

De Informatiecommissaris

Eerdere uitgaven van de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde in deze serie:

- Nr. 1 J. de Bruin, B.W.M. van Hees, P.J.A. Praat, J.A.A. Swart, H.J. van der Windt, H.B. Winter, *De Amoebe en Onzekerheden*, 1992.
- Nr. 2 J. van den Berg, *Van prioriteitenplan tot subsidieverlening*, 1992.
- Nr. 3 D. Schut, *Verkeersmaatregelen op zoek naar subsidie*, 1992.
- Nr. 4 E.M.H. Hirsch Ballin, W. Duk, Th. G. Drupsteen, I.Th. M. Snellen, A.J.C. de Moor- van Vugt, M. Scheltema, *Aantrekkelijke gedachten. De Algemene wet bestuursrecht*, 1993.
- Nr. 5 J.A. Eshuis, M. Herwijer, *Subsidieverlening beoordeeld*, 1993.
- Nr. 6 M. Commelin, C. Lambers, *Juridische aspecten van rivierdijkversterking*, 1995.
- Nr. 7 P. Houweling, *Beschikkingverlening in de beschikkingenfabriek*, 1996.
- Nr. 8 U.H. Oelen, M. Herwijer, *Richtlijnen doorgelicht*, 1996.
- Nr. 9 U.H. Oelen, A.J.G.M. van Montfort, *De werking van de TRAS-richtlijn*, 1997.
- Nr. 10 S. Borger, H.B. Winter, J. de Ridder, *Met de nodige bezwaren*, 1997.
- Nr. 11 N. Struiksma, S.J. Top, en H.B. Winter, *In het spervuur van belangen*, 1997. (niet meer verkrijgbaar).
- Nr. 12 K.H. Sanders, P.A.A. van Velzen, J. de Ridder, H.B. Winter, *Bestuurlijke samenwerking bij de Actualisering VINEX*, 1998.
- Nr. 13 J.J.A. Bosch, H.E. Bröring, A.J.G.M. van Montfort en M. Scheltema, *Buitengerechtelijke geschilbeslechting in het bestuursrecht en privaatrecht*, 1999.
- Nr. 14 N. Struiksma, A.J.E. Edzes, H.B. Winter. M. Herwijer en F.R. Vermeer, *Situeren met beleid*, 2000.
- Nr. 15 D.R. Kloosterman, H.B. Winter, F.M. Noordam en J. de Ridder, *In zelfstandigheid geregeld*, 2002.
- Nr. 16 E. van Wolde, *Met de cliënt aan tafel*, 2002.
- Nr. 17 K.J. de Graaf, A.T. Marseille, M. Herwijer, *Mediation in bezwaar*, 2003.
- Nr. 18 M. Herwijer, P.O. de Jong & J. de Ridder, *Oordelen over effecten van bestuursrecht*, 2005.
- Nr. 19 A. Tollenaar, *Vrijstellingsbeleid op grond van artikel 19 Wro*, 2005.
- Nr. 20 J.R. Lunsing, M. Herwijer, *Besluiteng Guillotine*, 2006.
- Nr. 21 A.T. Marseille, *De bestuursrechtelijke voorlopige voorzieningsprocedure anno 2005 in 568 uitspraken*, 2006.
- Nr. 22 A.M. Klingenberg i.s.m. L.J.A. Damen, *De Informatiecommissaris*, 2007.

Boekjes zijn verkrijgbaar tegen kostprijs inclusief verzendkosten bij de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Postbus 716, 9700 AS Groningen, tel.: 050-3635674.

De Informatiecommissaris

Groningen, juni 2007

Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen
In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Mr. A.M. Klingenberg

Dit onderzoek werd *intern* begeleid door:
Prof. mr. L.J.A. Damen

Dit onderzoek werd *extern* begeleid door:
Dr. J.A. van Schagen

Rijksuniversiteit Groningen
Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde
Oude Kijk in 't Jatstraat 26

Postbus 716
9700 AS Groningen

tel. (050) 363 5674
fax. (050) 363 7250

Productie: Universiteitsdrukkerij, Rijksuniversiteit Groningen
Tekstopmaak: A.M. Klingenberg

ISBN 978 90 367 3058 7

Serie uitgaven van de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde nr. 22

Niets uit deze uitgaven mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means, without written permission from the publisher.

Inhoudsopgave

Samenvatting	iii
Hoofdstuk 1 Aanleiding voor het onderzoek	1
1.1 Inleiding	1
1.2 De Informatiecommissaris	1
1.3 Onderzoeksvraag	2
1.4 Aanpak van onderzoek	3
Hoofdstuk 2 Uitkomsten rechtsvergelijking	5
2.1 Overzicht rechtsvergelijking	5
2.2 Conclusies rechtsvergelijking	11
Hoofdstuk 3 Citaten uit de interviews met deskundigen	14
Hoofdstuk 4 Een Nederlandse Informatiecommissaris?	18
4.1 Inleiding	18
4.2 De meerwaarde van een Informatiecommissaris	19
4.2.1 Inleiding	19
4.2.2 Voorlichting	20
4.2.3 Laagdrempelige beroeps/klachtinstantie	22
4.2.4 Conclusie	23
4.3 Op welke wijze zou een Nederlandse Informatiecommissaris vormgegeven moeten worden en over welke bevoegdheden zou deze moeten beschikken?	23
4.3.1 Inleiding	23
4.3.2 Taken en bevoegdheden	24
4.3.3 Voorlichtingstaak	24
4.3.4 Geschilbeslechtingstaak	24
4.3.5 Vormgeving	25
4.3.6 Vormgeving als zelfstandig instituut	26
4.3.7 Onderbrenging bij Nationale ombudsman	26
4.3.8 Onderbrenging bij College bescherming persoonsgegevens	27

Hoofdstuk 5 Conclusies	29
Bijlage 1	33
Bijlage 2	68
Bijlage 3	84
Literatuurlijst	88
Websites	90

Samenvatting

Een Informatiecommissaris is een onafhankelijk instituut met als taak het bevorderen van een goed openbaarheidsklimaat door toezicht op de uitvoering van de regelgeving over openbaarheid van bestuur. Een groot aantal landen beschikt over een dergelijk instituut, Nederland kent een dergelijk instituut niet. Daarom is een rechtsvergelijkend onderzoek gedaan naar de vormgeving, de taken en bevoegdheden van een dergelijk instituut in een aantal landen. Verder is onderzocht of een dergelijk instituut meerwaarde zou kunnen hebben in Nederland, en zo ja, of het dan een zelfstandig instituut zou moeten worden, of een taak van de Nationale ombudsman of het College bescherming persoonsgegevens. Tenslotte is bekeken over welke bevoegdheden een eventuele Nederlandse Informatiecommissaris zou moeten beschikken.

De algemene taak van een Informatiecommissaris valt uiteen in twee taken: het geven van voorlichting over openbaarheid van bestuur en het beslechten van geschillen hieromtrent danwel adviseren hierover. Een Informatiecommissaris kan een eenhoofdig danwel meerhoofdig instituut zijn. In een aantal landen is het toezicht op openbaarheid een taak van de ombudsman, in een aantal andere landen is het een taak van de instantie die tevens toezicht houdt op de bescherming van persoonsgegevens. De combinatie met het toezicht op de bescherming van persoonsgegevens heeft als voordeel dat de grens tussen openbaarheid en privacy door één instantie wordt vastgesteld, zodat interpretatiegeschillen tussen twee instanties worden voorkomen. In een kleiner aantal gevallen is toezicht op openbaarheid de enige taak van de onderzochte instantie. Deze beperking in de taak is niet noodzakelijk voor een succesvol functioneren van de Informatiecommissaris. Alle genoemde vormen kunnen succesvol zijn. De keuze voor een combinatie van taken heeft te maken met politiek-bestuurlijke voorkeuren.

De meerwaarde van een Informatiecommissaris is ten eerste gelegen in, zoals de Britse Information Commissioner het noemt, het creëren van een klimaat waarin openbaarheid onlosmakelijk deel uitmaakt van de wijze waarop door de overheid wordt bestuurd. Het lijkt erop dat in het Verenigd Koninkrijk na de inwerkingtreding van de Freedom of Information Act een grote mate van openbaarheid is bereikt. Dit kan grotendeels op het conto worden geschreven van de grote aandacht voor openbaarheid, van voorlichting voor zowel burgers als bestuursorganen. Die voorlichting is voornamelijk afkomstig van de Britse Information Commissioner. Ten tweede ligt de meerwaarde van een Informatiecommissaris in het bieden van een laagdrempelige instantie waar klachten over de uitvoering van openbaarheidsregelgeving kunnen worden ingediend. Het komt

de werking van die regelgeving ten goede indien meer mensen dan nu het geval is, openbaarheidsverzoeken indienen en, bij een afwijzing, daartegen voorziening vragen bij een onafhankelijke en laagdrempelige instantie als een Informatiecommissaris.

Het instellen van een Informatiecommissaris zou dan ook een geschikt middel zijn om het niet optimale openbaarheidsklimaat in Nederland te verbeteren, zowel door het creëren van bewustwording bij burgers en overheid rondom openbaarheid, maar ook door het bieden van een laagdrempelige instantie voor het beslechten van openbaarheidsgeschillen.

Hoofdstuk 1

Aanleiding voor het onderzoek

1.1 Inleiding

In verschillende landen bestaat een instituut dat belast is met het bevorderen van de openbaarheid, bijvoorbeeld door middel van het geven van voorlichting en door het uitoefenen van toezicht op de wijze waarop de openbaarheidsregelgeving door de overheid wordt toegepast. Dit onderzoek betreft deze instituten, die worden aangeduid met het begrip Informatiecommissaris. In het Engels wordt dit instituut Information Commissioner genoemd, in Nederland bestaat er geen naam voor. Een letterlijke vertaling van de Engelse term is Informatiecommissaris. Informatieombudsman zou ook een goede naam zijn. In dit onderzoek zal de term Informatiecommissaris gebruikt worden.

1.2 De Informatiecommissaris

Met het begrip Informatiecommissaris wordt een onafhankelijk instituut aangeduid dat is belast met het bevorderen van de openbaarheid in een land. De in verschillende landen bestaande Informatiecommissarissen verschillen sterk naar vormgeving en positionering. Soms gaat het om een eenhoofdig ambt, in andere gevallen is het een college of een commissie. Soms is de taak via een personele unie of anderszins ondergebracht bij een bestaand ambt, zoals de Ombudsman,¹ soms is die taak samengevoegd met een andere taak, zoals het toezicht op de bescherming van persoonsgegevens.² In enkele gevallen is de Informatiecommissaris een speciale ombudsman, een ombudsman met de speciale taak om toezicht te houden op de uitvoering van de regelgeving over openbaarheid van bestuur.³ Er bestaan ook grote verschillen in bevoegdheden. In een aantal gevallen zijn die adviserend, soms kan de Informatiecommissaris bindende besluiten nemen. In enkele gevallen heeft de Informatiecommissaris vergaande onderzoeksbe-

1. Zoals in Ierland het geval is.

2. Zoals in Groot-Brittannië, Hongarije en, vanaf 1 januari 2006, in Duitsland het geval is.

3. Bijvoorbeeld Canada en Hongarije.

voegdheden,⁴ in andere gevallen is de Informatiecommissaris afhankelijk van de informatie die het betreffende overheidsorgaan aanlevert.

Het doel van het instellen van een Informatiecommissaris zou zijn het bevorderen van een klimaat in de publieke sector waar openbaarheid onlosmakelijk deel uitmaakt van de wijze waarop er bestuurd wordt. De Britse Information Commissioner Richard Thomas ziet als zijn taak ‘to promote an environment within the public sector where freedom of information is inherent in the way in which public authorities are run and to promote good practice amongst all those who handle official or personal information’.⁵

1.3 Onderzoeksvraag

In opdracht van de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties is onderzoek gedaan naar de Informatiecommissaris, zoals die figuur in verschillende landen bestaat, om meer inzicht te krijgen in de voor- en nadelen van een dergelijk instituut. Het gaat om een rechtsvergelijkend onderzoek naar de in andere – binnen en buiten Europa – landen al functionerende Informatiecommissarissen, in het bijzonder de manier waarop dit instituut is vormgegeven en van bevoegdheden voorzien. Op basis van de verzamelde informatie daarover wordt het onderzoek vervolgens gericht op de mogelijkheden om een dergelijk instituut eventueel in Nederland te introduceren. Daartoe wordt de volgende vraagstelling geformuleerd:

Op welke manier is het instituut Informatiecommissaris in verschillende landen binnen en buiten Europa vormgegeven en van bevoegdheden voorzien, zou dit instituut ook in Nederland meerwaarde kunnen hebben, en zo ja, op welke manier zou het instituut kunnen worden vormgegeven en van bevoegdheden voorzien?

Deelvragen zijn:

1. Welke al functionerende Informatiecommissarissen zijn er in andere landen?
2. Hoe zijn die instituten vormgegeven?
3. Met welke taken en bevoegdheden zijn de Informatiecommissarissen bekleed?
4. Zou introductie van een dergelijk instituut in Nederland zinvol kunnen zijn? Welke voor- en nadelen kleven daaraan?

4. De Ierse Informatiecommissaris heeft ingevolge art. 37 van de Ierse Freedom of Information Act 1997 vergaande bevoegdheden om informatie op te vragen en te verkrijgen, medewerking te vorderen en bestanden te doorzoeken. Niet meewerken aan een vordering van de Informatiecommissaris is ingevolge het zevende lid van dit artikel strafbaar.

5. Richard Thomas, *The Freedom of Information Act 2000, An Introduction*, juni 2003, <http://www.informationcommissioner.gov.uk/eventual.aspx>.

5. Indien voor de introductie van een dergelijk instituut gekozen wordt, welke vormgeving dient daarvoor te worden gekozen (zelfstandig, onderbrengen bij de Nationale ombudsman of bij het College bescherming persoonsgegevens)?

1.4 Aanpak van onderzoek

Het onderzoek bestaat uit drie deelonderzoeken:

Deelonderzoek I: vergelijkend onderzoek naar een aantal landen

In eerste instantie is van de landen waarvan bekend⁶ is dat er een Informatiecommissaris functioneert,⁷ de wetgeving onderzocht. Vervolgens is van een aantal landen een landenrapport gemaakt, waarin de instituten van de specifieke landen nader geanalyseerd zijn. De onderzochte landen zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- type instituut (commissie, eenhoofdig instituut of ombudsman);
- spreiding 'oude' EU-, 'nieuwe' EU- en niet-EU-landen;
- geografische spreiding;
- beschikbaarheid van informatie;
- beschikbaarheid van informatie in Duits, Engels, Frans of Nederlands.

Van (een aantal) Informatiecommissarissen is onderzocht:

- wat hun taken zijn;
- welke bevoegdheden ze hebben (toezichtsbevoegdheden, bevoegdheid om informatie op te vragen, andere onderzoeksbevoegdheden, advies- en/of beslisbevoegdheden);
- wat hun positie is (zelfstandig/onzelfstandig, benoemd door, tevens toezichthouder persoonsgegevens, tevens ombudsman).

Verder is alleen de landelijke of federale wetgeving onderzocht. In een aantal landen bestaan regionale, provinciale of zoals in Duitsland 'Landes' Informatiecommissarissen.⁸ Deze zijn buiten beschouwing gelaten.

Dit heeft geleid tot de landenrapporten die in bijlage I zijn opgenomen.

Deelonderzoek 2: Uitwerking in Nederland

Onderzocht zijn:

- taken en bevoegdheden die een eventuele Nederlandse Informatiecommissaris zou moeten hebben;

6. Hierbij is gebruik gemaakt van de informatie over de conferentie voor Informatiecommissarissen die in februari 2005 in Mexico heeft plaatsgevonden; zie hiervoor de website <http://www.icic-cancun.org.mx>.

7. Dit zijn o.a. België, Canada, Estland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Hongarije, Ierland, Letland, Mexico, Nieuw-Zeeland, Portugal, Spanje, Thailand.

