

Verdrag betreffende toegang tot officiële documenten open voor ondertekening.
In : Mediaforum 2009/1, 12-13.

Op 27 november 2008 verleende het Comité van Ministers van de Raad van Europa zijn goedkeuring aan de “Council of Europe Convention on Access to Official Documents”¹. Meteen was dit ook de afsluiter van het Zweedse voorzitterschap van de Raad van Europa, Zweden de bakermat van openbaarheid van bestuur. Er is jarenlang gewerkt aan de voorbereiding van dit Verdrag. Een belangrijke tussenstap was de Aanbeveling van de Raad van Europa “*on access to official documents*” van 21 februari 2002, waarin de belangrijkste principes in verband met de toegang tot bestuursdocumenten werden vastgelegd, maar toen dus ‘slechts’ als een aanbeveling. De bedding voor een Verdrag lag dus al een tijdje vast. Toch bestond op het laatste moment nog heel wat heibel over de Verdragtekst, vooral omdat de Parlementaire Vergadering op 3 oktober 2008 nadrukkelijk had voorgesteld om de ontwerptekst nog op een aantal cruciale punten aan te passen. De *Parliamentary Assembly*, op advies van een rapport van Klaas De Vries, vond de definitie van “*public authorities*” te restrictief en pleitte ervoor om de verplichting van toegang tot documenten niet enkel te beperken tot de uitvoerende macht en de organen met administratieve functies bij de wetgevende en de rechterlijke macht, maar het Verdrag van toepassing te maken voor alle organen of personen die opereren “*in the public sphere*”. Men wilde ook dat het Verdrag een tijdslimiet zou opleggen waarbinnen een verzoek tot openbaarmaking moet worden beantwoord. En de rechtbank of een beroepscommissie WOB zou de bevoegdheid moeten hebben om zelf bevel te kunnen opleggen om tot openbaarmaking van bestuursdocumenten te kunnen overgaan. De Parlementaire Vergadering wilde ook niet dat de toetredende verdragstaten voorbehoud zouden kunnen maken bij bepaalde onderdelen of artikels van het Verdrag.²

Het Comité van Ministers is om onduidelijke redenen op de vraag van de Parlementaire Vergadering niet ingegaan, na een wat schimmige en niet-transparante tussenbeslissing in aanloop naar de vergadering van 27 november 2008. Drie NGO's die de voorbije jaren hebben geijverd voor maximale garanties inzake openbaarheid van bestuur via een Europese Conventie, protesteerden op het einde nog fel tegen de geheimzinnigdoenerij in deze laatste fase van de goedkeuring van uitgerekend een Verdrag over transparantie. Het Verdrag is dus onder een niet al te gunstig gesternte tot stand gekomen. *Open Society Justice, Access Info* en *Article 19* poneerden zelfs dat in geval van goedkeuring van de ontwerptekst op 27 november j.l. “*Sweden's reputation as an advocate of transparency will be substantially tarnished*”.

Het gekrakeel heeft het Comité van Ministers er toch niet van weerhouden de tekst van het Verdrag finaal goed te keuren. Het goede nieuws is dat het Verdrag er eindelijk is. In de preambule beklemtoont het Verdrag het principe van de openbaarheid van bestuur, zoals dit overigens ook in vrijwel alle lidstaten van de Raad van Europa is erkend : “*all official documents are in principle public and can be withheld subject only to the protection of other rights and legitimate interests*”, een overweging trouwens die de Parlementaire Vergadering als een spijkerharde bepaling liever in het Verdrag zelf had gezien. De preambule declameert dat openbaarheid van bestuur nodig is om het publiek informatie te verschaffen en om bij te dragen tot het vormen van de publieke opinie omtrent de samenleving en de publieke overheden. Bovendien draagt openbaarheid bij tot “*the integrity, efficiency, effectiveness and*

¹ Te raadplegen via <https://wcd.coe.int>

² Parliamentary Assembly, Opinion n° 270 (2008), *Draft Council of Europe Convention on access to official documents*, 3 October 2008, <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta08/EOP1270.htm>.

