the document is misleading or meaningless, or if it poses a manifestly unreasonable burden for the authority to release the remainder of the document, such access may be refused.
- 3 The public authority may give access to an official document by referring the applicant to easily accessible alternative sources.

Article 7 – Charges for access to official documents

- 1 Inspection of official documents on the premises of a public authority shall be free of charge. This does not prevent Parties from laying down charges for services in this respect provided by archives and museums.
- 2 A fee may be charged to the applicant for a copy of the official document, which should be reasonable and not exceed the actual costs of reproduction and delivery of the document. Tariffs of charges shall be published.

Article 8 – Review procedure

- 1 An applicant whose request for an official document has been denied, expressly or impliedly, whether in part or in full, shall have access to a review procedure before a court or another independent and impartial body established by law.
- 2 An applicant shall always have access to an expeditious and inexpensive review procedure, involving either reconsideration by a public authority or review in accordance with paragraph 1.

Article 9 – Complementary measures

The Parties shall inform the public about its right of access to official documents and how that right may be exercised. They shall also take appropriate measures to:

- a educate public authorities in their duties and obligations with respect to the implementation of this right;
- b provide information on the matters or activities for which they are responsible;
- c manage their documents efficiently so that they are easily accessible; and
- d apply clear and established rules for the preservation and destruction of their documents.

Article 10 – Documents made public at the initiative of the public authorities

At its own initiative and where appropriate, a public authority shall take the necessary measures to make public official documents which it holds in the interest of promoting the transparency and efficiency of public administration and to encourage informed participation by the public in matters of general interest.

Section II**Article 11 – Group of Specialists on Access to Official Documents**

- 1 A Group of Specialists on Access to Official Documents shall meet at least once a year with a view to monitoring the implementation of this Convention by the Parties, notably:
 - a reporting on the adequacy of the measures in law and practice taken by the Parties to give effect to the provisions set out in this Convention;
 - b
 - i expressing opinions on any question concerning the application of this Convention;
 - ii making proposals to facilitate or improve the effective use and implementation of this Convention, including the identification of any problems;
 - iii exchanging information and reporting on significant legal, policy or technological developments;
 - iv making proposals to the Consultation of Parties for the amendment of this Convention;
 - v formulating its opinion on any proposal for the amendment of this Convention made in accordance with Article 19.
- 2 The Group of Specialists may request information and opinions from civil society.
- 3 The Group of Specialists shall consist of a minimum of 10 and a maximum of 15 members. The members are elected by the Consultation of Parties for a period of four years, renewable once, from a list of experts, each Party proposing two experts. They shall be chosen from among persons of the highest integrity recognised for their competence in the field of access to official documents. A maximum of one member may be elected from the list proposed by each Party.
- 4 The members of the Group of Specialists shall sit in their individual capacity, be independent and impartial in the exercise of their functions and shall not receive any instructions from governments.
- 5 The election procedure of the members of the Group of Specialists shall be determined by the Committee of Ministers, after consulting with and obtaining the unanimous consent of the Parties to the Convention, within a period of one year following the entry into force of this Convention. The Group of Specialists shall adopt its own rules of procedure.

Article 12 – Consultation of the Parties

- 1 The Consultation of the Parties shall be composed of one representative per Party.
- 2 The Consultation of the Parties shall take place with a view to:
 - a considering the reports, opinions and proposals of the Group of Specialists;
 - b making proposals and recommendations to the Parties;
 - c making proposals for the amendment of this Convention in accordance with Article 19;
 - d formulating its opinion on any proposal for the amendment of this Convention made in accordance with Article 19.
- 3 The Consultation of the Parties shall be convened by the Secretary General of the Council of Europe within one year after the entry into force of this Convention in order to elect the

members of the Group of Specialists. It shall subsequently meet at least once every 4 years and in any case, when the majority of the Parties, the Committee of Ministers or the Secretary General of the Council of Europe requests its convocation. The Consultation of the Parties shall adopt its own rules of procedure.

- 4 After each meeting, the Consultation of the Parties shall submit to the Committee of Ministers an activity report.

Article 13 – Secretariat

The Consultation of the Parties and the Group of Specialists shall be assisted by the Secretariat of the Council of Europe in carrying out their functions pursuant to this Section.