8. Bijvoorbeeld in Australië, Canada en Duitsland.

- vormgeving van het ambt, voor- en nadelen van een zelfstandig ambt, voor- en nadelen van onderbrenging bij de Nationale ombudsman en van onderbrenging bij het College bescherming persoonsgegevens;
- hoe de Nationale ombudsman en het College bescherming persoonsgegevens vanuit hun eigen taken en bevoegdheden aankijken tegen het instituut Informatiecommissaris; om deze reden zijn er gesprekken gevoerd met de substituuat Nationale ombudsman en de voorzitter van het College bescherming persoonsgegevens.

Deelonderzoek 3: Interviews deskundigen

Om te horen hoe een Informatiecommissaris in de praktijk werkt, zijn er gesprekken gevoerd met deskundigen die ervaring hebben met het functioneren van een dergelijk instituut en met een ervaringsdeskundige op het gebied van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob):

- de heer dr. F. Schramm, secretaris van de Belgische Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten;
- de heer R. Thomas, de Britse Information Commissioner;
- de heer D. Banisar, opsteller van de Global Survey, Freedom of Information and access to government record laws around the world;
- mevrouw K. Gunderson, medewerker van de Campaign for Freedom of Information, die in het Verenigd Koninkrijk campagne heeft gevoerd voor de invoering van de Freedom of Information Act en een Informatiecommissaris;
- de heer A. Maandag, journalist bij het Haarlems Dagblad en medewerker van Villa Media.

Hoofdstuk 2

Uitkomsten rechtsvergelijking

2.1 Overzicht rechtsvergelijking

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van de rechtsvergelijking weergegeven. De gevonden resultaten zijn, voor zover mogelijk, opgenomen in een tabel. In elke tabel wordt in de laatste kolom het aantal keren weergegeven waarbij het onderzochte fenomeen zich voordoet. Vervolgens worden daaruit conclusies getrokken. De volledige landenrapporten zijn opgenomen in bijlage I.

Openbaarheid in de grondwet

Tabel 2.1

Welke van de onderzochte landen beschikt over een grondwettelijk recht op openbaarheid?

België	Canada	Duitsland	Hongarije	Ierland	Italië	Mexico	Noorwegen	VK	9
x	-	x	x	-	-	-	x	-	4

Type

Welke typen Informatiecommissarissen zijn er gevonden in het rechtsvergelijkend onderzoek?

Commissie

België, Italië, Mexico (Instituut).

Eenhoofdig instituut

Canada (bijzondere ombudsman), Duitsland, Hongarije (bijzondere ombudsman), Ierland (ombudsman)⁹, Noorwegen (ombudsman), Verenigd Koninkrijk.

Andere taken

Beschikken de onderzochte Informatiecommissarissen ook over andere taken, en zo ja, welke zijn dat dan?

Gegevensbescherming

Duitsland, Hongarije, Mexico, Verenigd Koninkrijk.

9. Momenteel is er een personele unie met de ombudsman.

Interventiebevoegdheden

Over welke interventiebevoegdheden beschikken de onderzochte Informatiecommissarissen?

advies

België, Canada, Duitsland, Hongarije, Italië, Noorwegen.

wettelijk voorziene bemiddeling

Ierland.

bindende beslisbevoegdheid

Ierland, Mexico, Verenigd Koninkrijk (door middel van een decision notice).

opdracht

Canada (verzoek te rapporteren welke acties bestuur onderneemt), Hongarije (opdracht om de classificatie van gegevens te wijzigen), Mexico (opdracht dat toegang tot informatie moet worden verleend, dat informatie anders moet worden geclassificeerd, of dat persoonsgegevens moeten worden gewijzigd), Verenigd Koninkrijk (d.m.v. decision notice of een enforcement notice).

andere sancties

Hongarije (motie bij constitutioneel gerechtshof, verzoek vervolging door OM, bevoegd orgaan in kennis stellen van vermoeden overtreding of disciplinair delict, betrokken orgaan verzoeken andere wetgeving te maken bij conclusie Informatiecommissaris tot inbreuk op constitutioneel recht),

Verenigd Koninkrijk (aangifte door Information Commissioner bij Information Tribunal).

anderszins openbaarmaking afdwingen

Canada (Information Commissioner stapt naar Hof); Hongarije (verslag voor speciale parlementscommissie).

overig

Italië: amendementen wetgeving voorstellen;

Ierland: Information Commissioner kan elke juridische kwestie voorleggen aan High Court.

Weergave in een tabel:

Tabel 2.3

Over welke interventiebevoegdheden beschikt de Informatiecommissaris in een bepaald land?

	België	Canada	Duitsland	Hongarije	Ierland	Italië	Mexico	Noorwegen	VK	9
Advies	x	x	x	x	-	x	-	x		6
Bemiddeling	-	-	-	-	x	-	-	-	-	1
Bindende beslis bevoegd- heid	-	-	-	-	x	-	x	-	x	3
Opdracht	-	x	-	x	-	-	x	-	x	4
Andere sanc- tie	-	-	-	x	-	-	-	-	x	2
Anderszins openbaarma- king afdwin- gen	-	x	-	x	-	-	-	-	-	2

Onderzoeksbevoegdheden

Over welke onderzoeksbevoegdheden beschikken de onderzochte Informatiecommissarissen?

opvragen inlichtingen

België, Canada, Duitsland, Hongarije, Ierland, Italië, Mexico, Noorwegen, Verenigd Koninkrijk.

oproepen

Canada, Hongarije, Ierland, Mexico.

eed afnemen

Canada.

betreden

Canada, Duitsland, Hongarije, Ierland, Noorwegen, Verenigd Koninkrijk.

meenemen

Canada, Verenigd Koninkrijk.

overig

Canada (vrijheid elk bewijsmateriaal te accepteren).

Weergave in een tabel:

Tabel 2.4

Over welke onderzoeksbevoegdheden beschikt een Informatiecommissaris in een bepaald land?

	België	Canada	Duitsland	Hongarije	Ierland	Italië	Mexico	Noorwegen	VK	9
Opvragen/ Inlichtingen	x	x	x	x	x	x	x	x	x	9
Oproepen	-	x	-	x	x	-	x	-	-	4
Eed afne- men	-	x	-	-	-	-	-	-	-	1
Betreden	-	x	x	x	x	-	-	x	x	6
Meenemen	-	x	-	-	-	-	-	-	x	2

Rechtsbescherming

Hier wordt weergegeven hoe de rechtsbescherming is geregeld naar aanleiding van een advies of besluit van een Informatiecommissaris.

België: geen beroep tegen advies Commissie.

Canada: naar Federal Court door klager tegen beslissing bestuur na advies, Information Commissioner kan ook naar Federal Court als bestuur na advies Information Commissioner blijft weigeren een document openbaar te maken.

Duitsland: geen beroep tegen advies, wel tegen besluit bestuursorgaan.

Hongarije: beroep bij (Metropolitan) Court door klager tegen weigering bestuursorgaan om gegevens te verstrekken, beroep door verantwoordelijke (bestuursorgaan) tegen opdracht ingevolge art. 26, vijfde lid, Act LXIII of 1992 om de classificatie van gegevens te wijzigen, en de Information Commissioner kan een 'motion' voorleggen aan het Constitutional Court wanneer hij van oordeel is dat bepaalde handelingen in strijd zijn met de Grondwet of het internationale recht.

Ierland: beroep bij High Court door een partij (zowel burger als bestuursorgaan, of een derde) tegen beslissing van de Information Commissioner; een belanghebbende of elke andere betrokken persoon kan bij het High Court beroep instellen tegen beslissingen die te maken hebben met het verstrekken van een ministerieel certificaat, en de Information Commissioner heeft de bevoegdheid om elke juridische vraag die betrekking heeft op het herzien van een beslissing door de Information Commissioner, voor te leggen aan het High Court.

Italië: geen beroep tegen adviezen Commissie.

Mexico: voor natuurlijke personen beroep bij Federations Judicial Branch, voor bestuursorganen zijn beslissingen Instituut definitief. Individueel kan ook na een jaar herziening van een beslissing Instituut aanvragen.

Noorwegen: geen beroep tegen advies ombudsman, wel tegen beslissing bestuursorgaan over al dan niet verstrekken van informatie.

Verenigd Koninkrijk: beroep bij Information Tribunal tegen een decision notice door bestuursorgaan en klager, tegen een information notice en een enforcement

notice alleen door bestuursorgaan, na uitspraak Information Tribunal is beroep mogelijk bij High Court.

Weergave in een tabel:

Tabel 2.5

Hoe is de rechtsbescherming in de verschillende landen geregeld?

	<i>België</i>	<i>Canada</i>	<i>Duitsland</i>	<i>Hongarije</i>	<i>Ierland</i>	<i>Italië</i>	<i>Mexico</i>	<i>Noorwegen</i>	<i>VK</i>	<i>9</i>
Bindende beslisbevoegdheid	-	-	-	-	x	-	x	-	x	3
Advies bevoegdheid	x	x	x	x	-	x	-	x	-	6
Beroep tegen beslissing Informatie-commissaris	-	-	-	¹⁰	x	-	x	-	x	3

Advies over wetgeving/beleidsaangelegenheden

Hebben de onderzochte Informatiecommissarissen ook de bevoegdheid om adviezen over wetgeving of beleid te geven?

België: de Commissie kan aan de wetgevende macht voorstellen doen in verband met de toepassing en eventuele herziening van de wet.

Canada: -

Duitsland: de Bundesbeauftragte kan aan de Bundesregierung voorstellen doen ter verbetering van gegevensbescherming. Deze bepaling is van overeenkomstige toepassing verklaard op Informationsfreiheit.

Hongarije: de Information Commissioner geeft zijn mening over wetsontwerpen.

Ierland: -

Italië: de Commissie kan amendementen van wetgeving en 'regulatory texts' voorstellen aan de regering die nodig zijn om het recht op toegang in de breedste zin te garanderen.

Mexico: -

Noorwegen: -

Verenigd Koninkrijk: de Information Commissioner kan aanbevelingen doen met daarin de stappen die het bestuursorgaan zou moeten zetten om wel weer aan de Codes of Practice te voldoen.

10. Er is wel beroep mogelijk tegen een beslissing omtrent classificatie van gegevens, niet tegen het advies van de Information Commissioner.

Weergave in een tabel:

Tabel 2.6

Beschikken de Informatiecommissarissen van de onderzochte landen over de bevoegdheid te adviseren over wetgeving en/of over beleidsaangelegenheden?

	België	Canada	Duitsland	Hongarije	Ierland	Italië	Mexico	Noorwegen	VK	9
Advies wetgeving	x	-	x	x	-	x	-	-	x	5
Advies beleid	-	-	x	-	-	x	-	-		2

Overtreding/misdrijf

Is het niet meewerken met de Informatiecommissaris een overtreding of misdrijf?

Canada: niet meewerken met Information Commissioner en veranderen van bestanden om toegang te verhinderen.

Ierland: niet meewerken met Information Commissioner.

Mexico: niet voldoen aan bepalingen in de wet door ambtenaren.

Verenigd Koninkrijk: niet meewerken met onderzoek Information Commissioner wanneer deze een gerechtelijke machtiging heeft, en veranderen van bestanden om toegang te voorkomen.

Jaarverslag

Is er een verplichting om een jaarverslag te maken?

België, Canada, Duitsland, Hongarije, Ierland, Italië, Mexico, Noorwegen, Verenigd Koninkrijk

2.2 Conclusies rechtsvergelijking

Van de negen onderzochte instituten bestaat er bij vier een constitutioneel recht op openbaarheid. Het al dan niet bestaan van een grondwettelijk recht op overheidsinformatie is kennelijk niet van invloed op de wijze waarop het toezicht op openbaarheid is geregeld en speelt kennelijk geen rol bij de beslissing om al dan niet een Informatiecommissaris in te stellen.

Van de negen onderzochte Informatiecommissarissen vormen er zes een eenhoofdig ambt, twee een commissie en één een instituut. Verder zijn vier van de negen onderzochte Informatiecommissarissen ook belast met bescherming van persoonsgegevens. In Ierland is sprake van een personele unie met de ombudsman en in Noorwegen vindt het toezicht op openbaarheid plaats door de ombudsman. In België, Italië en Canada is geen sprake van andere taken. Daarbij valt op dat in België en Italië sprake is van commissies. Bij de twee commissies is geen sprake van meerdere taken. De eenhoofdige instituten hebben - op

Canada na - meerdere taken, waarbij er in Ierland zoals gezegd sprake is van een personele unie.

In Hongarije en Canada wordt de Informatiecommissaris een bijzondere ombudsman genoemd. Dit zal te maken hebben met de bevoegdheid van de Informatiecommissaris, die in deze twee landen een adviserende is. Een algemene bevoegdheid om (behoorlijkheids)klachten over overheidsoptreden te behandelen hebben deze twee Informatiecommissarissen niet.

Er zijn dan ook geen aanwijzingen dat de functie van Informatiecommissaris zou moeten worden uitgeoefend door een instituut dat het bevorderen van de openbaarheid als enige taak heeft. Van de combinaties van taken is de combinatie met de bescherming van persoonsgegevens de meest voorkomende (vier keer). De combinatie met de ombudsman komt twee keer voor.

In het merendeel van de gevallen (zes van de negen) vindt de benoeming plaats door de Koning(in), de president of een gouverneur. In drie gevallen vindt benoeming plaats door het parlement. Duitsland kent een mengvorm, de Bondsdag kiest en de president benoemt. De duur van de benoeming loopt uiteen van drie tot zeven jaar.

Alle onderzochte Informatiecommissarissen hebben de bevoegdheid om op eigen initiatief onderzoek te verrichten. In acht gevallen (alle behalve Italië) kan er een onderzoek starten nadat een burger een verzoek hiertoe heeft ingediend. In één geval, België, is bij wet geregeld dat ook het bestuursorgaan om advies kan vragen.

Wat de onderzoeksbevoegdheden betreft, alle onderzochte instanties hebben de bevoegdheid om inlichtingen te vragen. Vier van de negen hebben de bevoegdheid om getuigen op te roepen, en zes van de negen kunnen ruimten betreden. Twee kunnen informatie meenemen, en één kan de eed afnemen.

De onderzochte Informatiecommissarissen hebben wisselende interventiebevoegdheden. De twee onderzochte Commissies (België en Italië) hebben een adviesbevoegdheid. Van de Informatiecommissarissen die tevens gegevensbescherming tot taak hebben, hebben die in Mexico en het Verenigd Koninkrijk een bindende beslisbevoegdheid, en die in Duitsland en Hongarije een adviesbevoegdheid. De Noorse ombudsman die tevens het toezicht op openbaarheid als taak heeft, heeft een adviserende bevoegdheid. De Ierse Information Commissioner, die tevens ombudsman is, heeft een bindende beslisbevoegdheid. De Canadese en de Hongaarse Information Commissioners die tevens bijzonder ombudsman zijn, hebben een adviserende bevoegdheid.

De Ierse Information Commissioner heeft een wettelijk vastgelegde bevoegdheid om te bemiddelen. De anderen hebben dit niet, wat overigens niet wil zeggen dat er door hen niet bemiddeld wordt. Uit het interview met de Britse Information Commissioner blijkt dat deze ook van bemiddeling gebruik maakt.

De combinatie van taken is dan ook niet van invloed op de interventiebevoegdheden. Van de Informatiecommissarissen die tevens dataprotectie tot taak hebben (Duitsland, Hongarije, Mexico en het Verenigd Koninkrijk), hebben Mexico en het Verenigd Koninkrijk een bindende beslisbevoegdheid en Duits-

land en Hongarije een adviserende bevoegdheid. De Informatiecommissarissen die tevens algemeen ombudsman zijn, hebben even vaak een bindende beslisbevoegdheid (Ierland) als een adviserende bevoegdheid (Noorwegen). De Informatiecommissarissen die bijzonder ombudsman zijn (Canada en Hongarije), hebben een adviserende bevoegdheid.

