

Mededeling van de Commissie betreffende de toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen (5 mei 1993)

Caption: Op 5 mei 1993 presenteert de Commissie van de Europese Gemeenschappen een mededeling aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité over de toegang van het publiek tot de documenten van de Instellingen.

Source: Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen (PbEG). 08.06.1993, n° C 156. [s.l.].

Copyright: All rights of reproduction, public communication, adaptation, distribution or dissemination via Internet, internal network or any other means are strictly reserved in all countries.

The documents available on this Web site are the exclusive property of their authors or right holders.

Requests for authorisation are to be addressed to the authors or right holders concerned.

Further information may be obtained by referring to the legal notice and the terms and conditions of use regarding this site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/mededeling_van_de_commissie_betreffende_de_toegang_van_het_publiek_tot_de_documenten_van_de_instellingen_5_mei_1993-nl-13dc287a-3b90-4ced-a4d2-607393302dc8.html

Publication date: 06/09/2012

Toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen (Mededeling aan de Raad, het Parlement en het Economisch en Sociaal Comité)

Inleiding

Bij de goedkeuring van het Verdrag betreffende de Europese Unie te Maastricht op 15 december 1991 werd een verklaring afgelegd betreffende het verbeteren van de toegang van het publiek tot informatie. Deze verklaring luidt als volgt:

„De Conferentie is van oordeel dat de doorzichtigheid van het besluitvormingsproces het democratisch karakter van de Instellingen en het vertrouwen van het publiek in het bestuur versterkt. Dientengevolge beveelt de Conferentie de Commissie aan de Raad uiterlijk in 1993 verslag uit te brengen over maatregelen om de toegang van het publiek tot de informatie waarover de Instellingen beschikken, te vergroten.”.

De Europese Raad van Birmingham verklaarde vervolgens dat de Gemeenschap haar burgers moet laten zien wat de voordelen zijn van de Gemeenschap en van het Verdrag van Maastricht, en dat de Raad, de Commissie en het Parlement meer moeten doen om dat duidelijk te maken. De Commissie werd in Birmingham tevens verzocht haar werkzaamheden met betrekking tot het verbeteren van de toegang van het publiek tot de informatie waarover de Instellingen van de Gemeenschap beschikken begin 1993 af te ronden.

De Europese Raad van Edinburgh zette de werkzaamheden om de Gemeenschap een opener en transparanter karakter te geven, voort. Er werden specifieke maatregelen goedgekeurd om een begin te maken met het proces dat moet leiden tot een grotere openbaarheid van de werkzaamheden van de Raad. De Commissie had reeds vóór Edinburgh een reeks maatregelen genomen om de doorzichtigheid te vergroten.

Deze omvatten het voorleggen van het jaarlijkse werkprogramma in oktober, om een bredere discussie mogelijk te maken, ook in de nationale parlementen; breder overleg vóór het indienen van voorstellen, onder meer door gebruikmaking van Groenboeken; het sneller openbaar maken van Commissiedocumenten in alle talen van de Gemeenschappen; en een hogere voorrang voor de codificatie van wetteksten. De Commissie heeft deze initiatieven genomen, zich ervan bewust dat zij wat het voeren van een open-deurbeleid betreft reeds een prijzenswaardige voorgeschiedenis heeft, in het bijzonder in vergelijking met de bij de nationale administratieve organen bestaande gebruiken. Traditioneel heeft zij steeds voor inbreng van het publiek opengestaan, omdat zij van mening is dat een dergelijk proces van fundamenteel belang is voor de ontwikkeling van een gezond en efficiënt beleid.

De Europese Raad van Edinburgh juichte deze door de Commissie genomen maatregelen toe. Bij dezelfde gelegenheid herhaalde de Europese Raad zijn aan de Commissie gerichte verzoek haar werk ten gevolge van de verklaringen in het Verdrag van Maastricht betreffende een betere toegang tot de informatie begin volgend jaar af te ronden.

Antwoord

De Commissie beschouwt deze verklaring als een belangrijk element van het beleid van de Gemeenschap met betrekking tot de doorzichtigheid van de Instellingen. Een betere toegang tot informatie zal een middel zijn om het publiek dichterbij de Instellingen van de Gemeenschap te brengen en een diepgaander debat over het beleid van de Gemeenschap te stimuleren, waarbij de burger zich nauwer betrokken voelt. Het zal ook een middel zijn om het vertrouwen van het publiek in de Gemeenschap te doen toenemen.