Article 14 – Reporting

- 1 Within a period of one year following the entry into force of this Convention in respect of a Contracting Party, the latter shall transmit to the Group of Specialists a report containing full information on the legislative and other measures taken to give effect to the provisions of this Convention.
- 2 Thereafter, each Party shall transmit to the Group of Specialists before each meeting of the Consultation of the Parties an update of the information mentioned in paragraph 1.
- 3 Each Party shall also transmit to the Group of Specialists any information that it requests to fulfil its tasks.

Article 15 – Publication

The reports submitted by Parties to the Group of Specialists, the reports, proposals and opinions of the Group of Specialists and the activity reports of the Consultation of the Parties shall be made public.

Section III

Article 16 – Signature and entry into force of the Convention

- 1 This Convention shall be open for signature by the member States of the Council of Europe.
- 2 This Convention is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.
- 3 This Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which 10 member States of the Council of Europe have expressed their consent to be bound by the Convention in accordance with the provisions of paragraph 2.
- 4 In respect of any Signatory State which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the expression of its consent to be bound by the Convention in accordance with the provisions of paragraph 2.

Article 17 – Accession to the Convention

- 1 After the entry into force of this Convention, the Committee of Ministers of the Council of Europe may, after consulting the Parties to this Convention and obtaining their unanimous consent, invite any State which is not a member of the Council of Europe or any international organisation to accede to this Convention. The decision shall be taken by the majority provided for in Article 20.d of the Statute of the Council of Europe and by unanimous vote of the representatives of the Parties entitled to sit on the Committee of Ministers.
- 2 In respect of any State or international organisation acceding to the Convention under paragraph 1 above, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

Article 18 – Territorial application

- 1 Any State may at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories to which this Convention shall apply.
- 2 Any State may, at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Convention to any other territory specified in the declaration for whose international relations it is responsible. In respect of such territory the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General.
- 3 Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

Article 19 – Amendments to the Convention

- 1 Amendments to this Convention may be proposed by any Party, the Committee of Ministers of the Council of Europe, the Group of Specialists or the Consultation of the Parties.
- 2 Any proposal for amendment shall be communicated by the Secretary General of the Council of Europe to the Parties.
- 3 Any amendment shall be communicated to the Consultation of the Parties, which, after having consulted the Group of Specialists, shall submit to the Committee of Ministers its opinion on the proposed amendment.
- 4 The Committee of Ministers shall consider the proposed amendment and any opinion submitted by the Consultation of the Parties and may approve the amendment.
- 5 The text of any amendment approved by the Committee of Ministers in accordance with paragraph 4 shall be forwarded to the Parties for acceptance.
- 6 Any amendment approved in accordance with paragraph 4 shall come into force on the first day of the month following the expiration of a period of one month after the date on which all Parties have informed the Secretary General that they have accepted it.

Article 20 – Declarations

Any Party may, at the time of the signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, make one or more of the declarations provided for in Articles 1.2, 3.1 and 18. It shall notify any changes to this information to the Secretary General of the Council of Europe.

Article 21 – Denunciation

- 1 Any Party may at any time denounce this Convention by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.
- 2 Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of six months after the date of receipt of the notification by the Secretary General.

Article 22 – Notification

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe and any State and international organisation which has acceded or been invited to accede to this Convention of:

- a any signature;
- b the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;
- c any date of entry into force of this Convention in accordance with Articles 16 and 17;
- d any declaration made under Articles 1.2, 3.1 and 18;
- e any other act, notification or communication relating to this Convention.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Convention.

Done at Tromsø, this 18th day of June 2009, in English and French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe and to any State and international organisation invited to accede to this Convention.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention.

Fait à Tromsø, le 18 juin 2009, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe et à tout Etat et organisation internationale invité à adhérer à la présente Convention.

Certified a true copy of the sole original document, in English and in French, deposited in the archives of the Council of Europe.

Copie certifiée conforme à l'exemplaire original unique en langues française et anglaise, déposé dans les archives du Conseil de l'Europe.

Strasbourg, 2 July 2009

The Director of Legal Advice
and Public International Law (Jurisconsult)
of the Council of Europe,

Le Directeur du Conseil Juridique et
du Droit International Public (Jurisconsulte)
du Conseil de l'Europe



Manuel LEZERTUA