Tegen de beslissingen van Informatiecommissarissen die een bindende beslisbevoegdheid hebben, is beroep mogelijk. Tegen beslissingen van Informatiecommissarissen die een adviserende bevoegdheid hebben, staat geen beroep open. Wel kan men hier in alle gevallen (behalve Italië, daarvan is het niet duidelijk) via beroep tegen het besluit van het overheidsorgaan bij de rechter terecht.

Van de negen onderzochte instituten hebben er vijf de wettelijke bevoegdheid om te adviseren over wetgeving. Twee hebben de bevoegdheid om over beleid te adviseren.

Alle onderzochte Informatiecommissarissen hebben een verplichting om een jaarverslag op te stellen.

Hoofdstuk 3

Citaten uit de interviews met deskundigen

Weergave van een aantal citaten uit interviews. Een uitgebreider verslag van de gesprekken is opgenomen in de bijlage.

“Gezien de huidige bevoegdheid zou het voor de hand liggen dat wanneer de Nationale ombudsman Informatiecommissaris zou worden, deze een niet bindende adviesbevoegdheid krijgt, waarbij het al dan niet opvolgen van het advies de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan is.” (Van Dooren, substituut Nationale ombudsman)

“De combinatie met de Wob zou heel goed kunnen zijn.” (Kohnstamm, voorzitter College bescherming persoonsgegevens)

“Onderbrengen bij de ombudsman is niet goed. De vraag of iemand recht heeft op overheidsinformatie is een juridische vraag, en gaat niet over de vraag of iets al dan niet behoorlijk was.

Voor het recht op documenten moet je niet bemiddelen, daar ben ik zeer op tegen. Over het recht moet je geen compromis sluiten.” (Schram, secretaris Belgische Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten)

“Onderbrenging bij CBP moet ook zeker niet. Die zien maar één recht, tenminste de commissie in België. De openbaarheidswetgeving is veel ruimer dan de privacywetgeving. De Belgische privacycommissie staat modern bestuur in de weg.” (Schram)

“De parliamentary commissioner was ook niet zo’n goede keuze geweest. De nadruk ligt daar op onderzoek en bemiddelen. Dat gaat langzaam. Hij beschikt niet over de goede bevoegdheden. Verder heeft hij niet de juiste benadering.” (Thomas, de Britse Information Commissioner)

“De kans op problemen is groter wanneer je twee aparte organisaties hebt, die zich bezig houden met ‘common issues’. Zij kunnen twee verschillende conclusies trekken op dezelfde zaak, zonder verzoening, op de grens tussen openbaar-

heid en bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ze zenden dan verschillende signalen uit.” (Thomas)

“Openbaarheid gaat enorm goed. De wet is nu 9 maanden in werking en er zijn ongeveer 80.000 verzoeken om informatie binnen gekomen. Bij de centrale overheid 21.000, en die beslaan 23% van de klachten die bij de Information Commissioner binnen komen. Dus zo is berekend hoeveel het totale aantal verzoeken ongeveer moet bedragen. Van deze verzoeken wordt 65 tot 80% toegevoegd.” (Thomas)

“Er is ook een enorme inspanning in publiciteit geweest, daarom loopt het waarschijnlijk zo goed.

Ook wordt de actieve openbaarheid aangemoedigd. Alle bestuursorganen (115.000) hebben een publication scheme moeten maken dat goedgekeurd moet zijn door de Information Commissioner. Maar dit is wel enigszins een stiefkindje. Deze publication schemes leveren in het algemeen niet veel nieuws op. Onder de 115.000 bestuursorganen zijn ongeveer 75.000 medici.” (Thomas)

“De belangrijkste bevoegdheid is de decision notice. Klachten worden onderzocht. Een decision notice is afdwingbaar door de rechter. De Information Commissioner kan een vordering hieromtrent instellen. Het niet opvolgen hiervan is contempt of court. Het is ondenkbaar voor een bestuursorgaan dat het zich hier schuldig aan zal maken. Wel kan zowel de klager als het bestuursorgaan tegen een decision notice beroep instellen bij het Tribunal, en daarna naar het High Court. Maar naar het laatste alleen voor een rechtsvraag.” (Thomas)

“Toezicht door een extern, gespecialiseerd lichaam heeft toegevoegde waarde. Toezicht door middel van beroep bij verschillende rechtbanken kan tot inconsistente uitspraken leiden. Een extern lichaam heeft ook als voordeel dat het meer contact heeft met de burger. Verder heeft het een overzicht over wat er gebeurt op het gebied van openbaarheid, en kan het bijvoorbeeld trainingen geven.” (Banisar, betrokken bij art. 19 Global campaign for freedom of expression en opsteller van de Global Survey, Freedom of Information and access to government record laws around the world)

“Dit jaar (2005) zijn er 9 landen bijgekomen met openbaarheidswetten. Daarvan is er een, Oeganda, die niet een apart toezichtsorgaan heeft voor de wet.” (Banisar)

“Er is wel een samenhang met bescherming van persoonsgegevens. Veel openbaarheidsverzoeken hebben te maken met persoonsgegevens.

Er is ook verschil. De wetten moeten daar duidelijke omschrijvingen over geven.” (Banisar)

“De Britse Information Commissioner heeft sterkere bevoegdheden met betrekking tot de Foia dan met betrekking tot de Data Protection Act. Hij volgt met betrekking tot de Data Protection Act ook een zachtere aanpak.” (Gunderson, medewerker van de Campaign for Freedom of Information and access to government record laws around the world)

“Combinatie van beide taken heeft ook een voordeel. Veel Foia-verzoeken betreffen namelijk persoonsgegevens.

Als beide taken niet in een instituut gecombineerd worden, moet de Informatiecommissaris een speciaal team hebben dat een uitgebreide kennis heeft met betrekking tot bescherming van persoonsgegevens. In art. 40 van de wet wordt bijvoorbeeld nadrukkelijk verwezen naar bescherming van persoonsgegevens. Hierover moet dus kennis aanwezig zijn.” (Gunderson)

“Door de betere naleving van de wet wordt de actieve openbaarmaking geactiveerd.” (Gunderson)

“De belangrijkste bevoegdheden van een Informatiecommissaris zijn de bevoegdheid om alle informatie te kunnen inzien, en de bevoegdheid om openbaarmaking te kunnen vorderen.” (Gunderson)

“In Nederland heerst niet een openbaarheidsvriendelijk klimaat. Het openbaarheidsklimaat is in een hoog tempo aan het verslechteren. Ook wordt de Wob niet veel gebruikt. Zie ook de notitie van Groen Links en Roger Vleugels hierover. Bij de conclusies uit deze notitie kan ik me aansluiten.” (Maandag, journalist bij het Haarlems Dagblad en medewerker van Villa Media)

“Het verslechteren van het openbaarheidsklimaat in Nederland komt door twee zaken. Ten eerste de privatiseringen en ten tweede de privacyregels, waar met name de minister van Justitie zich te vaak op beroept.” (Maandag)

“Daarbij wordt over de wijzigingen van de Wob niet gecommuniceerd door de overheid. Als de Wob wordt gewijzigd naar aanleiding van een Europese richtlijn, dan wordt er niet eens een persbericht over verstuurd. Met name voor een wet die ziet op openbaarheid, is dat wel vreemd.” (Maandag)

“De wet is er al sinds 1980 en is een fundamenteel recht. Toch wordt er niet veel gebruik van gemaakt, omdat het lastig is voor mensen.” (Maandag)

Hoofdstuk 4

Een Nederlandse Informatiecommissaris?

4.1 Inleiding

In Nederland bestaat geen speciaal orgaan dat belast is met het bevorderen van de openbaarheid, danwel het houden van toezicht op de openbaarheid van bestuur. Enig toezicht op de wijze waarop de Wob door bestuursorganen wordt uitgevoerd, vindt plaats door middel van beroep bij de rechter, ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een beslissing van een bestuursorgaan om een document al dan niet, of gedeeltelijk, openbaar te maken is een besluit in de zin van art. 1:3 van de Awb. Tegen dit besluit kan een belanghebbende ingevolge art. 8:1 jo 7:1 Awb bezwaar maken bij het bestuursorgaan dat het primaire besluit genomen heeft, en vervolgens kan tegen het besluit op bezwaar beroep bij de rechtbank worden ingesteld. Tegen de uitspraak van de rechtbank staat ingevolge art. 37 van de Wet op de Raad van State hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Toezicht op openbaarheid van bestuur enkel en alleen door middel van beroep bij een rechter wordt als een minder efficiënt middel gezien.¹¹ Sommige betrokkenen zullen afzien van het instellen van beroep vanwege de kosten en de tijdsduur van een beroep, of om hun relatie met het bestuursorgaan niet onnodig te belasten. Verder zijn bestuursrechters over het algemeen terughoudend in hun toetsing van overheidshandelen, met name bij vrije bevoegdheden. Daarnaast is een bestuursrechter er niet op toegerust om een algemene toezichtsrol te vervullen, maar is hij erop ingericht om recht te spreken in individuele gevallen waarin beroep is ingesteld.¹²

Uit de laatste Wob-evaluatie in Nederland blijkt dat zich in de uitvoeringspraktijk problemen voordoen. Termijnen worden overschreden, bepaalde begrippen in de wet leveren onduidelijkheid en meningsverschillen op en mega-

11. D. Banisar, *Freedom of Information and Access to Government Records around the World*, Freedom, p. 6, www.freedominfo.org.

12. M. McDonagh, *Freedom of Information Law in Ireland*, Dublin: Round Hall Sweet&Maxwell 1998, p. 345.

verzoeken zorgen voor een werklast die een groot beslag legt op de ambtelijke tijd.¹³ Verstrekkers van overheidsinformatie beschrijven de problemen vooral in termen van capaciteit en verkeerd gebruik, de meeste actieve gebruikers in termen van onwil en manipulatie. De conclusie is dat er gezocht moet worden naar oplossingen die zowel de druk op de fysieke capaciteit verminderen als het vertrouwen tussen de verstrekkers en gebruikers van informatie versterken.

Een oplossing voor dit 'wederzijdse wantrouwen' ligt niet in de wet zelf,¹⁴ maar moet op een andere wijze gevonden worden. Een mogelijke bijdrage aan een oplossing zou kunnen zijn het instellen van een Informatiecommissaris. Dit instituut kan voorlichting geven over openbaarheid van bestuur voor overheidsorganen en burgers. Tevens kan dit instituut een laagdrempelige instantie zijn om geschillen over openbaarheid te beslechten. In een groot aantal landen bestaat een dergelijke instantie.

4.2 De meerwaarde van een Informatiecommissaris

4.2.1 Inleiding

Uit de rechtsvergelijking is gebleken dat een Informatiecommissaris over taken en bevoegdheden ten aanzien van de openbaarheidsregelgeving beschikt, waarover in Nederland geen enkel instituut beschikt. Die extra taken en bevoegdheden kunnen een toegevoegde waarde inhouden bij het bevorderen van het openbaarheidsklimaat en vullen daarnaast het toezicht op de openbaarheid door de bestuursrechter in individuele beroepsgevallen aan. Het gaat dan bijvoorbeeld om het geven van voorlichting over de wijze waarop burgers informatie van de overheid kunnen krijgen, om de bevoegdheid om systematisch en op eigen initiatief onderzoek te verrichten bij bestuursorganen waarover veel klachten komen, of de bevoegdheid om adviezen omtrent wetgeving of beleid te verstrekken.

In Duitsland, waar op 1 januari 2006 het Informationsfreiheitsgesetz in werking is getreden, is een Bundesbeauftragte für Informationsfreiheit ingesteld. In een analyse van de Bertelsmann Stiftung¹⁵ staat dat de noodzaak om een instantie te hebben die kan bemiddelen tussen de partijen en die als adviseur kan optreden, onomstreden is.

De Britse Information Commissioner stelt in het interview dat een Informatiecommissaris tegelijkertijd rechter en openbaarheidskampioen is. De laatste taak houdt in dat de Informatiecommissaris bijvoorbeeld voorlichting geeft over de wijze waarop de wet werkt, de wijze waarop informatie kan worden opgevraagd en wat de redenen zijn op grond waarvan al dan niet informatie kan wor-

13. Over wetten en praktische bezwaren, Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur, Universiteit van Tilburg, Tilburg januari 2004, p. vi.

14. T. Brandsen & E.M.H. Cornelissen, Een wet omhuld door wantrouwen: de Wob, *Openbaar bestuur*, maart 2005, p. 18-21.

15. Th. Hart & C. Welzel, *Informationsfreiheit und der transparente Staat, Eine Analyse der Bertelsmann Stiftung*, p. 8, 9, Bertelsmann Stiftung, <http://www.informationsfreiheit.info/de/>

den verstrekt. Deze voorlichtende taak ten aanzien van de Wob wordt op dit moment in Nederland niet uitgevoerd. Zoals Maandag in het interview aangeeft, wordt er ook over wijzingen van de Wob niet gecommuniceerd. Ook over het recht om informatie bij de overheid op te vragen, en de wijze waarop dit kan, worden de burgers niet systematisch voorgelicht, terwijl toch aannemelijk is dat kennis van regels van invloed is op het gebruik van de Wob.

In het jaarverslag van de Britse Parliamentary and Health Service Ombudsman 2004-2005 wordt hier op ingegaan.¹⁶ De Parliamentary Ombudsman geeft in dit verslag aan hoe de overgang heeft plaatsgevonden van de Code of Practice on Access to Government Information (de AOI Code) en de Code of Practice on Openness in the National Health Service (de NHS Code) die gehandhaafd werden middels klachten bij de Parliamentary Ombudsman, naar de Freedom of Information Act (FOIA), waar de Information Commissioner verantwoordelijk voor is. De Parliamentary Ombudsman geeft aan dat het aantal klachten in de periode tussen april en december 2004 zijn hoogste piek ooit heeft bereikt; er zijn in die periode 63 onderzoeken uitgevoerd. Ter vergelijking: gedurende de hele periode dat de NHS Code in werking was, heeft de Parliamentary Ombudsman drie onderzoeken uitgevoerd. De Parliamentary Ombudsman verklaart dit record aan klachten door vergrote media-aandacht voor een aantal grote zaken als juridisch advies rond de oorlog in Irak, en het grotere bewustzijn van mensen door de publiciteit die er geweest is naar aanleiding van de inwerkingtreding van de FOI Act.

De taak van een Informatiecommissaris is dan ook in het algemeen het bevorderen van een klimaat in de publieke sector waar openbaarheid onlosmakelijk deel uitmaakt van de wijze waarop er bestuurd wordt. Hierbij uit de toegevoegde waarde van een Informatiecommissaris zich dan in twee aspecten:

1 Het geven van voorlichting aan burgers en aan bestuursorganen, over de wijze waarop openbaarheidsregelgeving uitgevoerd en toegepast moet worden, en over de wijze waarop de rechten die de openbaarheidsregelgeving biedt, uitgeoefend kunnen worden.

2 Het bieden van een laagdrempelige instantie waaraan geschillen over de openbaarheidsregelgeving kunnen worden voorgelegd.