De Commissie heeft ter uitvoering van de verklaring van Maastricht een vergelijkend onderzoek verricht naar de huidige situatie met betrekking tot de toegang tot informatie in de Lid-Statens en in een aantal derde landen. De resultaten van dit onderzoek zijn samengevat in de bijlage, zoals gevraagd in Maastricht.

Het onderzoek naar de feiten heeft een beeld gegeven van de verschillende ervaringen met een verbeterde toegang tot informatie. Twee belangrijke elementen spelen daarbij een rol.

In de eerste plaats moet door de overheid zelf een reeks maatregelen worden genomen die ten doel hebben het publiek in het algemeen over haar activiteiten in te lichten. Wat dat betreft hebben zowel de Instellingen van de Gemeenschap als de Lid-Staten vanaf de oprichting van de Gemeenschap talrijke initiatieven op dit gebied genomen om het publiek te informeren en beter bewust te maken van het door de Gemeenschap gevoerde beleid.

In de tweede plaats moet de informatie ook beschikbaar worden gesteld op verzoek van een lid van het publiek. Een aantal landen hebben in dit opzicht een vrij lange traditie ontwikkeld, die in de loop van de jaren is geëvolueerd. Dit beleid is gebaseerd op het beginsel dat toegang wordt verleend, terwijl terzelfder tijd de publieke en particuliere belangen worden beschermd en de goede werking van de betrokken overheidsdienst wordt gewaarborgd.

In bepaalde landen krijgt het publiek toegang tot bepaalde soorten informatie, terwijl daaraan in andere gevallen algemene regels betreffende de toegang zijn verbonden. Richtlijn 90/313/EEG inzake de vrije toegang tot milieu-informatie is een voorbeeld van een initiatief van de Gemeenschap betreffende de toegang tot informatie op een bepaald gebied.

Verder te ondernemen stappen

Het vergelijkend onderzoek naar de situatie in verschillende Lid-Staten en derde landen in aanmerking genomen, pleit veel voor de verdere ontwikkeling van de toegang tot documenten binnen de Instellingen van de Gemeenschappen.

De Commissie is daarom bereid verdere stappen te ondernemen om een kader voor het verlenen van algemene toegang tot documenten te ontwikkelen. Dat zal een aantal aanpassingen van de werkmethode van de Commissie nodig maken, maar zij beschouwt de algemene toegang tot informatie als een bijzonder belangrijk instrument om de Gemeenschap dichterbij haar burgers te brengen.

De Commissie is van oordeel dat het beginsel van de toegang tot beschikbare informatie ook door de andere Instellingen en Lid-Staten zou moeten worden toegepast. Zij verzoekt de andere Instellingen mede te werken om een kader te ontwikkelen dat ten minste de basisbeginselen en een reeks minimumeisen omvat. Het sluiten van een interinstitutionele overeenkomst kan een eerste stap in die richting zijn. Er zou bijzondere aandacht moeten worden besteed aan de specifieke rol van iedere Instelling binnen het bestaande interinstitutionele kader.

Om tot de ontwikkeling van een dergelijk kader bij te dragen stelt de Commissie van haar kant voor bij de werkzaamheden uit te gaan van de volgende beginselen, die zij later verder zal uitwerken:

- toegang wordt verleend tot documenten, die nauwkeurig zullen worden omschreven;
- de toegang tot zulke documenten zal worden verleend na een voldoende nauwkeurig verzoek van het publiek;
- de persoon die het verzoek indient is niet verplicht de redenen op te geven waarom hij het document wil;
- er moet zo snel mogelijk antwoord worden gegeven op een verzoek om informatie.

Een verzoek om informatie kan worden afgewezen ter bescherming van:

- de persoonlijke levenssfeer;
- vertrouwelijke industriële en financiële gegevens;
- de openbare veiligheid, inclusief internationale betrekkingen en monetaire stabiliteit;

— informatie die in vertrouwen aan de Instellingen is verstrekt.

Indien een verzoek wordt geweigerd, moet de Instelling schriftelijk antwoorden en de redenen voor het besluit opgeven.

De Commissie zal de tijd die nog resteert vóór de Europese Raad die eind juni te Kopenhagen zal worden gehouden, gebruiken om het beleid betreffende de algemene toegang tot documenten verder uit te werken. Zij is voornemens het resultaat daarvan aan de andere Instellingen voor te leggen in het kader van een tweede mededeling over de transparantie, waarin vooral aandacht zal worden besteed aan een algemeen kader en specifieke acties om de Gemeenschap doorzichtiger te maken.