accountability of public authorities, so helping affirm their legitimacy". Je vraagt je dan af waarom er niet eerder zo'n Verdrag was als dit inderdaad al de voordelen en fraaie dingen zijn die transparantie en openbaarheid met zich mee brengen. Het antwoord is dat de meeste Europese landen niet hebben zitten wachten op een Europees Verdrag en al jaren of decennia eerder in hun nationale wetgeving openbaarheid van bestuur of toegang tot overheidsdocumenten grondrechtelijk hebben verankerd en procedureel verregaand hebben gewaarborgd. Het Verdrag wil nog een paar laatkomers over de schreef trekken en hier en daar met de minimaregels van het Verdrag nog wat leemten opvullen, meer garanties inbouwen en vooral de effectiviteit en de afdwingbaarheid van het recht op openbaarheid van bestuur verbeteren. Overigens was het nog maar de vraag of zo'n Verdrag wel kon, nu blijkbaar ook het Europees Mensenrechtenhof, eindelijk, na lang aarzelen, een recht op toegang tot overheidsinformatie als onderdeel van art. 10 EVRM was gaan zien³. Met wat duwen aan de ene kant en wat trekwerk vanuit andere hoek, is de Verdragtekst eindelijk toch in zijn finale fase gekomen.

Het Verdrag bevat een aantal algemene bepalingen, waarin vooral de definities van "*public authorities*" en "*official documents*" belangrijk (en dus omstreden zijn). "*Public authorities*" zijn de regering en administratieve overheden op nationaal, regionaal en gemeentelijk niveau, naast ook andere organen (wetgevende macht, justitie) die administratieve functies uitoefenen of natuurlijke en rechtspersonen "*insofar as they exercise administrative authority*". Het staat de verdragstaten vrij om de notie "publieke overheden" ruimer te interpreteren (art. 1, 2.a.).

Artikel 2 erkent het recht van eenieder, zonder enige discriminatie, tot toegang, op verzoek, van officiële documenten bij publieke overheden en artikel 4 waarborgt dit recht, zonder dat de aanvrager kan verplicht worden redenen op te geven waarom hij dit recht uitoefent, recht dat hij mogelijks zelfs anoniem kan uitoefenen, tenzij identificatie van de aanvrager nodig is om de documenten te kunnen bezorgen. Artikel 3 bevat een klassieke lijst van relatieve uitzonderingsgronden die kunnen worden ingeroepen "*if disclosure would or would be likely to harm any of the interests mentioned*", met als uitzondering op de uitzondering, "*unless there is an overriding public interest in the disclosure*". Het Verdrag bepaalt verder op welke wijze verzoeken tot openbaarheid dienen te worden behandeld, o.a. "*promptly*" en dat een weigering mogelijk is als de aanvraag te vaag is of manifest onredelijk (art. 5). Het is in principe de aanvrager die bepaalt in welke vorm hij of zij de openbaarheid wenst, via inzage of via kopie. In principe is de inzage ("*inspection of official documents*") kosteloos, al kunnen de verdragstaten ervoor opteren om van dit principe af te wijken voor musea en archieven. Voor het ontvangen van een afschrift of kopie mag wel een redelijke vergoeding worden gevraagd. Die vergoeding mag de actuele kosten voor het maken van de kopie en de afleveren of verzenden ervan niet overschrijden en de tarieven moeten transparant en publiek zijn. Het Verdrag legt aan de lidstaten ook de verplichting op om via een "*review procedure*" de effectieve afdwingbaarheid van het recht op toegang tot officiële documenten te waarborgen, naast ook een verplichting van actieve openbaarheid in functie van de promotie van toegang tot bestuursdocumenten en "*to encourage informed participation by the public in matters of general interest*" (art. 10).

³ W. HINS en D. VOORHOOF, "Access to State-Held Information as a Fundamental Right under the European Convention on Human Rights", *EuConst* 2007/1, 114-126 en D. VOORHOOF, "Europees Mensenrechtenhof maakt (eindelijk) toepassing van artikel 10 EVRM in het kader van openbaarheid van bestuur en toegang tot bestuursdocumenten", *Mediaforum* 2006/10, 290-294.

Het Verdrag zal pas in werking treden nadat tien lidstaten van de Raad van Europa zich tot naleving van het Verdrag verbonden hebben (art. 16). Een groep van deskundigen zal jaarlijks verslag uitbrengen over de toepassing van het Verdrag. Deze groep zal ook opinies en voorstellen kunnen formuleren om de toepassing te verbeteren en te stimuleren (art. 11).

Dirk Voorhoof