4.2.2 Voorlichting

Een Informatiecommissaris kan een belangrijke rol spelen bij de voorlichting rondom het recht op openbaarheid. Zo kan een Informatiecommissaris een publiekscampagne voeren waarbij burgers worden gewezen op het recht op openbaarheid en de wijze waarop dit kan worden uitgeoefend. De Britse Information Commissioner heeft bij de inwerkingtreding van de FOIA een uitgebreide pu-

16. Annual Report 2004-05 A year of progress, Parliamentary and Health Service Ombudsman, p. 31.

bliekscampagne rondom het recht op overheidsinformatie gevoerd. Uit de eerste cijfers blijkt dat het overgrote deel van de verzoeken om informatie afkomstig is van burgers. In het interview meldt de Britse Information Commissioner dat er in de eerste maanden van 2005 door de rijksoverheid 21.000 verzoeken zijn ontvangen. Hiervan wordt 65 tot 80 % gehonoreerd. Het kan zijn dat er sprake is van een inhaalslag, en dat de cijfers in het Verenigd Koninkrijk na deze startfase teruglopen. Uit een rapport van oktober 2006 van de Information Commissioner¹⁷ blijkt echter dat van afname van beroepen die op de Information commissioner worden gedaan, (nog?) geen sprake is. De eerste 18 maanden van inwerkingtreding van de Freedom of Information Act zijn er meer dan 4400 zaken aan de Information commissioner voorgelegd. Een beroep op de Information Commissioner kan worden gedaan na het doorlopen van een interne herzieningsprocedure. Tegen een beslissing van de Information commissioner kan beroep worden ingesteld bij het Information Tribunal. Vanaf januari tot oktober 2006 ontving de Information Commissioner maandelijks 225 klachten.¹⁸ In Nederland zijn geen exacte cijfers bekend van het aantal verzoeken op grond van de Wob, maar het algemene beeld is dat burgers niet veel gebruik maken van het recht om op grond van de Wob informatie op te vragen, en vervolgens ook niet vaak opkomen tegen een (gedeeltelijke) weigering om gegevens te verstrekken. In een nota van GroenLinks 'Open de Oester',¹⁹ wordt een getal genoemd van jaarlijks 1000 verzoeken bij de rijksoverheid. Slechts 15 % van de verzoeken wordt in eerste instantie gehonoreerd.²⁰ Hoe GroenLinks aan deze cijfers komt, blijkt echter niet uit de nota. Maandag geeft in het interview aan (opgenomen in bijlage II) dat er niet veel gebruikt gemaakt wordt van de Wob, omdat het moeilijk is voor mensen. De Nederlandse cijfers (voor zover die er zijn en zij betrouwbaar zijn) en de Britse cijfers lopen dus nogal uiteen. Het feit dat in Nederland gedurende 25 jaar een Wob van kracht is, heeft kennelijk niet tot grote bewustwording geleid van de Nederlandse burger ten aanzien van openbaarheid. Opvallend is dat in het Verenigd Koninkrijk na negen maanden FOIA een grote mate van openbaarheid lijkt te zijn bereikt. Een belangrijk aspect daarbij lijkt de voorlichting aan zowel de burgers als aan de overheidsorganen te zijn. In het interview heeft de Britse Information Commissioner aangegeven dat het instituut een enorme inspanning in publiciteit heeft geleverd, en dat het waarschijnlijk daarom zo goed loopt. In Nederland vindt geen systematische voorlichting plaats over de Wob, met informatie voor burgers over de wijze waarop toegang tot overheidsinformatie kan worden verkregen.

17. Freedom of Information, ICO Progress report, p. 2, te vinden via http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/corporate/research_and_reports/foi_progress_report_oct_07.pdf

18. Freedom of Information, ICO Progress report, p. 28.

19. W. Duyvendak i.s.m. R. Vleugels, *Open de Oester, Nota over openbaarheid van bestuur*, GroenLinks nota over de openbaarheid van bestuur, http://www.groenlinks.nl/2ekamer/notities/Notitie.2005-07-06.0511/publication/download_file.

20. Zie ook C. Prins, 'Het vergeten feestje van de Wob', *Nederlands Juristenblad* 2005, p. 1385.

4.2.3 Laagdrempelige beroeps/klachtinstantie

In Nederland zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal Wob-verzoeken dat gedaan wordt en over het aantal Wob-procedures die bij de rechtbanken aanhangig gemaakt worden. Het algemene beeld is echter dat er weinig over geprocedeerd wordt. Dat kan tot de conclusie leiden dat er in Nederland ten aanzien van openbaarheid van bestuur geen problemen zijn. Uit de reeds genoemde evaluatie van de Wob uit 2004 blijkt echter anders. Aannemelijker is daarom dat men zich niet bewust is van het feit dat er een recht op overheidsinformatie bestaat en vervolgens, indien informatie geweigerd wordt, het niet opportuun vindt om hierover een procedure aanhangig te maken. Partijen die naar aanleiding van een weigering informatie te verstrekken wel doorprocederen zijn over het algemeen professionele ‘spelers’, zoals de media. Het zou daarom, voor het verbeteren van het Nederlandse openbaarheidsklimaat, goed kunnen werken om een laagdrempelige klacht instantie in het leven te roepen. Uit Ierse cijfers blijkt dat het belangrijk is dat de toegang tot overheidsinformatie in financieel opzicht laagdrempelig is. Toen de Ierse regering in juli 2003 ‘fees’ introduceerde van € 15,- voor een normaal Freedom of Information (FOI) verzoek, € 75,- voor een daaropvolgende bezwaarprocedure en € 150,-²¹ voor een verzoek aan de Information Commissioner een besluit te herzien, liep het aantal verzoeken aanzienlijk terug. Uit onderzoek van de Ierse Information Commissioner²² bleek dat het algemene gebruik van de FOI terugliep met 50%, en dat het aantal verzoeken tot niet-persoonlijke informatie met 75% is teruggelopen. Het opwerpen van een financiële drempel heeft dan ook wel degelijk gevolgen voor de mate waarin en de wijze waarop burgers van hun recht op toegang gebruik maken. De drempel die in Ierland is opgeworpen, verschilt niet veel met het griffierecht dat in Nederland voor beroep bij de rechtbank betaald moet worden.

Ten aanzien van deze geschilbeslechtingstaak zijn in het rechtsvergelijkende onderzoek twee modellen gevonden: informatiecommissarissen met een bindende beslisbevoegdheid, en informatiecommissarissen met een adviesbevoegdheid. Tegen de beslissingen van informatiecommissarissen met een bindende beslisbevoegdheid staat beroep open. In het systeem van de Awb betekent dit dat de informatiecommissaris zelf een bestuursorgaan is, tegen wiens besluiten beroep bij de bestuursrechter openstaat. Tegen de adviezen van de informatiecommissarissen met een adviesbevoegdheid staat geen rechtsbescherming open. De rechterlijke toets loopt dan via het besluit van het bestuursorgaan en het beroep dat

21. In Nederland bedraagt het griffierecht voor een beroepsprocedure bij de rechtbank € 138 voor een natuurlijke persoon en € 276 voor een rechtspersoon, art. 8:41, derde lid onder b en c, Awb. Het griffierecht voor hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak bedraagt € 207 voor een natuurlijke persoon en € 414 voor een rechtspersoon, art. 40, tweede lid, onder a en b, Wet Raad van State.

22. Review of the Operation of the Freedom of Information (Amendment) Act 2003, An investigation by the Information Commissioner into the effects of the Amendment Act and the introduction of fees on access requests by members of the public, June 2004, <http://www.oic.gov.ie/261e/Review.pdf>

tegen dat besluit bij de bestuursrechter kan worden ingesteld. De positie van de informatiecommissaris is dan te vergelijken met die van bijvoorbeeld de Commissie Gelijke Behandeling: een betrokkene kan een openbaarheidsgeschil voorleggen aan de informatiecommissaris en dit geschil kan eventueel later, met behoud van de beroepstermijn, voorgelegd worden aan de bestuursrechter. Binnen het Nederlandse stelsel lijkt een informatiecommissaris met een adviserende bevoegdheid beter te passen dan het instellen van een nieuw bestuursorgaan.

4.2.4 Conclusie

De conclusie dat een Informatiecommissaris in Nederland toegevoegde waarde zou kunnen hebben ten opzichte van het systeem van beroep bij de rechtbank dat we nu kennen, is gerechtvaardigd. Voor goed functionerende openbaarheidsregelgeving is het van belang dat burgers zich bewust zijn van het recht op overheidsinformatie en dat zij kennis hebben over de wijze waarop zij dat recht kunnen uitoefenen. Dit bewustzijn en die kennis lijken op dit moment onvoldoende aanwezig te zijn. Verder is van belang dat overheidsorganen kennis hebben van openbaarheidsregelgeving en dat ze al bij het begin van werk- en besluitvormingsprocessen openbaarheid mee laten wegen. Een Informatiecommissaris kan hierin een belangrijke rol spelen. Verder is het voor het effectueren van openbaarheidsregelgeving belangrijk dat er een laagdrempelige instantie is, die geschillen omtrent het recht op informatie kan beslechten. Uit de genoemde cijfers van de Britse Parliamentary Ombudsman blijkt dat voorlichting over openbaarheid een positief effect heeft op het aantal openbaarheidsverzoeken en uit de 'Ierse fees' blijkt dat het opwerpen van een financiële drempel een negatief effect heeft op het aantal openbaarheidsverzoeken. Verder kan het instellen van een Informatiecommissaris een positieve invloed hebben op de actieve openbaarheid, doordat er dan in het algemeen een grotere kennis van openbaarheidsregelgeving zal ontstaan en doordat de wet dan beter toegepast en uitgevoerd zal worden.

In het algemeen zal een goed functionerende Informatiecommissaris het gehalte aan openbaarheid van overheidsinformatie in de samenleving kunnen vergroten.

4.3 Op welke wijze zou een Nederlandse Informatiecommissaris vormgegeven moeten worden en over welke bevoegdheden zou deze moeten beschikken?

4.3.1 Inleiding

Uiteraard heeft de keuze voor de vormgeving van het instituut Informatiecommissaris direct te maken met de keuze voor de bevoegdheden waarmee de Informatiecommissaris bekleed wordt. Voor het instellen van een Informatiecommissaris zijn verschillende modellen mogelijk. Er kan een commissie of college

worden ingesteld, of er kan worden uitgegaan van een eenhoofdig ambt. De Informatiecommissaris kan met verschillende interventie- en onderzoeksbevoegdheden worden bekleed. In dit hoofdstuk zullen de voor- en nadelen van de verschillende modellen besproken worden, alsmede de consequenties die een bepaald model met zich meebrengt voor wat betreft de bevoegdheden waarmee de instantie bekleed zou moeten worden.

Er wordt hierbij vanuit gegaan dat een Nederlandse Informatiecommissaris moet passen binnen de structuren van de huidige Nederlandse bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Het ligt niet voor de hand om na de invoering van de Awb in 1994, waarin verschillende administratieve procedures zoveel mogelijk geüniformeerd zijn, nu weer een uitzondering daarop voor te stellen.

4.3.2 Taken en bevoegdheden

In het algemeen zou een Informatiecommissaris als taak moeten hebben het bevorderen van een klimaat in de publieke sector waar openbaarheid onlosmakelijk deel uit maakt van de wijze waarop er bestuurd wordt. De Wob en de wijze waarop gebruik gemaakt kan worden van het recht om documenten op te vragen, zou dan meer in de aandacht van het publiek gebracht moeten worden. Een belangrijke taak is dan het geven van voorlichting over de openbaarheidsregelgeving en de werking van die regels.

Als uitwerking hiervan en in aansluiting op paragraaf 4.2, kan de algemene taak, het bevorderen van een openbaarheidsklimaat in de publieke sector, in twee deeltaken worden opgedeeld.

De eerste taak is het geven van voorlichting. De tweede taak is het bieden van een laagdrempelige instantie waar geschillen omtrent openbaarheidsregelgeving kunnen worden beslecht.

4.3.3 Voorlichtingstaak

Het geven van voorlichting is niet in alle gevallen een taak die expliciet is toegekend aan de onderzochte Informatiecommissarissen. Toch geven bijna alle onderzochte instituten via hun website informatie over de van toepassing zijnde openbaarheidsregelgeving. Het is dan ook niet strikt noodzakelijk om, indien de voorlichtende taak zou moeten worden uitgevoerd, hiervoor een speciale bevoegdheid te geven.

4.3.4 Geschilbeslechtingstaak

Ten aanzien van de geschilbeslechtingstaak zullen er wel speciale bevoegdheden gecreëerd moeten worden. Een Informatiecommissaris die geschillen beslecht, moet onderzoek kunnen verrichten zowel op verzoek, als op eigen initiatief. De Informatiecommissaris moet snel kunnen handelen, aangezien de behandelster-

mijnen kort moeten zijn, aansluitend bij de beslistermijn van twee weken uit art. 6 Wob. Het instellen van een commissie die eens in de zoveel tijd bij elkaar komt, ligt daarom minder voor de hand. Het heeft dan ook de voorkeur dat de taak Informatiecommissaris wordt uitgevoerd door een instituut (eenhoofdig dan wel college) dat altijd beschikbaar is.

De onderzoeksbevoegdheden waarover een Informatiecommissaris zou moeten beschikken, zijn de bevoegdheid om alle documenten in te zien, informatie op te vragen en plaatsen te betreden. Deze bevoegdheden kwamen in de rechtsvergelijking het meeste voor. De bevoegdheid om mensen te horen kwam minder vaak voor. Deze bevoegdheid zou toch voor een Nederlandse Informatiecommissaris een goede aanvulling zijn op de onderzoeksbevoegdheden.

In sommige landen heeft de Informatiecommissaris de bevoegdheid om zelf beroep in te stellen bij een rechtbank. In de Nederlandse situatie is het niet nodig een dergelijke bevoegdheid expliciet toe te kennen. Bij een Informatiecommissaris die uitsluitend een adviserende bevoegdheid heeft, heeft deze er geen belang bij beroep in te kunnen stellen. Bij een Informatiecommissaris die bindende beslissingen kan nemen en een bestuursorgaan is, volgt uit art. 37 van de Wet op de Raad van State dat het bestuursorgaan hoger beroep kan instellen tegen uitspraken van de rechtbank.

Een Informatiecommissaris kan ook de bevoegdheid hebben om toezicht te houden op datgene wat bestuursorganen actief openbaar maken. In het interview met de Britse Information Commissioner gaf deze echter aan dat de ‘publication schemes’ niet veel nieuws opleverden. Deze taak lijkt daarom een extra werkbelasting met zich mee te brengen, terwijl het doel (meer actieve openbaarheid) ook door een betere naleving van de wet bereikt kan worden. Eventueel zou er voor bestuursorganen in de openbaarheidsregelgeving de verplichting kunnen worden opgenomen, om alles wat via een openbaarheidsverzoek openbaar wordt gemaakt, ook actief openbaar te maken, bijvoorbeeld door een mededeling op een website.

Noodzakelijk is dat er een rechterlijke toets is van de uitvoering van de openbaarheidsregelgeving. Zeker wanneer de Informatiecommissaris uitsluitend een adviesbevoegdheid heeft, zal er een instantie moeten zijn die het bestuur bindende uitspraken doet over de toepassing van de Wob. Wanneer voor een systeem gekozen wordt waarin de Informatiecommissaris een adviserende bevoegdheid krijgt, zal er daarom daarnaast nog beroep bij de rechter mogelijk moeten zijn.

4.3.5 Vormgeving

Het instellen van een nieuw instituut is mogelijk, maar zal nadelen met zich meebrengen op het gebied van kosten en overhead. Het is daarom aantrekkelijk om deze taak onder te brengen bij de Nationale ombudsman of bij het College bescherming persoonsgegevens. Alle drie de vormen zijn uit het rechtsvergelijkend onderzoek naar voren gekomen. Uit de gesprekken die met de voorzitter

van het College bescherming persoonsgegevens en de substituut ombudsman zijn gevoerd, is gebleken dat deze instanties in eerste instantie niet onwelwillend tegenover deze taak staan. De keuze voor onderbrenging bij een van deze instanties heeft gevolgen voor de bevoegdheden die de Informatiecommissaris zou krijgen. Een beschrijving van de verschillende mogelijkheden volgt hieronder. Een kort overzicht van de huidige taken en bevoegdheden van het College bescherming persoonsgegevens en de Nationale ombudsman staat in bijlage III.