Bijlage — Toegang van het publiek tot informatie (Vergelijkend onderzoek)

1. Historisch overzicht

In vele landen heeft de overheid vaak getracht om binnen een kader van geheimhoudingsregels te werken die bestemd waren om de openbare belangen te beschermen (zoals defensie, buitenlandse zaken enz.). Er werden derhalve veiligheidsvoorschriften vastgesteld om de bescherming te verzekeren van gegevens die niet voor vrije publikatie waren bestemd.

Tevens werd een aanzienlijke wetgeving uitgebouwd ter bescherming van de burger zelf wat persoonlijke gegevens inzake onder meer gezondheid en fiscale aangelegenheden betreft.

De grondgedachte achter de beperking van de toegang tot informatie in het bezit van overheidsdiensten is duidelijk tweeledig, namelijk de bescherming van zowel de openbare als de particuliere belangen.

Traditioneel deelt de overheid de bevolking haar besluiten via officiële publikaties mede (staatsblad en dergelijke). De bevolking wordt tevens op de hoogte gehouden via de verantwoording die de ministers tegenover het Parlement moeten afleggen, via het toezicht van externe instanties als de Rekenkamer en de rechtbanken, via de vrije toegang van het publiek tot plenaire zittingen van het Parlement en de diverse parlementaire commissies en tenslotte via het wettelijke petitieright.

Keerpunt

In de loop van de jaren zestig groeide de overtuiging dat meer openheid moest komen in de betrekkingen tussen de overheid en de burgers. Deze overtuiging was voortgevloeid uit het verlangen naar een versterking van de democratie, met andere woorden naar een meer democratisch bestuur. Er werd geoordeeld dat aangelegenheden die de bevolking raken, en in het bijzonder de manier waarop deze aangelegenheden werden beheerd, meer in de openbaarheid moesten worden gebracht. Een ander motief lag in het feit dat, terwijl de taken van de overheid zich voortdurend uitbreidden, de parlementaire controle daarop steeds minder doeltreffend bleek te zijn.

Ook werd ervan uitgegaan dat meer openheid zou leiden tot een beter geargumenteerde discussie over het overheidsbeleid en tot een verbetering van de controle op de werking van de overheidsdiensten.

Beleidsmaatregelen

In een aantal Lid-Staten en derde landen werd dan ook geleidelijk aan een reeks maatregelen ingevoerd die erop waren gericht meer openheid en een grotere doeltreffendheid in de werking van de overheidsdiensten te brengen.

Aan deze nationale maatregelen waren mechanismen verbonden waarmee de betrokkenheid van de bevolking bij het administratieve besluitvormingsproces moest worden uitgebreid. Dergelijke maatregelen bestonden onder meer in de verplichting om de bevolking vooraf te raadplegen (bij voorbeeld door

publikatie van Groenboeken of Witboeken), in het recht om een publieke hoorzitting te eisen en in de toekenning aan de bevolking van het recht om wetsbesluiten voor te stellen, en de daaraan verbonden verplichting van de betrokken overheidsinstantie om deze goed te keuren of in aanmerking te nemen.

Tevens werden de voorzieningen uitgebreid om de bevolking meer toelichting en een betere motivering van de besluiten te verschaffen, om de publikatie van definitieve besluiten te verbeteren en meer mogelijkheden inzake beroep tegen administratieve beslissingen te bieden. In bepaalde gevallen werden nieuwe kanalen voor beroep ingevoerd, bij voorbeeld door middel van de aanstelling van een ombudsman.

Tenslotte werd in een aantal landen het beginsel toegepast dat de door de overheidsdiensten bijgehouden informatie over het algemeen toegankelijk moet zijn voor de bevolking, behalve in een beperkt aantal gevallen, waarin om specifieke redenen de toegang tot deze informatie niet kan worden toegestaan.

2. Toegang tot informatie — vergelijkend onderzoek

2.1. Algemeen

Er zijn drie verschillende tendensen waargenomen in verband met de uitbreiding van de toegang tot de door de overheidsdiensten bijgehouden informatie:

— de toekenning aan burgers die partij zijn bij een rechtsgeding van het recht om administratieve dossiers te raadplegen. Dit recht vloeit voort uit het algemene recht op verdediging. In vele gevallen wordt dit recht verleend ongeacht of de betrokken burger bij een rechtsprocedure (beroep) is betrokken. Deze ontwikkeling heeft geleid tot de invoering van een aantal specifieke regels inzake de toegang tot informatie naar gelang van de aard ervan;

— de toekenning aan de betrokken burger van het recht om dossiers met persoonlijke gegevens te raadplegen. Hier kan het gaan om door de overheid bijgehouden dossiers inzake bij voorbeeld aanstellingen en benoemingen. Dit recht kan ook de toegang omvatten tot door de particuliere sector bijgehouden dossiers (bij voorbeeld verzekeringsmaatschappijen). Ook hier zijn een aantal specifieke regels vastgelegd inzake de toegang tot de informatie naar gelang van de aard ervan;

— de toekenning van het recht op algemene toegang tot de door de overheid bijgehouden informatie (ongeacht of de betrokken burger/vennootschap specifieke belangen heeft of bij een rechtsgeding is betrokken). Daartoe zijn een aantal wetsbesluiten vastgesteld inzake de algemene toegang tot de informatie.

Uit enquêtes is evenwel gebleken dat, naar gelang van de hierboven beschreven ontwikkelingen, de situatie in de diverse landen verschillend is. In sommige landen is aan de bevolking alleen het recht op toegang tot informatie van specifieke aard toegekend, terwijl in andere landen het recht op toegang tot informatie algemeen is. In nog andere landen gelden zowel voorschriften van de ene als van de andere soort.

Actieve en passieve informatieverstrekking

Uit het onderzoek is gebleken dat een ruimere toegang tot de informatie op twee manieren kan worden bereikt. In de eerste plaats kunnen de overheidsdiensten er (wettelijk) toe worden verplicht alle ter zake dienende informatie (bij voorbeeld omzendbrieven, beleidsverklaringen, organisatieschema's, enz.) op eigen initiatief beschikbaar te stellen aan de bevolking.

Vervolgens kan de overheid op meer passieve (wettelijke) wijze worden verplicht informatie beschikbaar te stellen wanneer een burger daarom verzoekt. Hierbij gaat het om informatie die aan de basis van regeringsbesluiten ligt, zoals rapporten, studies verslagen, nota's, omzendbrieven, instructies, adviezen, vooruitzichten, facturen, registers en informatie van andere aard die in geschreven, geautomatiseerde of audiovisuele vorm wordt bijgehouden.

Voorwerp van het onderzoek

Het vergelijkende onderzoek is beperkt gebleven tot de regels inzake de toegang tot informatie op verzoek (passieve informatievervalschafting) zoals die is vastgelegd in de wetgeving inzake de algemene toegang tot informatie. De wetgeving inzake de specifieke toegang tot een bepaald soort informatie en de actieve informatievervalschafting door de overheid werden niet in aanmerking genomen. Het eerstgenoemde onderwerp werd uitgebreid behandeld in het kader van een andere studie die op verzoek van de Commissie is verricht (Publaw 1, 1991). Naar aanleiding van deze studie heeft de Commissie een aantal voorstellen ter zake gedaan (zie verder).

2.2. Lid-Staten en derde landen

Binnen de Gemeenschap is het recht van de bevolking op toegang tot officiële informatie wettelijk geregeld in Denemarken, Frankrijk, Griekenland en Nederland. In België worden momenteel op nationaal en op regionaal niveau ontwerp-voorstellen besproken met betrekking tot het recht op toegang tot informatie. Evenals vele andere landen hebben Portugal en Spanje in hun grondwet een algemeen recht op toegang tot informatie opgenomen; zij hebben echter nog geen specifieke wetgeving ten uitvoer gelegd.

Wat de landen buiten de Gemeenschap betreft, werd de wetgeving betreffende de toegang tot informatie bestudeerd in de Verenigde Staten, Canada, Noorwegen en Zweden. In laatstgenoemd land bestaat dit recht al meer dan 200 jaar.

Al deze wetgevingen (zie „Overzicht van de wetgeving inzake de algemene toegang tot informatie" verderop) hebben één ding gemeen: zij geven de bevolking het recht op toegang tot informatie op verzoek (zij het met bepaalde uitzonderingen op de verplichte informatievervalschafting om openbare en particuliere belangen te beschermen).

Belangrijkste kenmerken

Doel van de wetgeving

De invoering van specifieke wetgeving met betrekking tot het recht van de bevolking op toegang tot informatie wordt beschouwd als een vitale factor voor het goed functioneren van een vrije samenleving, omdat aldus de democratie in het bestuur van een land verder wordt uitgebreid. Het recht op toegang tot informatie wordt daarom beschouwd als een fundamenteel recht van de burger, waarmee de betrekkingen tussen de overheid en de burgers die zij ten dienste staat worden geregeld (mensenrechten van de derde generatie). In dit verband heeft de Raad van Europa een aanbeveling goedgekeurd over het recht op toegang tot de door de overheidsorganen bijgehouden informatie. De Lid-Staten wordt in deze aanbeveling verzocht systematisch het recht op toegang tot dergelijke informatie in te voeren.