4.3.6 Vormgeving als zelfstandig instituut

Wordt de Informatiecommissaris vormgegeven als een zelfstandig instituut met als taak geschilbeslechting, dan ligt instelling van een commissie die op ad hoc basis bij elkaar komt niet voor de hand. Er zal dan gekozen moeten worden voor een eenhoofdig instituut of een college dat altijd beschikbaar is. De Informatiecommissaris zal ingesteld moeten worden bij wet, waarin bevoegdheden aan het instituut worden toegekend. Dit kan de Wob zijn.

4.3.7 Onderbrenging bij Nationale ombudsman

Wordt de taak ondergebracht bij de Nationale ombudsman, dan zou de Informatiecommissaris, uitgaande van de huidige bevoegdheden van de Nationale ombudsman, een adviserende bevoegdheid moeten krijgen. Wel zal het wenselijk zijn om tegen de besluiten die het bestuursorgaan na verwerking van het advies neemt, bezwaar en beroep open te laten staan, zodat er toch een rechterlijke toets op de toepassing van de Wob plaats vindt. Dan zou gekozen kunnen worden voor de wijze waarop de Informatiecommissaris in Noorwegen of Duitsland vormgegeven is. In Noorwegen heeft een verzoeker de keuze om na de bezwaarprocedure een zaak om advies voor te leggen bij de ombudsman in plaats van een procedure bij de bestuursrechter te voeren. Dit sluit echter niet uit dat de betrokkene later nog kan kiezen voor een procedure bij de bestuursrechter. In Duitsland kan blijkens art. 12 van het Informationsfreiheitsgesetz een ieder zich wenden tot de Bundesbeauftragte wanneer hij van mening is gehinderd te zijn in het recht op toegang tot informatie op grond van de wet. Tegen een afwijzing van een verzoek om informatie zijn blijkens art. 9, vierde lid, IFG ‘Widerspruch und Verpflichtungsklage’ mogelijk.

Een vergelijkbare bepaling is art. 9:8, eerste lid, onder d, Awb. Een klager bij de Nationale ombudsman kan kiezen tussen het maken van bezwaar en beroep danwel het indienen van een klacht omtrent het niet tijdig beslissen. De verzoeker kan ook, in plaats van of na het advies van de Ombudsman, beroep instellen bij de bestuursrechter tegen de beslissing op bezwaar van het bestuursorgaan. Onderbrenging bij de ombudsman moet binnen de bestuurscultuur passen. Indien de verwachting is dat overheidsorganen zich niet aan adviezen zullen houden, dan zal niet voor deze mogelijkheid gekozen moeten worden. Verder

zal dit voor de ombudsman een andere werkwijze met zich meebrengen. Een behoorlijkheidstoets brengt in het algemeen geen noodzaak mee om binnen een korte termijn uitgevoerd te worden. Een oordeel of informatie al dan niet openbaar gemaakt moet worden, vraagt in de regel om kortere termijnen.

De onderzoeksbevoegdheden van de Nationale ombudsman komen overeen met de bevoegdheden die bij de verschillende Informatiecommissarissen gevonden zijn. De onderzoeksbevoegdheden voldoen ook aan de onderzoeksbevoegdheden waarover een Informatiecommissaris op grond van bovenstaande paragraaf zou moeten beschikken. De Nationale ombudsman heeft de bevoegdheid om inlichtingen op te vragen, plaatsen te betreden en getuigen te horen. De Nationale ombudsman beschikt over de bevoegdheid om op eigen initiatief onderzoek te verrichten. Uit het interview is gebleken dat de Nationale ombudsman niet afwijzend staat tegenover de mogelijkheid om deze taak erbij te krijgen. Verder heeft de Nationale ombudsman ervaring met het voeren van publiekscampagnes en het voorlichten van burgers en overheden.

4.3.8 Onderbrenging bij College bescherming persoonsgegevens

Wordt de taak Informatiecommissaris ondergebracht bij het College bescherming persoonsgegevens, dan kan er zowel sprake zijn van een adviserende bevoegdheid, als een bevoegdheid om bindende besluiten te nemen. Over de interventiebevoegdheden waarover een Informatiecommissaris zou moeten beschikken, beschikt het CBP op dit moment niet. Gekozen zou kunnen worden voor een adviserende bevoegdheid, zoals bij de Nationale ombudsman. Ook zou gekozen kunnen worden voor een bindende beslisbevoegdheid. Gezien de huidige taken van het College, kan heel goed gekozen worden voor een constructie waarbij het College besluiten in de zin van de Awb ten aanzien van geschillen rondom openbaarheid kan nemen. Het College is immers bestuursorgaan. Tegen deze besluiten zal dan bezwaar en beroep bij de bestuursrechter openstaan. Onderbrenging bij het College bescherming persoonsgegevens heeft tevens als voordeel dat beslissingen omtrent openbaarheid en bescherming van persoonsgegevens door dezelfde instantie worden genomen. Afbakeningsproblemen worden zo voorkomen. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer is een veel gebruikte weigeringsgrond. De Informatiecommissaris zal dan ook nadrukkelijk de grens tussen openbaarheid en bescherming van persoonsgegevens moeten bewaken. Het heeft een voordeel wanneer dit door één instantie kan plaats vinden; de begrippen kunnen dan gemakkelijker op uniforme wijze worden geïnterpreteerd en toegepast. Indien dit door twee verschillende instanties moet gebeuren, dan zal de Informatiecommissaris ook over grote kennis omtrent bescherming van persoonsgegevens moeten beschikken en zullen de twee instanties ervoor moeten zorg dragen dat de grens op een uniforme wijze wordt vastgesteld. In het Verenigd Koninkrijk is het toezicht op de openbaarheid samengevoegd met het toezicht op de bescherming van persoonsgegevens. Niet duidelijk is echter waarom deze keuze is gemaakt. Uit de interviews bleek dat dit ieder de beste

oplossing leek. De keuze voor een zelfstandig instituut is vanwege de daaraan verbonden extra kosten nooit aan de orde geweest en de onderbrenging bij de Parliamentary ombudsman lag niet voor de hand, onder andere omdat daar alleen via de tussenkomst van een parlamentslid geklaagd kan worden. In Duitsland is er expliciet voor gekozen om het toezicht op de openbaarheid te laten uitvoeren door de instantie die nu het toezicht op bescherming van persoonsgegevens uitoefent, de Bundesbeauftragte für Datenschutz is tevens Bundesbeauftragte für Informationsfreiheit geworden. In de reeds genoemde analyse van de Bertelsman Stiftung staat dat de noodzaak om een dergelijke instantie te hebben onomstreden is, en aangezien deze instantie in het bijzonder een afweging moet maken tussen gegevensbescherming en openbaarheid, kan de taak het beste door een en dezelfde instantie worden uitgevoerd. In de toelichting bij het Informationsfreiheitsgesetz²³ staat dat 'ein Beauftragter bürgernah Informationsfreiheit und Datenschutz in Ausgleich bringen kann'.

De onderzoeksbevoegdheden die het CBP heeft, passen bij de bevoegdheden waarover een Informatiecommissaris zou moeten beschikken. Alleen het horen staat niet expliciet als bevoegdheid genoemd.

23. Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, *Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes*, Begründung, p. 45, Drucksache 15/4493, 14.12.2004

Hoofdstuk 5

Conclusies

In dit onderzoek is van de volgende vraagstelling uitgegaan:

Op welke manier is het instituut Informatiecommissaris in verschillende landen binnen en buiten Europa vormgegeven en van bevoegdheden voorzien, zou dit instituut ook in Nederland meerwaarde kunnen hebben, en zo ja, op welke manier zou het instituut kunnen worden vormgegeven en van bevoegdheden voorzien?

Deelvragen zijn:

1. Welke al functionerende Informatiecommissarissen zijn er in andere landen?
2. Hoe zijn die instituten vormgegeven?
3. Met welke taken en bevoegdheden zijn de Informatiecommissarissen bekleed?
4. Zou introductie van een dergelijk instituut in Nederland zinvol kunnen zijn? Welke voor- en nadelen kleven daaraan?
5. Indien voor de introductie van een dergelijk instituut gekozen wordt, welke vormgeving dient daarvoor te worden gekozen (zelfstandig, onderbrengen bij de Nationale ombudsman of bij het College bescherming persoonsgegevens)?

De eerste drie vragen zijn beantwoord in hoofdstuk 2, waarbij de conclusies in paragraaf 2.2 staan opgenomen. In dit hoofdstuk zullen de vragen 4 en 5 beantwoord worden, aan de hand van de hierna volgende gegevens. Er zal in dit hoofdstuk geen duidelijke voorkeur voor een model worden aangegeven, maar een handreiking ten aanzien van de keuzemogelijkheden. Die keuze is uiteindelijk voor een belangrijk deel gebaseerd op politiek-bestuurlijke voorkeuren.

De conclusie dat een Informatiecommissaris toegevoegde waarde kan hebben boven het systeem van beroep bij de rechtbank dat we nu kennen, is zeker gerechtvaardigd. Uit verschillende bronnen blijkt dat het openbaarheidsklimaat in Nederland niet optimaal is. Het instellen van een Informatiecommissaris zou een middel kunnen zijn dat hier verandering in kan aanbrengen, door het geven

van voorlichting en het bieden van een laagdrempelige instantie die geschillen omtrent openbaarheid kan beslechten.

Voor het instellen van een Informatiecommissaris zijn twee modellen mogelijk: een Informatiecommissaris met een bindende beslisbevoegdheid, of een Informatiecommissaris met een adviserende bevoegdheid. Dit leidt tot de volgende aandachtspunten:

Het is voor het instellen van een Informatiecommissaris niet noodzakelijk om een recht op overheidsinformatie in de Grondwet op te nemen. Ook voor het instellen van een Informatiecommissaris is een constitutionele basis niet noodzakelijk, dit kan bij wet in formele zin. Ook wanneer aansluiting zou worden gezocht bij de Nationale ombudsman of bij het College voor bescherming van persoonsgegevens, is een wijziging van de Grondwet niet noodzakelijk.

Verschillende modellen zijn mogelijk, een eenhoofdig instituut, een college of commissie. Een commissie die op ad hoc basis bij elkaar komt, verdient niet de voorkeur, aangezien de beslissingen of adviezen op korte termijn gereed moeten komen. De aanstelling kan plaats vinden door de Tweede Kamer of bij Koninklijk besluit. Voor wat betreft de termijn van de benoeming, zowel de leden van het College bescherming persoonsgegevens als de Nationale ombudsman worden benoemd voor een periode van zes jaar. Dit past ook binnen de uitkomsten van de rechtsvergelijking, waar termijnen van drie tot zeven jaar gevonden zijn. Hierbij kan worden aangesloten door de Informatiecommissaris ook voor zes jaar te benoemen.

De taak van een Informatiecommissaris is het bevorderen van een klimaat in de publieke sector waar openbaarheid onlosmakelijk deel uitmaakt van de wijze waarop er bestuurd wordt. Deze algemene taak heeft twee aspecten:

1 Het geven van voorlichting, aan burgers en aan bestuursorganen, over de wijze waarop openbaarheidsregelgeving uitgevoerd en toegepast moet worden, en over de wijze waarop de rechten die de openbaarheidsregelgeving biedt, uitgeoefend kunnen worden.

Deze taak van de Informatiecommissaris kan vorm krijgen door dit expliciet in de wettelijke taakomschrijving op te nemen.

2 Het bieden van een laagdrempelige instantie waaraan geschillen over de openbaarheidsregelgeving kunnen worden voorgelegd.

Ten aanzien van deze taak moet geregeld worden wie een geschil aan de Informatiecommissaris voor kan leggen. In elk geval zal de burger het recht moeten hebben om zich tot de Informatiecommissaris te wenden, met een klacht die te maken heeft met het al dan niet (gedeeltelijk) openbaar maken van informatie. De Informatiecommissaris zal de bevoegdheid moeten hebben om op eigen initiatief onderzoek te doen. In België heeft het bestuur ook de mogelijkheid om advies te vragen. Het lijkt echter niet strikt noodzakelijk om dit wettelijk te regelen.

Vervolgens moet een keuze gemaakt worden ten aanzien van de interventiebevoegdheden van een Informatiecommissaris. Gekozen kan worden voor een Informatiecommissaris met een adviserende bevoegdheid. Nadeel hiervan is dat de procedures mogelijk lang kunnen duren. Een weigerachtig bestuur dat het advies niet opvolgt en het laat aankomen op het eventueel procederen door de burger, kan zo procedures verlengen. Voordeel is dat een adviesbevoegdheid goed in het Nederlandse systeem past, er hoeft weinig te worden aangepast. In een systeem met een Informatiecommissaris met een bindende beslisbevoegdheid kan sneller beslist worden over openbaarheidsverzoeken. Tevens stelde de heer Banisar in het interview dat Informatiecommissarissen met een bindende beslisbevoegdheid beter functioneren. Cijfermatige en/of feitelijke onderbouwing van deze stelling ontbreekt. In één geval, Ierland, bestaat een wettelijke bevoegdheid om te bemiddelen. Het ontbreken van een wettelijke bevoegdheid staat er echter niet aan in de weg dat andere Informatiecommissarissen van dit instrument gebruik maken. Het is daarom niet noodzakelijk om dit expliciet in de wet te regelen.

De Informatiecommissaris moet, voor het vervullen van zijn taak, bekleed zijn met een aantal onderzoeksbevoegdheden. Het ligt voor de hand om afdeling 5.2 Awb (deels) van toepassing te verklaren. Over een aantal onderzoeksbevoegdheden zou de Informatiecommissaris in elk geval moeten beschikken. Om te voorkomen dat de Informatiecommissaris afhankelijk is van de informatie die de klager en/of het bestuursorgaan aanlevert, moet hij zelf de bevoegdheid hebben om informatie die hij noodzakelijk acht, op te vragen. In aanvulling daarop moet de Informatiecommissaris de bevoegdheid hebben om personen op te roepen om te verschijnen, om het geschil mondeling toe te lichten. Verder moet de Informatiecommissaris de bevoegdheid hebben om zelf, ter plekke, onderzoek te verrichten bij bestuursorganen, en moet hij de bevoegdheid hebben om zaken mee te nemen.

De Awb-rechtsbescherming ten aanzien van besluiten van bestuursorganen die openbaarheid van bestuur betreffen, blijft in stand. Het is niet noodzakelijk aan de Informatiecommissaris expliciet een beroepsbevoegdheid toe te kennen. Bij een adviserende bevoegdheid bestaat daarvoor geen belang, bij een bindende beslisbevoegdheid volgt dit recht al uit art. 37 van de Wet op de Raad van State.

De Informatiecommissaris zal een bevoegdheid moeten krijgen om te adviseren over wetgevingsvoorstellen op het gebied van openbaarheid van bestuur, vergelijkbaar met art. 51, tweede lid, WBP.

De Informatiecommissaris zal een jaarverslag opstellen en dit aanbieden aan de minister of aan de Staten-Generaal, afhankelijk van de benoeming.

Bijlage 1

Landenrapporten

In deze bijlage staan de volgende landenrapporten opgenomen:

België

Canada

Duitsland

Hongarije

Ierland

Italië

Mexico

Noorwegen

Verenigd Koninkrijk

België

Grondwet

Art. 32 Grondwet: Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134.

Openbaarheidsregeling(en)

Wet betreffende openbaarheid van bestuur, van 11 april 1994 (Wob).

Koninklijk Besluit van 27 juni 1994 tot regeling van de samenstelling en de werkwijze van de “Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten” (KB).

Type

Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, art. 8 Wob.
ondersteuning commissie

Art. 13 KB bepaalt dat de werkingskosten van de Commissie en haar secretariaat worden gedragen door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken. Art. 14 bepaalt dat het secretariaat van de Commissie wordt waargenomen door een door de Minister aangewezen ambtenaar van niveau 1 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken.

Aanstelling

door

De Koning bepaalt bij een “in ministerraad overlegd”²⁴ besluit de samenstelling en de werkwijze van de Commissie, art. 8, eerste lid, Wob.