Voorts worden nog een aantal voordelen opgesomd van de invoering van wetgeving inzake de toegang tot informatie. Zo wordt onder meer gewezen op het systeem van „checks and balances", waarmee de werking van de overheidsorganen kan worden nagegaan en gecontroleerd, alsmede op de verbetering van het beheer en de verzekering van een betere verdeling van de middelen en op het feit dat de burgers ertoe worden aangezet vrijwillig aan de werking van de overheidsdiensten deel te nemen en met meer belangstelling en met meer kennis van zaken over het overheidsbeleid te discussiëren.

Verlangde informatie

De in de studie onderzochte wettelijke bepalingen verlenen de bevolking in principe toegang tot elke soort van informatie die door de overheid in bestaande documenten wordt bijgehouden. De term „document" moet ruim worden opgevat en omvat niet alleen traditionele vormen zoals geschriften en foto's, maar ook moderne informatiedragers (bij voorbeeld microfilms, computerschijven, magneet-, video- en audiobanden). Er wordt ook van uitgegaan dat een verzoek om informatie alleen wordt ingewilligd indien het om informatie gaat die

meteen beschikbaar is (d.w.z. waarvoor geen gegevens uit verschillende bronnen moeten worden bijeengebracht en samengevat).

Wanneer het evenwel automatische gegevensverwerking betreft, is het vaak moeilijk dit beginsel te handhaven. In Zweden bij voorbeeld geldt de regel dat het selecteren of sorteren van gegevens tot op zekere hoogte wordt geacht tot een bestaand document te behoren, indien zulks met routinehandelingen kan worden gedaan.

Welke instanties zijn verplicht toegang te verlenen?

De overheidsdiensten die wettelijk verplicht zijn toegang tot informatie te verschaffen, verschillen van land tot land naar gelang van de bestuursvorm. Over het algemeen vallen in landen met een federaal stelsel alleen de federale autoriteiten (inclusief de onafhankelijke regulerende organen) onder de wetgeving inzake de toegang tot informatie. Bovendien voorziet de nationale wetgeving (in tegenstelling tot de federale) vaak in het recht op toegang tot door de nationale autoriteiten bijgehouden informatie. In België bij voorbeeld worden zowel op nationaal als op regionaal niveau initiatieven genomen om toegang tot informatie te verschaffen.

In vele andere stelsels geldt de wetgeving inzake de toegang tot informatie voor alle overheidsinstanties (ook voor de onafhankelijke organen).

In sommige landen bevat de wetgeving tevens specifieke bepalingen met betrekking tot het recht op toegang tot informatie en adviezen van onafhankelijke raadgevende lichamen, d.w.z. lichamen die een of meer overheidsinstanties over een bepaald onderwerp adviseren.

Wie kan om informatie verzoeken?

In de meeste van de onderzochte gevallen is in de wetgeving voorzien dat iedereen, ongeacht zijn nationaliteit, over het recht op toegang tot informatie beschikt. In bijna alle gevallen is de persoon die om informatie verzoekt niet verplicht een reden voor dat verzoek op te geven.

Hoe wordt informatie beschikbaar gesteld aan het publiek?

Er zijn in wezen vier manieren waarop een persoon informatie kan verkrijgen: hij kan verzoeken om een volledig exemplaar van een document, om een samenvatting, om een uittreksel of om de toestemming inzage in het document te krijgen. Bij de keuze van een van deze vormen dient de overheid rekening te houden met de voorkeur die de verzoeker te kennen heeft gegeven.

Uitzonderingen op het recht op toegang tot informatie

Uit de studie blijkt dat de gronden voor afwijkingen van de wetgeving op het recht op toegang tot informatie aanzienlijk verschillen naar gelang van het land. In bepaalde gevallen is de uitzondering verplicht, in sommige facultatief en in andere afhankelijk van de situatie.

In alle landen waar onderzoek werd verricht, zijn in de wetgeving uitzonderingen opgenomen. Daarin kunnen twee grote categorieën worden onderscheiden:

— uitzonderingen in verband met de bescherming van het algemene openbare belang. Informatie mag niet worden verstrekt als zulks schade toebrengt aan de internationale betrekkingen, de staatsveiligheid, de nationale veiligheid en defensieaangelegenheden, de economische en financiële belangen, het onderzoek naar misdrijven en de vervolging van de daders, inspecties en dergelijke;

— uitzondering in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Zo worden specifieke persoonlijke gegevens niet aan derden medegedeeld wanneer zulks buitensporige schade zou toebrengen aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene.