Dit KB bepaalt dat de Commissie bestaat uit een voorzitter en vier leden, art. 2, eerste lid. Art. 2, derde lid, KB bepaalt dat de voorzitter wordt benoemd uit de leden van de Raad van State, twee leden worden benoemd op voordracht van het college van secretarissen-generaal, uit ambtenaren van rang 15 of hoger van de centrale en gedecentraliseerde diensten van de staat, en twee leden worden benoemd wegens hun grondige kennis op het vlak van de openbaarheid van bestuur.

termijn

De leden worden benoemd bij een “in ministerraad overlegd” besluit voor een eenmaal hernieuwbare termijn van drie jaar, art. 2, derde lid, KB.

Wie kan verzoeken om interventie?

burger (belanghebbende)

Een verzoeker die moeilijkheden ondervindt bij het verkrijgen van raadpleging of verbetering van een bestuursdocument, kan een verzoek tot heroverweging

24. Hiermee wordt bedoeld dat over het besluit de ministerraad is geraadpleegd.

richten tot de betrokken federale administratieve overheid. Tezelfdertijd verzoekt hij de Commissie een advies uit te brengen, art. 8, tweede lid, Wob.

De Commissie kan eveneens worden geraadpleegd door een federale administratieve overheid, art. 8, derde lid, Wob.

eigen initiatief

De Commissie kan op eigen initiatief adviezen verstrekken over de algemene toepassing van de wet betreffende openbaarheid van bestuur, art. 8, vierde lid, Wob.

Interventiebevoegdheden

advies

De Commissie brengt advies uit, art. 8, tweede, derde en vierde lid, Wob. De adviezen zijn openbaar en met redenen omkleed, art. 10 KB. Het advies is niet bindend. De Commissie brengt haar advies uit aan de verzoeker en de betrokken federale administratieve overheid binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van het verzoek, art. 8, tweede lid, Wob. De betrokken federale administratieve overheid brengt binnen vijftien dagen na ontvangst van het advies, of na verloop van de termijn waarbinnen kennis moest worden gegeven van het advies, haar beslissing tot inwilliging of afwijzing van het verzoek tot heroverweging ter kennis van de verzoeker en van de Commissie. Bij ontstentenis van een kennisgeving binnen de voorgeschreven termijn, wordt de overheid geacht een beslissing tot afwijzing te hebben genomen. Tegen deze beslissing kan de verzoeker beroep instellen bij de Raad van State.

Onderzoeksbevoegdheden

opvragen/inlichtingen

De Commissie kan, indien zij dat noodzakelijk acht voor de uitoefening van haar functie, zich door deskundigen een toelichting laten geven, art. 11 KB. Art. 12 KB bepaalt dat de federale administratieve overheden zijn gehouden om, op verzoek van de Voorzitter, alle nuttige documenten aan de Commissie mede te delen.

Advies over wetgeving/beleidsaangelegenheden

Art. 8, vierde lid, tweede volzin, bepaalt dat de Commissie aan de wetgevende macht voorstellen kan doen in verband met de toepassing en eventuele herziening van de wet.

Jaarverslag

Op grond van art. 7 Huishoudelijk reglement van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten stelt de Commissie jaarlijks een verslag op voor de minister, dat in de loop van de maand maart wordt uitgebracht.

Literatuur

- D. Banisar, *Freedom of Information and access to government record laws around the world*, May 2004, The FREEDOMINFO.ORG Global Survey.
- H. Kranenborg, W. Voermans, *Access to Information in the European Union, A Comparative Analysis of EC and Member State Legislation*, Groningen: Europa Law Publishing 2005, p. 41-43.
- F. Schram, *Executive transparency in Belgium*, *Freedom of Information Review*, 95 (2001), p. 34-41.

Canada

Canadian Charter of Rights and Freedoms

Geen recht op openbaarheid opgenomen.

Openbaarheidsregeling(en)

Access to Information Act (ATIA).

Type

Information Commissioner, voor de federale overheid. Een aantal provincies, zoals British Columbia, heeft een eigen Information Commissioner.

Aanstelling

door

De Information Commissioner wordt ingevolge art. 54, eerste lid, ATIA, benoemd door de Governor in Council, na goedkeuring door het parlement (Senate en House of Commons).

termijn

De benoeming geldt ingevolge het tweede lid van art. 54 voor zeven jaar. De Information Commissioner kan een maal herbenoemd worden, art. 54, derde lid, ATIA.

Wie kan verzoeken om interventie?

burger (belanghebbende)

Ingevolge art. 30, eerste lid, ATIA behandelt de Information Commissioner klachten (complaints)

- a) van personen aan wie toegang tot een document geweigerd is;
- b) van personen die ingevolge art. 11 ATIA een bedrag hebben moeten betalen voor het in behandeling nemen van een verzoek om openbaarheid, voor het maken van kopieën, of voor het omzetten van het bestand (record is converted in alternative format);
- c) van personen die om toegang verzocht hebben en waarbij het bestuur de beslistermijn van art. 9 ATIA overschrijdt;
- d) van personen die geen toegang is gegeven tot bestanden in de taal die zij verzocht hebben ingevolge art. 12, tweede lid, ATIA of de toegang niet in het bestandsformaat is verschaft waar ze om verzocht hebben;
- e) die betrekking hebben op publicaties van het bestuur ingevolge art. 5 ATIA (information about government institutions), omtrent de organisatie van het bestuursorgaan, beschrijving van de bestanden met documenten, handleidingen (manuals) die de werknemers gebruiken bij de uitoefening van de taken, naam en adres van de ambtenaar (officer) aan wie verzoeken om informatie moeten worden gericht;

- f) van elke andere zaak die betrekking heeft op toegang tot overheidsinformatie ingevolge de ATIA.

eigen initiatief

In het derde lid van art. 30 ATIA staat dat wanneer de Information Commissioner van oordeel is dat er ‘reasonable grounds’ zijn voor een onderzoek, hij het initiatief kan nemen tot het instellen van een klacht (“may initiate a complaint in respect thereof”).

Interventiebevoegdheden

advies

De Information Commissioner brengt adviezen uit. Wanneer de Information Commissioner een klacht gegrond acht, stelt hij een rapport op met daarin de bevindingen van het onderzoek en aanbevelingen, art. 37, eerste lid, onder a, ATIA.

opdracht

De Information Commissioner kan, wanneer hij dat nodig acht, ingevolge art. 37, eerste lid, onder b, ATIA in het rapport verzoeken dat binnen een aangegeven termijn aan de Information Commissioner wordt gerapporteerd welke acties al dan niet worden ondernomen om aan de aanbevelingen tegemoet te komen.

anderszins openbaarmaking afdwingen

Art. 42 ATIA bepaalt dat de Information Commissioner naar het Hof kan voor een herziening van een weigering om een bestand openbaar te maken, binnen 45 dagen nadat de Information Commissioner in de zaak een rapport heeft uitgebracht, en wanneer degene die toegang tot het bestand heeft aangevraagd, daar akkoord mee is.

Onderzoeksbevoegdheden

Art. 36 ATIA bevat de onderzoeksbevoegdheden van de Information Commissioner.

opvragen/inlichtingen

Art. 36, eerste lid, onder a, geeft de Information Commissioner de bevoegdheid om personen op te roepen ‘to summon and enforce the appearance’ en hen schriftelijk bewijs te laten leveren onder eed en de Information Commissioner elk document en zaken (things) te verschaffen die de Information Commissioner essentieel vindt voor het onderzoek naar de klacht.

oproepen

Art. 36, eerste lid, onder a, geeft de Information Commissioner de bevoegdheid om personen op te roepen ‘to summon and enforce the appearance’ om mondeling bewijs onder eed te geven.

eed afnemen

Art. 36, eerste lid, onder c, geeft de Information Commissioner de bevoegdheid om een eed af te nemen.

betreden

Art 36, eerste lid, onder d, geeft de Information Commissioner de bevoegdheid om elke ruimte van een overheidsorgaan te betreden 'on satisfying any security requirements of the institution relating to the premises'.

Art. 36, eerste lid, onder e, geeft de Information Commissioner verder de bevoegdheid om met elke persoon in de door hem betreden ruimten in beslotenheid te spreken, en elk onderzoek uit te voeren dat hij nodig acht.

meenemen

Art. 36, eerste lid, onder f, geeft de Information Commissioner de bevoegdheid om kopieën of delen van boeken of andere bestanden die hij in de door hem ingevolge art. 36, eerste lid, onder d, betreden ruimte tegenkomt, te onderzoeken of te verkrijgen.

overig

Art. 36, eerste lid, onder c, geeft de Information Commissioner de bevoegdheid om elk bewijsmateriaal te accepteren, ook wanneer dit niet geaccepteerd zou worden door de rechter.

Rechtsbescherming tegen beslissing Informatiecommissaris

Een klager kan ingevolge art. 41 ATIA, nadat er een klacht bij de Information Commissioner is ingediend, binnen 45 dagen nadat de onderzoeksuitslag van de Information Commissioner is verzonden, beroep instellen bij het Federal Court. Opmerkelijk is dat het Court een aanvullende bevoegdheid heeft om de beroepstermijn korter of langer te maken.

Overtreding/misdrijf

Ingevolge art. 67 ATIA is degene die de Information Commissioner, of iemand die namens de Information Commissioner handelt, hindert in de uitoefening van zijn functie, strafbaar wegens overtreding en kan hij gestraft worden met een boete van maximaal 1000 dollar.

Ingevolge art. 67, eerste lid, ATIA is degene die een bestand verwijdert, vervalst of wijzigt met als doel het weigeren van toegang ingevolge de ATIA, strafbaar wegens overtreding en kan hij of

- a) gestraft worden met een gevangenisstraf van maximaal twee jaar of een boete van maximaal 10.000 dollar (indictable offence), of
- b) gestraft worden met een gevangenisstraf van maximaal zes maanden of een boete van maximaal 5000 dollar (offence punishable on summary conviction).

Jaarverslag

Ingevolge art. 38 ATIA verstrekt de Information Commissioner zijn jaarverslag aan het parlement. Blijkens art. 39 kan de Information Commissioner een bijzonder rapport aanbieden aan het parlement wanneer dit naar zijn oordeel noodzakelijk is en het een zaak betreft die niet kan wachten tot het jaarverslag.

Literatuur

- <http://www.infocom.gc.ca>, de website van de Canadese Information commissioner
- D. Banisar, *Freedom of Information and access to government record laws around the world*, May 2004, The FREEDOMINFO.ORG Global Survey
- J.M. Reid, *Remarks to the third international conference of Information commissioners*, (III ICIC), Cancun, Mexico, <http://www.infocom.gc.ca>.
- J.M. Reid, *The Access to information act: 10 years on*, <http://www.infocom.gc.ca>.
- A. Roberts, *The Commissioner as regulator: Improving Strategies for enforcement of the Access to Information Act*, Queen's Law Journal, 27, 2002, p 647-683
- A. Roberts, *Spin Control and Freedom of information: Lessons for the United Kingdom from Canada*, Public Administration Vol. 83 No. 1, 2005 (1-23).

Duitsland

Grundgesetz

Art. 5, eerste lid, eerste volzin: Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten.

Openbaarheidsregeling(en)

Informationsfreiheitsgesetz (IFG).

Type

Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit.

De taak van de Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit wordt uitgevoerd door de Bundesbeauftragte für den Datenschutz, art. 12, tweede lid, IFG. De bepalingen uit het Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) art. 24, eerste lid, en derde tot en met vijfde lid, art. 25, eerste lid, eerste zin, onder 1 en 4, zin 2, en tweede en derde lid, en art. 26, eerste tot en met derde lid, zijn van overeenkomstige toepassing, art. 12, derde lid, IFG. De toelichting bij art. 12 IFG vermeldt dat de Bundesdatenschutzbeauftragte de Beauftragte für die Informationsfreiheit wordt, omdat ervaringen uit het buitenland uitwijzen dat een dergelijke functionaris vrijheid van informatie en bescherming van persoonsgegevens dicht bij de burger kan brengen.²⁵

Vier bondslanden kennen een dergelijke functionaris: Brandenburg heeft een Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit; Berlijn een Landesbeauftragten, Nordrhein-Westfalen een Landesbeauftragten en Schleswig-Holstein heeft een Unabhängiges Datenschutzzentrum.²⁶

Taken

Blijkens art. 24 BDSG jo art. 12, derde lid, IFG controleert de Bundesbeauftragte of de bestuursorganen van de Bond zich houden aan de van toepassing zijnde voorschriften.

Aanstelling

door

De Bundesbeauftragte für den Datenschutz wordt ingevolge art. 22, eerste lid, BDSG, gekozen door de Bondsdag, op voorstel van de regering. De gekozene wordt vervolgens benoemd door de President.

termijn

De benoeming geldt voor een periode van vijf jaar. Herverkiezing is een keer mogelijk, art. 22, derde lid, BDSG.

25. Gesetzenentwurf, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/4493, 14.12.2004, p. 45.

26. http://www.informationsfreiheit.info/en/foi_legislation/germany/

Wie kan verzoeken om interventie?

burger (belanghebbende)

Een ieder kan zich ingevolge art. 12, eerste lid, IFG tot de Bundesbeauftragte wenden wanneer hij van oordeel is dat zijn recht op toegang tot informatie belemmerd wordt.

eigen initiatief

Art. 24 BDSG geeft aan dat de Bundesbeauftragte openbare instanties controleert.

Interventiebevoegdheden

advies

Art. 25, eerste lid, BDSG juncto art. 12, derde lid, IFG, bepaalt dat wanneer de Bundesbeauftragte een overtreding constateert van de van toepassing zijnde wetgeving, hij dit meldt bij het ingevolge het genoemde artikel bevoegde bestuursorgaan. Het bestuursorgaan dient binnen een door de Bundesbeauftragte vast te stellen termijn te reageren (Stellungnahme) op de constatering van de Bundesbeauftragte. In het geval van art. 25, eerste lid, onder 4, BDSG (zelfstandige bestuursorganen) meldt de Bundesbeauftragte de constatering tevens bij het toezichthoudende orgaan, art. 25, eerste lid, laatste zin.

Het tweede lid van art. 25 BDSG bepaalt dat de Bundesbeauftragte kan afzien van het melden van de overtreding of kan afzien van het verzoeken om een reactie van het bestuursorgaan wanneer het gaat om een onbeduidend of inmiddels verholpen gebrek.

Het derde lid van art. 25 BDSG bepaalt dat de Stellungnahme tevens de maatregelen betreft die het bestuursorgaan treft op grond van de constatering van de Bundesbeauftragte.

Onderzoeksbevoegdheden

Art. 23, vierde lid, BDSG bepaalt dat bestuursorganen van de Bond verplicht zijn de Bundesbeauftragte en zijn medewerkers te ondersteunen bij het vervullen van hun taken.

opvragen/inlichtingen

Ingevolge art. 24, vierde lid, onder 1, jo art. 12, derde lid, IFG heeft de Bundesbeauftragte recht op antwoord op al zijn vragen en inzage in alle documenten.

betreden

Ingevolge art. 24, vierde lid, onder 2, jo art. 12, derde lid, IFG, heeft de Bundesbeauftragte recht op toegang tot de ruimten van het bestuursorgaan.

Advies over wetgeving/beleidsaangelegenheden

Niet expliciet. Blijkens art. 26, derde lid, BDSG, kan de Bundesbeauftragte aan de Bundesregierung voorstellen doen ter verbetering van gegevensbescherming.

Deze bepaling is in art. 12, derde lid, IFG, van overeenkomstige toepassing verklaard op Informationsfreiheit.

Jaarverslag

De Bundesbeauftragte verstrekt elke twee jaar een verslag van zijn werkzaamheden aan de Bondsdag, art. 26, eerste lid, BDSG jo art. 12, derde lid, IFG.

Op verzoek van de Bondsdag of de regering moet de Bundesbeauftragte rapporten of berichten vervaardigen, art. 26, tweede lid, BDSG, jo art. 12, derde lid, IFG.