In sommige landen worden ook uitzonderingen gemaakt voor interne werkdocumenten waarin persoonlijke beleidsopvattingen worden geformuleerd.

Termijnen waarbinnen het publiek een antwoord mag verwachten

Deze termijnen variëren van tien dagen tot twee maanden. In sommige gevallen doen de autoriteiten alleen de toezegging „zo snel mogelijk een antwoord te verschaffen". Meestal wordt de wetgeving de mogelijkheid geboden om de termijn in bijzondere omstandigheden met een aantal werkdagen te verlengen.

Kosten voor het verstrekken van informatie aan het publiek

In de meeste gevallen worden exemplaren van de verlangde documenten tegen kostprijs beschikbaar gesteld. Personeelskosten vallen evenwel buiten deze berekening.

Rechtsmiddelen tegen afwijzing van een verzoek om informatie

In alle onderzochte gevallen kan beroep worden aangetekend bij een onafhankelijk lichaam, zoals een administratieve rechtbank, de Raad van State, een ombudsman of een voorlichtingsambtenaar.

2.3. Kwantitatieve analyses

Het is moeilijk gebleken gegevens te vinden om de tenuitvoerlegging van deze wetgeving te meten. Er bestaan kennelijk geen centrale diensten waar de ingediende verzoeken worden geregistreerd. Niettemin blijkt uit een gedeelte van de geraadpleegde literatuur dat van het recht op toegang tot de informatie van de overheid meer gebruik wordt gemaakt door personen of vennootschappen met economische belangen dan dat informatie om louter persoonlijke redenen wordt opgevraagd.

In het Franse systeem kan de verzoeker, indien zijn verzoek om informatie wordt afgewezen of niet binnen een bepaalde termijn wordt beantwoord, zich wenden tot de „Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)" voor een „avis". Het aantal „avis" is voortdurend toegenomen: van 470 in 1979-1980 tot 2 098 in 1989. Het tienduizendste „avis" werd in 1989 afgegeven.

In Canada maakten in de periode van 1983 tot 1991 48 493 personen gebruik van hun recht om officiële stukken in te zien. Over dezelfde periode werd 31 % van de verlangde informatie volledig en 37 % gedeeltelijk vrijgegeven, terwijl 8 % op informele wijze werd behandeld. In totaal werd 4 % mét vrijgegeven en kon op 20 % van de verzoeken niet worden ingegaan. De uitzonderingen hadden het vaakst te maken met informatie waarbij derden zijn betrokken en persoonlijke gegevens. In totaal was daarmee 39,5 miljoen dollar gemoeid, wat neerkomt op 817 dollar per verzoek. Er werd 586 961 dollar aan kosten betaald, dit wil zeggen iets meer dan 12 dollar per verzoek. In de jaren 1990 en 1991 was 54 % van alle verzoeken in het kader van de wet inzake de toegang tot informatie afkomstig uit de zakensector en 28 % van individuele personen. In Australië werden in de jaren 1990 en 1991 ongeveer 25 000 verzoeken om informatie ingediend.

2.4. Instellingen van de Gemeenschap

Huidige situatie

Het EEG-Verdrag bevat een aantal voorschriften betreffende de doorzichtigheid van de administratie in verband met het verstrekken van informatie. Het gaat onder meer om voorschriften betreffende het niet openbaar maken van inlichtingen die onder de geheimhoudingsplicht vallen (artikel 214 EEG), het niet-openbaar maken door de Lid-Staten van inlichtingen die worden geacht strijdig te zijn met de wezenlijke belangen van hun veiligheid (artikel 223 EEG), de verplichting om de besluiten van de Gemeenschap

bekend te maken (artikel 191 EEG), de verplichting om de redenen te vermelden waarop dergelijke besluiten zijn gebaseerd (artikel 190 EEG), het vaststellen van voorschriften waarmee de Commissie ertoe verplicht wordt de betrokken partijen de gelegenheid te geven hun standpunt bekend te maken over bij voorbeeld gevallen waarin de mededingingsregelingen en met name de regels voor ondernemingen van toepassing zijn (artikel 85-90 EEG) en tenslotte de verplichting tot het jaarlijks publiceren van een Algemeen Verslag over de werkzaamheden van de Europese Gemeenschappen (artikel 18 van het Fusieverdrag).

Vele van de bepalingen van het EEG-Verdrag worden ten uitvoer gelegd door middel van specifieke besluiten, zoals bij voorbeeld het Statuut van toepassing op de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen, Verordening nr. 3 (Euratom) van de Raad ter uitvoering van artikel 24 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie ⁽¹⁾, de Verordening van de Raad van 1 februari 1983 betreffende het openstellen voor het publiek van de historische archieven van de EEG en Euratom, waarin wordt voorzien in de toegang tot de archieven na afloop van een periode van 30 jaar ⁽²⁾, het Besluit van de Commissie van 7 juli 1986 met betrekking tot gerubriceerde documenten en de desbetreffende beveiligingsmaatregelen ⁽³⁾, waarin bij voorbeeld is bepaald dat aan gevoelige inlichtingen van commerciële aard die zijn verstrekt in het kader van het mededelingsbeleid een aangepaste geheimhoudingsgraad moet worden verleend, en waarin tevens de voorschriften zijn vastgelegd betreffende de rubricering van documenten en de opheffing daarvan alsmede betreffende de behandeling van door de Lid-Staten verstrekte gegevens, en de Verordening van de Raad van 11 juni 1990 betreffende de toezending van de onder de statistische geheimhoudingsplicht vallende gegevens aan het Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen ⁽⁴⁾. Deze verordening is van toepassing op de doorgifte van gegevens aan het Bureau voor de Statistiek, wat onder de bevoegdheid voor de nationale Bureaus voor de Statistiek valt en waarop de statistische geheimhoudingsplicht van toepassing is. Voorts is nog een aantal interne voorschriften vastgesteld binnen het kader van de interne werking van de diverse Instellingen.

In de loop der jaren is relevante jurisprudentie ter zake vastgelegd door het Hof van Justitie (zie bij voorbeeld de zaak Zwartveld versus de Commissie van februari 1988 waarin op 13 juli 1990 arrest werd gewezen).

Op het niveau van de Gemeenschap bestaat geen algemene wetgeving die specifiek betrekking heeft op de toegang tot informatie; op het gebied van het mededingingsbeleid heeft de Commissie echter wel een aantal expliciete voorschriften vastgesteld waarbij dit aspect in aanmerking is genomen (zie 12e jaarverslag over de mededinging, 1982, blz. 42-43). Een onderneming die bij een rechtszaak is betrokken kan toegang krijgen tot het dossier betreffende een bepaald geval. Dergelijke toegang is evenwel beperkt door het verbod dat de Commissie is opgelegd om zakelijke geheimen met andere ondernemingen te bespreken en door de noodzaak om het vertrouwelijke karakter van de interne en/of werkdocumenten van de Commissie te bewaren.

Bovendien moet worden gewezen op artikel 47 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, waarin is bepaald dat de Commissie geen ruchtbaarheid mag geven aan inlichtingen die door hun aard aan het beroepsgeheim zijn onderworpen.

In 1990 keurde de Raad Richtlijn 90/313/EEG goed waarbij aan ieder natuurlijk of rechtspersoon in de gehele Gemeenschap het recht wordt toegekend op vrije toegang tot de door de overheidsinstanties bijgehouden informatie op het gebied van het milieu ⁽⁵⁾. In bepaalde specifieke gevallen kan deze informatie worden geweigerd. Deze richtlijn is in werking getreden op 1 januari 1993.

Deze voorschriften zijn van toepassing op de milieu-informatie die in het bezit is van de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten. Zij zijn niet van toepassing op de gegevens die door de Europese Instellingen worden bijgehouden. De Commissie heeft evenwel in de memorie van toelichting bij het voorstel voor de richtlijn te kennen gegeven dat zij initiatieven zal ondernemen om het beginsel van de toegang tot informatie (op het gebied van het milieu) ook op de organen van de Gemeenschap te doen toepassen ⁽⁶⁾.

De Commissie heeft onlangs specifieke voorschriften voorgesteld betreffende de bescherming van persoonsgegevens en het vrije verkeer van gegevens ⁽⁷⁾. Hiermee wordt beoogd het vrije verkeer van

gegevens binnen de Gemeenschap te vergemakkelijken en tegelijk te zorgen voor een hoog beschermingsniveau bij de behandeling van persoonsgegevens. Het voorstel voorziet tevens in het recht van het individu om zijn eigen persoonsgegevens te raadplegen. Tevens wordt een uitgebreide opsomming gegeven van de uitzonderingen die gelden voor persoonsgegevens die in overheidsdossiers zijn opgenomen ten einde belangen zoals de nationale veiligheid, defensie, rechtszaken, enz. te beschermen. De ontwerp-richtlijn ging vergezeld van een verklaring van de Commissie over de toepassing van de beginselen inzake de gegevensbescherming op persoonsgegevens die in het bezit zijn van de Commissie of van de andere Instellingen van de Gemeenschap. De tenuitvoerlegging van deze beginselen wordt voorbereid.