Literatuur

- D. Banisar, *Freedom of Information and access to government record laws around the world*, May 2004, The FREEDOMINFO.ORG Global Survey
- T. Hart, *Freedom of Information becomes law in Germany - well, almost*, Bertelsmann Stiftung, juni 2005
- H. Kranenborg, W. Voermans, *Access to Information in the European Union, A Comparative Analysis of EC and Member State Legislation*, Groningen: Europa Law Publishing 2005, p. 67-69
- website van de Bundesbeauftragte für Datenschutz,
<http://www.bfd.bund.de/index.html>
http://www.informationsfreiheit.info/files/foia_german_comment.pdf

Hongarije

Grondwet

Art. 61, eerste lid: In the Republic of Hungary everyone has the right to the free declaration of his views and opinions, and has the right of access to information of public interest, and also the freedom to disseminate such information.²⁷

Openbaarheidsregeling(en)

Act LXIII of 1992 on the Protection of Personal Data and Public Access to Data of Public Interest.²⁸

Act LIX of 1993 on the Ombudsman (Parliamentary Commissioner) for Civil Rights.²⁹

Type

Data Protection Commissioner (DPC). De DPC is een 'special ombudsman' als bedoeld in art. 2, tweede lid, Act LIX of 1993.

Taken

Hoofdstuk IV van de wet betreft de Data Protection Commissioner. De algemene taak is volgens art. 23 Act LXIII of 1992 het bewaken van het constitutionele recht op bescherming van persoonsgegevens en toegang tot overheidsgegevens. Verder staan de taken opgesomd in art. 24 Act LXIII of 1992:

- a) toezicht houden op de toepassing van de wet en andere wetten op dit terrein, zowel op verzoek als uit eigen beweging;
- b) klachten onderzoeken die bij hem zijn ingediend;
- c) het bijhouden van het register van gegevensverwerkingen;
- d) het bevorderen van een uniforme toepassing van de wettelijke regels omtrent het verwerken van persoonsgegevens en toegang tot overheidsinformatie;
- e) het opstellen van aanbevelingen met betrekking tot zijn taken in het algemeen of voor een specifiek verantwoordelijke voor gegevensverwerking;
- f) het uitoefenen van zijn recht om een mening te vormen in verband met de activiteiten van een orgaan die een overheids- of andere publieke functie uitoefent waarbij volgens een bijzondere wet informatie openbaar moet worden gemaakt;

27. Vertaling van <http://www.lectlaw.com/files/int05.htm>

28. Engelse vertaling van http://abiweb.obh.hu/dpc/legislation/1992_LXIIIa.htm, dit is de website van de Hongaarse Data Protection Commissioner

29. Engelse vertaling van de website van de Hongaarse ombudsman, www.obh.hu/nekh/en/dox/obtv/htm

- g) het vertegenwoordigen van de Hongaarse republiek, samenwerken met andere organen op dit terrein en de EU;
- h) het uitoefenen van zijn bevoegdheden en de taken die hem bij Act LXIII of 1992 zijn toegekend.

Ingevolge art. 25 houdt de DPC toezicht op de voorwaarden waaronder het recht op toegang wordt verleend, doet hij voorstellen voor het wijzigen van wetgeving en het aannemen van nieuwe wetgeving op dit gebied en verder geeft hij zijn mening over wetsvoorstellen op het gebied van toegang tot overheidsinformatie.

Aanstelling

Act LIX of 1993 on the Parliamentary Commissioner for Civil Rights is van toepassing voor zover Act LXIII of 1992 hierop geen uitzonderingen maakt, art. 23 Act LXIII of 1992.

door

De DPC wordt gekozen door het Parlement, art. 23 Act LXIII of 1992, op voorstel van de President en met een tweederde meerderheid, art. 4, leden 1 en 3, Act LIX of 1993.

termijn

De benoeming geldt voor een termijn van zes jaar, en herbenoeming mag een keer plaats vinden, art. 4, vijfde lid, Act LIX of 1993.

Wie kan verzoeken om interventie?

burger (belanghebbende)

Art. 27 Act LXIII of 1992 bepaalt dat een ieder kan klagen bij de DPC indien hij van oordeel is dat zijn belangen worden geschonden of wanneer zijn belangen dreigen te worden geschonden. Dit kan niet, wanneer er met betrekking tot de kwestie al een juridische procedure loopt. In art. 21, eerste lid, Act LXIII of 1992 staat dat wanneer een verzoek om openbaarmaking is geweigerd, de klager bij de rechtbank een procedure kan instellen (institute court proceedings). De DPC is bevoegd klachten te behandelen ingevolge art. 24, onder b, Act LXIII of 1992.

eigen initiatief

De DPC kan ook op eigen initiatief zaken onderzoeken, zie art. 24, onder e en f, Act LXIII of 1992 en art. 16, tweede lid, Act LIX of 1993 on ombudsman.

Interventiebevoegdheden

advies

Art. 20 Act LIX of 1993 bepaalt dat indien de ombudsman een schending constateert, hij een voorstel maakt voor een oplossing. Als het hogere orgaan het hiermee niet eens is, dan moet de ombudsman ingevolge het tweede lid dit hogere orgaan laten weten of hij het voorstel handhaaft, wijzigt of terugneemt.

Art. 21 Act LIX of 1993 bepaalt dat wanneer het orgaan zelf de schending ongedaan kan maken, de ombudsman dit aan het orgaan laat weten. Dit kan ook

telefonisch of in een gesprek. In een dergelijk geval moet wel de datum, wijze en essentie van het initiatief zijn vastgelegd.

opdracht

Als de DPC van oordeel is dat de classificatie van bepaalde gegevens onjuist is, kan hij de betrokken verantwoordelijke opdragen dit te veranderen, art. 25, vijfde lid, Act LXIII of 1992.

andere sancties

De ombudsman kan ingevolge art. 22 Act LIX of 1993 een motie indienen bij het constitutionele gerechtshof, inzake

- a) strijdigheid van een wet of bevoegdheid met de Grondwet
- b) strijdigheid van een wet of bevoegdheid met een internationale overeenkomst
- c) een oordeel over een klacht die betrekking heeft op schending van rechten die zijn vastgelegd in de Grondwet
- d) het beëindigen van zaken die in strijd zijn met de Grondwet
- e) de interpretatie van bepalingen uit de Grondwet.

Ingevolge art. 23 Act LIX of 1993 kan de ombudsman een verzoek tot vervolging indienen bij het openbaar ministerie.

Ingevolge art. 24 Act LIX of 1993 kan de ombudsman, wanneer hij het gegronde vermoeden heeft van het plegen van een overtreding of een disciplinair delict, het bevoegde orgaan hiervan in kennis stellen.

Ingevolge art. 25 Act LIX of 1993 heeft de ombudsman de bevoegdheid om, wanneer hij tot de conclusie komt dat een wettelijke bepaling of bevoegdheid een inbreuk veroorzaakt op een constitutioneel recht, het betrokken bestuursorgaan te verzoeken andere wetgeving te maken om in de toekomst een vergelijkbare inbreuk te voorkomen.

anderszins openbaarmaking afdwingen

Indien een orgaan niet tegemoet komt aan een verzoek van de ombudsman, dan meldt deze dat in zijn jaarverslag aan het parlement, en kan hij het parlement verzoeken de zaak te onderzoeken. Gaat het om een grote inbreuk, of om een grote groep burgers, dan kan hij een speciale commissie van het parlement voor de behandeling van het jaarverslag een geheim rapport sturen. De commissie beslist vervolgens in beslotenheid of zij de zaak op de agenda zal zetten, art. 26, derde lid, Act LIX of 1993.

Onderzoeksbevoegdheden

Bij de onderzoeksbevoegdheden is Act LIX of 1993 eveneens van toepassing, ingevolge art. 24/A van Act LXIII of 1992.

opvragen/inlichtingen

Ingevolge art 26, eerste lid, Act LXIII of 1992 kan de DPC om informatie verzoeken, documenten onderzoeken, verzoeken om een kopie, en heeft de DPC toegang tot het verwerken van gegevens, ook ingevolge art. 18, tweede lid, Act LIX of 1993. De ombudsman kan ingevolge art. 18, vierde lid, Act LIX of 1993

een orgaan of een medewerker daarvan verzoeken om uitleg, of een verklaring of mening op schrift te stellen.

oproepen

Ingevolge art. 18, derde lid, Act LIX of 1993 kan de ombudsman de betrokken bestuurder of werknemer van het bestuursorgaan horen, tevens kan hij ingevolge dit artikel het hoofd van het orgaan of het toezichthoudende orgaan een onderzoek laten uitvoeren. Het negende lid van art. 18 Act LIX of 1993 geeft twee uitzonderingen waarin degene die gehoord wordt, niet hoeft te antwoorden. Dit betreft de situaties waarin de gehoorde familie is van, of gehuwd is met de betrokken ambtenaar of bestuurder, of wanneer de gehoorde zijn familie of echtgenoot zou beschuldigen van een strafbaar feit.

betreden

Art. 26, tweede lid, Act LXIII of 1992 bepaalt dat de DPC elke ruimte mag betreden waar gegevens worden verwerkt, ook ingevolge art. 18, eerste lid, Act on Ombudsman.

Rechtsbescherming tegen beslissing Informatiecommissaris

Tegen een opdracht van de DPC ingevolge art. 26, vijfde lid, Act LXIII of 1992 (de wijziging van het classificeren van gegevens) kan de verantwoordelijke binnen 30 dagen beroep instellen bij het Metropolitan Court of Justice.

Advies over wetgeving/beleidsaangelegenheden

Blijkens art. 25 Act LXIII of 1992 geeft de DPC zijn mening over wetsontwerpen.

Jaarverslag

Art. 27, derde lid, Act LIX of 1993, bepaalt dat de speciale ombudsman (DPC) een jaarverslag maakt conform de regels van het eerste en tweede lid. Het eerste lid bepaalt dat de ombudsman een jaarverslag maakt en dit aan het parlement aanbiedt in het eerste kwartaal van het daaropvolgende jaar. Ingevolge het tweede lid wordt het jaarverslag nadat het aangenomen is, gepubliceerd in de Hungarian Official Gazette.

Literatuur

- D. Banisar, *Freedom of Information and access to government record laws around the world*, May 2004, The FREEDOMINFO.ORG Global Survey.
- H. Kranenborg en W. Voermans, *Access to Information in the European Union, A Comparative Analysis of EC and Member State Legislation*, Groningen: Europa Law Publishing 2005, p. 75-78.
- website van de DPC, <http://abiweb.obh.hu/dpc/index.htm>

Ierland

Constitution

Geen recht op openbaarheid opgenomen.

Openbaarheidsregeling(en)

Freedom of Information Act 1997, as amended by the Freedom of Information Act 2003 (FOIA)

Type

Informatiecommissaris, met een personele unie met de ombudsman.

Taken

Uit een samenvatting van de belangrijkste functies,³⁰ op de webpage van de Information Commissioner, blijkt dat de belangrijkste functies zijn:

- het herzien (op verzoek) van beslissingen van bestuursorganen ten aanzien van de FOIA en, waar nodig, het geven van nieuwe, bindende beslissingen;
- toezicht houden op de werking van de openbaarheidsregelgeving, zodat veilig gesteld wordt dat bestuursorganen zich aan de regelgeving houden;
- het bevorderen van een houding van openheid in het openbaar bestuur, door aan te moedigen dat bestuursorganen dusdanig actief informatie openbaar maken dat dit uitstijgt boven de minimale bepalingen van de wet;
- het voorbereiden en publiceren van commentaar op de praktische uitvoering van de wet;
- het publiceren van een jaarverslag.

Aanstelling

door

De Information Commissioner wordt ingevolge art. 33, derde lid, FOIA benoemd door de President, op advies van de regering, na een resolutie van het Parlement, waarin de betrokken persoon wordt aanbevolen.

termijn

Bijlage 2, art. 1, bij FOIA bepaalt dat de Information Commissioner benoemd wordt voor een periode van zes jaar, en dat de Information Commissioner voor een tweede of opvolgende periode herbenoemd kan worden.

overig

Art. 33, vierde lid, onder b en vijfde lid, FOIA laten expliciet de mogelijkheid open dat de persoon die benoemd wordt als Information Commissioner, tevens de functie van ombudsman vervult. Op dit moment worden beide functies door een persoon vervuld.

30. http://www.oic.gov.ie/2136_3c2.htm

Wie kan verzoeken om interventie?*burger (belanghebbende)*

Ingevolge art. 34, tweede lid, kan een 'relevant person' zich tot de Information Commissioner wenden. Wie een 'relevant person' is, staat beschreven in lid 15, en dat is een persoon die een verzoek om informatie heeft ingediend, of degene die de informatie aan het bestuursorgaan heeft verstrekt of daar anderszins bij betrokken is, iemand die zijn persoonsgegevens gewijzigd wil hebben (art. 17), of iemand die persoonlijk door een wet in zijn belangen wordt getroffen, art. 18. Art. 34, eerste lid, FOIA bepaalt welke beslissingen onderwerp kunnen zijn van een herzieningsverzoek tot de Information Commissioner. Eerst moet het bestuursorgaan de mogelijkheid hebben om de beslissing zelf nog te herzien (internal review).³¹ Dit hoeft niet wanneer de beslissing genomen is door 'the head of the public body', dus alleen wanneer de beslissing genomen is door iemand die een 'delegate' was van het hoofd. In dit laatste geval is 'internal review' verplicht voordat men een beroep kan doen op de Information Commissioner.

eigen initiatief

Ingevolge art. 36 FOIA houdt de Information Commissioner toezicht op de uitvoering van de wet (shall keep the operation of this Act under review) en kan de Information Commissioner een onderzoek verrichten naar de wijze waarop bestuursorganen de wet uitvoeren. Dit kan in het algemeen, art. 36, eerste lid, onder a, maar dan blijkens het tweede lid niet later dan drie maanden na de inwerkingtreding van de wet. Het onderzoek kan ook gericht zijn naar specifieke bepalingen van de wet, art. 36, eerste lid, onder b. Het derde lid bepaalt dat de Information Commissioner te allen tijde een onderzoek kan verrichten naar de wijze waarop, en de procedures waarmee een bestuursorgaan personen in staat stelt hun rechten ingevolge deze wet uit te oefenen. Het vierde lid bepaalt dat de Information Commissioner te allen tijde een rapport mag opstellen van de bevindingen van het onderzoek dat verricht is op eigen initiatief.

Interventiebevoegdheden*wettelijk voorziene bemiddeling*

Art. 34, zevende lid, FOIA bepaalt dat de Information Commissioner te allen tijde kan proberen om een schikking tussen partijen tot stand te brengen, en dat gedurende die periode de beslistermijn inzake het herzien van het besluit opgeschort wordt.

bindende beslisbevoegdheid

Art. 34, tweede lid, onder a, FOIA geeft de Information Commissioner de bevoegdheid om een beslissing als bedoeld in het eerste lid te herzien. En bij dat herzien heeft de Information Commissioner blijkens het tweede lid, onder b, de bevoegdheid de beslissing te bevestigen, te wijzigen of te vernietigen.

³¹ M. McDonagh, *Freedom of Information Law in Ireland*, Dublin: Round Hall Sweet&Maxwell 1998, p. 348

ander oordeel

Wanneer de Information Commissioner een beslissing vernietigt, dan heeft de Information Commissioner de bevoegdheid om in plaats daarvan een beslissing te nemen die de Information Commissioner juist acht, art 34, tweede lid, onder b, onderdeel ii, FOIA. Verder bepaalt het veertiende lid van art. 34 FOIA dat wanneer de beslissing van de Information Commissioner onverenigbaar is met de beslissing van het bestuursorgaan, de beslissing van de Information Commissioner daarvoor in de plaats komt.

De Information Commissioner neemt een beslissing ingevolge het derde lid onder b, niet later dan drie maanden nadat het verzoek door de Information Commissioner is ontvangen.