Overzicht van de wetgeving inzake de algemene toegang tot Informatie

Inleiding

Onder „wetgeving inzake de algemene toegang tot informatie" worden de regels verstaan op grond waarvan een algemene toegang tot administratieve documenten wordt toegestaan. Dit betekent dat de toegang niet tot een bepaald gebied wordt beperkt en dat degene die om de informatie verzoekt geen betrokken partij hoeft te zijn. Daarnaast bestaan nog andere regels die de toegang tot de informatie tot bepaalde personen beperken of vereisen dat de betrokkene wettige of op zijn minst gegronde belangen kan aantonen. Deze regels hebben bij voorbeeld betrekking op vennootschapsregisters, bevolkingsregisters en inlichtingen betreffende kredietrisico's.

Hierna volgt een overzicht van de situatie ter zake in de landen van de Gemeenschap en in enkele derde landen:

België

Diverse ontwerp-voorstellen met het oog op de algemene toegang tot de informatie zijn op de verschillende regeringsniveaus in behandeling.

Denemarken

Wet nr. 572 van 19 december 1985 op de toegang tot overheidsdossiers.

Frankrijk

Wet nr. 78-753 van 17 juli 1978, titel 1, betreffende de vrije toegang tot administratieve documenten en Wet nr. 79-587 van 11 juli 1979 betreffende de motivering van administratieve besluiten en de verbetering van de betrekking tussen de overheid en de bevolkingen.

Duitsland

In Duitsland bestaat geen wetgeving inzake de algemene toegang tot informatie. In de Wet op de administratieve procedures komen enkele bepalingen ter zake voor. Toch bestaat het recht op toegang tot informatie op bepaalde specifieke gebieden, hoofdzakelijk wat de bevolkingsregisters betreft.

Griekenland

Wet nr. 1599/1986 betreffende de betrekkingen tussen de Staat en de burger, de invoering van een nieuw soort identiteitskaart en andere bepalingen, artikel 16.

Ierland

In Ierland bestaat geen wetgeving inzake de algemene toegang tot informatie; op bepaalde gebieden is de toegang tot informatie wel toegestaan.

Italië

In Italië bestaat geen wetgeving inzake de algemene toegang tot informatie. De toegang tot administratieve documenten wordt geregeld in het kader van niet-contentieuze administratieve procedures.

Luxemburg

In Luxemburg bestaat geen wetgeving inzake de algemene toegang tot informatie. De toegang tot administratieve documenten wordt geregeld in het kader van niet-contentieuze administratieve procedures.

Nederland

Wet van 31 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuur Staatsblad 703.

Portugal

Bepalingen inzake een algemeen recht op toegang tot informatie zijn in de Grondwet opgenomen. Bovendien bestaat op bepaalde specifieke gebieden het recht op toegang tot informatie.

Spanje

Bepalingen inzake een algemeen recht op toegang tot informatie zijn in de Grondwet opgenomen. Bovendien bestaat op bepaalde specifieke gebieden het recht op toegang tot informatie.

Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk bestaat geen wetgeving inzake het algemene recht op toegang tot informatie.

Canada

Wet op de toegang tot informatie van 1983.

Noorwegen

Wet nr. 69 van 19 juni 1970 betreffende de openbare toegang tot documenten van overheidsdiensten, gewijzigd bij Wet nr. 47 van 11 juni 1982 en Wet nr. 86 van 17 december 1982.

Zweden

Wet inzake de persvrijheid, hoofdstuk 2, Open behandeling van regeringsdocumenten.

Verenigde Staten van Amerika

Wet op de toegang tot informatie van 1982 (5 USC Section 552), onderdeel van de „Public Information, Agency Rules, Opinions, Orders, Records and Proceedings" (5 USC Section 551-559).

(¹) PB nr. 17 van 6. 10. 1958, blz. 406/58.

(²) PB nr. L 43 van 15. 2. 1983, blz. 1.

(³) SEC (86) 1132 def.

(⁴) PB nr. L 151 van 15. 6. 1990, blz. 1.

(⁵) PB nr. L 158 van 23. 6. 1990, blz. 56.

(⁶) COM (88) 484 def.

(⁷) COM (92) 422 def.