Lid 9 bepaalt dat de Information Commissioner kan weigeren om een beslissing te herzien indien het verzoek onbeduidend of hinderlijk is (frivolous or vexatious), het verzoek niet relateert aan een beslissing als genoemd in het eerste lid, of het de beslissing waar het verzoek betrekking op heeft al ingevolge art. 34 herzien wordt.

Onderzoeksbevoegdheden

De onderzoeksbevoegdheden van de Information Commissioner staan in art. 37 FOIA. Het derde lid bepaalt dat geen enkel soort van geheimhouding kan belemmeren dat informatie aan de Information Commissioner wordt verstrekt.

opvragen/inlichtingen

Art. 35 FOIA bepaalt dat de Information Commissioner het bestuursorgaan de opdracht kan geven om ten aanzien van een besluit meer informatie te verstrekken. Hieraan moet binnen drie weken zijn voldaan. Verder kan de Information Commissioner ingevolge art. 37, eerste lid, FOIA bij elke persoon die naar het oordeel van de Information Commissioner in bezit is van informatie of bestanden, deze opvragen. Elk bestand dat beschikbaar wordt gemaakt voor de Information Commissioner of dat de Information Commissioner vindt in ruimten van het bestuursorgaan, kan door de Information Commissioner onderzocht of gekopieerd worden, art. 37, tweede lid, onder b, FOIA.

oproepen

De Information Commissioner kan ingevolge art. 37, eerste lid, FOIA elke persoon die naar het oordeel van de Information Commissioner in bezit is van informatie of bestanden, oproepen om voor zich te verschijnen.

betreden

De Information Commissioner kan ingevolge art. 37, tweede lid, onder a, FOIA elke ruimte betreden waar een bestuursorgaan gevestigd is en daar van elke persoon vorderen dat deze de Information Commissioner de informatie of bestanden verschaft die de Information Commissioner redelijkerwijs nodig acht voor het onderzoek en waarover die persoon de beschikking heeft.

Rechtsbescherming tegen beslissing Informatiecommissaris

Een partij bij een herziening ingevolge art. 34 FOIA kan tegen de beslissing van de Information Commissioner beroep instellen bij het High Court, art. 42, eerste lid, FOIA.

De Information Commissioner kan ingevolge het vijfde lid van art. 42 FOIA elke juridische kwestie die zich voordoet bij het herzien van een beslissing ingevolge art. 34 FOIA, voorleggen aan het High Court.

Overtreding/misdrijf

Art. 37, zevende lid, FOIA bepaalt dat een persoon die niet meewerkt aan een vordering ingevolge art. 37, of die de Information Commissioner verhindert haar taken uit te oefenen, zich schuldig maakt aan een overtreding en gestraft kan worden met een boete van maximaal £1.500 of een gevangenisstraf van maximaal zes maanden.

Jaarverslag

De Information Commissioner stelt ingevolge art. 40 FOIA een jaarverslag op voor het parlement. Het tweede lid bepaalt dat de Information Commissioner, wanneer deze dat nodig acht, een rapport kan publiceren over een bepaald onderzoek.

Literatuur

- D. Banisar, *Freedom of Information and access to government record laws around the world*, May 2004, The FREEDOMINFO.ORG Global Survey
- H. Kranenborg, W. Voermans, *Access to Information in the European Union, A Comparative Analysis of EC and Member State Legislation*, Groningen: Europa Law Publishing 2005, p. 79-82
- M. McDonagh, *Freedom of Information Law in Ireland*, Dublin: Round Hall Sweet&Maxwell 1998

Italië

Grondwet

Geen recht op openbaarheid opgenomen.

Openbaarheidsregeling(en)

Legge 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, capo V, Accesso ai documenti amministrativi (wet 1990).

Chapter V, Access to administrative documents.³²

Decree of the President of the Republic No. 352, 27 June 1992, Rules governing the arrangements for the exercise and for cases of denial of the right to access to administrative documents, in implementation of Article 24.2 of Law No. 241 of 7 August 1990 enacting new rules in the matter of administrative procedures and right of access to administrative documents.³³

Type

Openbaarheidscommissie

Ondersteuning commissie

De kosten van het functioneren van de Commissie worden betaald uit het budget van het kantoor van de premier, art. 27, derde lid, wet 1990.

Taken

De Commissione per l'accesso heeft vier taken³⁴:

- a) de commissie geeft preventief haar mening over regels die zijn aangenomen door bestuursorganen ingevolge art. 24 van de wet 1990, omtrent categorieën van documenten die aan toegang worden onttrokken;
- b) de commissie coördineert de administratieve activiteiten op het gebied van toegang, geeft de nodige bepalingen, en geeft aanwijzingen met betrekking tot problematische beroepen;
- c) de commissie rapporteert jaarlijks aan het parlement en aan de premier;
- d) de commissie stelt aan de regering wetswijzigingen voor, ten einde het principe te kunnen toepassen dat in de wet 1990 zelf is vastgelegd.

De Commissie draagt er zorg voor dat het principe van openbaarheid van overheidsinformatie in de praktijk wordt uitgevoerd, art. 27, vijfde lid, wet 1990.

31. Engelse vertaling van
http://www.governo.it/Presidenza/DICA/documentazione_accesso/normativa/legge241_1990_eng.html

32. Engelse vertaling van
http://www.governo.it/Presidenza/DICA/documentazione_accesso/normativa/dpr352_1992_eng.html

33. L'accesso ai documenti in sintesi,
http://www.governo.it/Presidenza/DICA/documentazione_accesso/sintesi.html

Ingevolge art. 10, eerste lid, Decreet geeft de Commissie haar mening over regelgeving die bestuursorganen aannemen ingevolge art. 24, vierde lid, wet 1990, en waar verzocht, op elke andere handeling die betrekking heeft op het uitoefenen en de organisatie van het recht op toegang.

Art. 10, tweede lid, Decreet bepaalt dat de Regering de Commissie kan raadplegen bij het vaststellen van de regeringsregelingen en de amendementen daarvan die vastgesteld moeten worden ingevolge art. 24, derde lid, wet 1990. Verder geeft de Commissie ingevolge deze bepaling advies omtrent de introductie van speciale regels die relevant zijn voor het recht op toegang.

Het derde lid van art. 10 Decreet bepaalt dat de Commissie een bestand maakt van alle regels die betrekking hebben op het recht op toegang als bepaald in art. 24 van de wet 1990. Bestuursorganen die regels vaststellen moeten die daarom ook doorgeven aan de Commissie.

Aanstelling

door

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi wordt benoemd door de President, door middel van een decreet, op voorstel van de premier, na raadpleging van de ministerraad, art. 27, eerste lid, wet 1990.

termijn

De Commissie wordt benoemd voor een termijn van drie jaar, parlementsleden waarvan het mandaat komt te vervallen, worden eerder vervangen, art. 27, derde lid, wet 1990.

overig

De Commissie is onderdeel van het kantoor van de premier. Ingevolge art. 27, eerste lid, wet 1990 wordt de Commissie voorgezeten door de (onder)staatssecretaris van de premier. De Commissie bestaat uit 16 leden: twee senatoren en twee afgevaardigden, aangewezen door de voorzitters van de respectievelijke kamers, vier zijn gekozen uit het personeel als bedoeld in de wet 97 van 2 april 1979 en aangewezen door de zelf-regerende lichamen, vier zijn gekozen uit hoogleraren administratiefrechtelijke disciplines en vier zijn gekozen uit leidinggevend en bij overheidslichamen.

Wie kan verzoeken om interventie?

eigen initiatief

Art. 10, eerste lid, Decreet, bepaalt dat de commissie kan adviseren omtrent handelingen die betrekking hebben op het uitoefenen en het organiseren van recht op toegang 'where requested'. Niet duidelijk is wie kan verzoeken, de overheid of de burger.

Interventiebevoegdheden

advies

De bevoegdheid van de Commissie is adviserend.

openbaarmaking afdwingen

Wanneer een overheidsorgaan niet voldoende administratieve voorzieningen heeft getroffen om te voldoen aan de uitvoering van de wet, art. 18 wet 1990, kan de Commissie de maatregelen uit dat artikel nemen, art. 27, zevende lid, wet 1990.

overig

De Commissie kan ingevolge art. 27, vijfde lid, wet 1990 amendementen van wetgeving en andere regelgeving die nodig zijn om een zo breed mogelijke toegang tot overheidsinformatie te waarborgen, voorstellen aan de regering.

Onderzoeksbevoegdheden*opvragen/inlichtingen*

De Commissie kan inlichtingen vragen bij bestuursorganen. Zij zijn verplicht om informatie en documenten te verstrekken waar de Commissie om verzoekt, binnen een door de Commissie te stellen termijn, art. 27, zesde lid, wet 1990, met uitzondering van documenten die vallen onder het staatsgeheim.

Advies over wetgeving/beleidsaangelegenheden

Art. 27, vijfde lid, Law no. 241 of 7 august 1990 (Chapter V Access to administrative documents) geeft aan dat de Commissie amendementen van wetgeving en (regulatory texts) kan voorstellen aan de regering die nodig zijn om het recht op toegang in de breedste zin te garanderen.

Jaarverslag

De Commissie maakt een jaarverslag en zendt dat aan de beide Kamers van het parlement en aan de premier, art. 27, vijfde lid, wet 1990.

Literatuur

- D. Banisar, *Freedom of Information and access to government record laws around the world*, May 2004, The FREEDOMINFO.ORG Global Survey
- H. Kranenborg, W. Voermans, *Access to Information in the European Union, A Comparative Analysis of EC and Member State Legislation*, Groningen: Europa Law Publishing 2005, p. 83-86

Mexico

Constitution

Geen recht op openbaarheid opgenomen.

Openbaarheidsregeling(en)

Federal transparency and access to public government information law³⁵ (Ftail)

Type

The Federal Institute for Access to Public Information, een onafhankelijk bestuursorgaan, beschreven in hoofdstuk II van de wet.

Taken

Art. 33 Ftail bepaalt dat het Federal Institute for Access to Public Information (Instituut) onafhankelijk is, en belast is met het bevorderen en bekendmaken van het recht op toegang tot informatie, het beslissen over weigeringen tot toegang, en de bescherming van persoonsgegevens die bij bestuursorganen berusten.

Art. 37 Ftail geeft een uitgebreide regeling van de taken van het Instituut:

- I** het interpreteren van de wet;
- II** beslissing op beroepen van individuen die om toegang tot informatie hebben verzocht;
- III** het vaststellen en overzien van de toepassing van de criteria met betrekking tot de classificatie van vertrouwelijke informatie;
- IV** het General Archive of the Nation adviseren bij het catalogiseren en behoud van documenten alswel bij het organiseren van de archieven van de bestuursorganen;
- V** toezicht houden op bestuursorganen en het doen van aanbevelingen in geval de bestuursorganen niet voldoen aan art. 7 van de wet (actieve openbaarheidsverplichting);
- VI** individuen van advies dienen inzake verzoeken om toegang;
- VII** technische ondersteuning bieden aan bestuursorganen voor het ontwikkelen en uitvoeren van informatieprogramma's als bedoeld in art. 29, lid VI;
- VIII** het ontwikkelen van formulieren voor zowel verzoeken om informatie als toegang tot en correctie van persoonsgegevens;
- IX** het vaststellen van richtlijnen (guidelines and general policies) voor verwerken van persoonsgegevens door bestuursorganen;
- X** het waarschuwen van het interne toezichtslichaam (Commissie) van elk bestuursorgaan bij vermoede inbreuken op de wet;
- XI** het vaststellen van een richtlijn als bedoeld in art. 38 van de wet;

34. Engelse vertaling via <http://www.freedominfo.org/reports/mexico1/laweng.pdf>, vertaling door Carlota McAllister

- XII** het promoten van en indien nodig, het trainen van ambtenaren inzake toegang tot informatie en bescherming van persoonsgegevens;
- XIII** het breed verspreiden van de voordelen van overheidsregulering van informatie voor zowel ambtenaren als burgers, alsook het uitleggen van de verantwoordelijkheden de informatie op juiste wijze te gebruiken;
- XIV** studies en onderzoeken verrichten en publiceren om zo de bekendheid van de essentie van de wet te verbreden;
- XV** het samenwerken met andere organen inzake kwesties die betrekking hebben op de wet;
- XVI** het ontwikkelen van eigen interne regels en andere normen;
- XVII** het aanstellen van ambtenaren;
- XVIII** het vaststellen van een voorstel voor een jaarlijks budget;
- XIX** al het andere dat bij wet, regelgeving of op andere wijze is opgedragen.

Ingevolge art. 38 Ftail maakt het Instituut een handleiding waarin op eenvoudige wijze wordt uitgelegd hoe men toegang tot overheidsinformatie krijgt.

Ingevolge art. 29 Ftail is er bij elk bestuursorgaan (agency or entity) een Information Committee (Commissie) met de volgende taken:

- I** coördineren van en het toezicht houden op het verstrekken van informatie;
- II** procedures instellen die efficiëntie waarborgen bij het afhandelen van informatieverzoeken;
- III** bevestigen of wijzigen van de classificatie van informatie die het bestuursorgaan heeft gemaakt;
- IV** de noodzakelijke acties verrichten om documenten te vinden waarin informatie staat waarom wordt verzocht;
- V** het opstellen van criteria voor en het toezicht houden op de wijze waarop informatie wordt opgeslagen en bewaard;
- VI** het ontwikkelen van een programma dat de toegang tot informatie vergemakkelijkt en dat ook de mogelijke maatregelen bevat voor het organiseren van archieven;
- VII** informatie verstrekken aan het Instituut voor het jaarverslag als bedoeld in art. 39.

Aanstelling

door

Het Instituut bestaat uit vijf commissioners, die worden benoemd door de Executive Branch, art. 34 Ftail. De senaat mag de genomineerden afwijzen in een meerderheidsbeslissing. Is de senaat met reces, dan heeft de permanente commissie dezelfde bevoegdheid.

termijn

De commissioners worden benoemd voor een periode van zes jaar. Herbenoeming is niet mogelijk, art. 34 Ftail.

overig

Art. 35 Ftail geeft een regeling van de voorwaarden waaraan een commissioner moet voldoen.

Wie kan verzoeken om interventie?

burger (belanghebbende)

Art. 49 Ftail bepaalt dat een persoon wiens verzoek om toegang tot informatie is geweigerd, ingevolge een beslissing van een Commissie, daartegen beroep kan instellen bij het Instituut.

Art. 50 Ftail geeft vier andere redenen om in beroep te gaan:

I en II betreffen persoonsgegevens;

III de verzoeker is het niet eens met de termijn waarbinnen de informatie geleverd is, de wijze waarop deze is geleverd of de kosten daarvan;

IV de verzoeker beschouwt de informatie als niet compleet, of de geleverde informatie voldoet niet aan het verzoek.

Art. 51 bepaalt dat het beroep als bedoeld in de artt. 49 en 50 in de plaats komt van het beroep zoals bepaald in art. 83 van de Federal Administrative Procedure Law.

eigen initiatief

Ingevolge algemene toezichtsbepalingen uit art. 37 Ftail kan het Instituut binnen bepaalde grenzen uit eigen initiatief zaken onderzoeken.

Interventiebevoegdheden

bindende beslisbevoegdheid

Art. 55, lid VI, bepaalt dat besluiten van het Instituut openbaar zijn. Art. 56 bepaalt dat het besluit kan inhouden dat:

I het beroep niet-ontvankelijk is;

II de beslissing van de Commissie bevestigd wordt; of

III de beslissing van de Commissie herroepen of gewijzigd wordt, en dat het bestuursorgaan wordt opgedragen toegang tot informatie te verschaffen, dat informatie anders moet worden geclassificeerd, of dat persoonsgegevens moeten worden gewijzigd.

Onderzoeksbevoegdheden

opvragen/inlichtingen

Art. 17 Ftail bepaalt dat het Instituut toegang heeft tot geheime informatie, om te kunnen controleren of het op juiste gronden als geheime informatie is aangemerkt.

oproepen

Het Instituut kan partijen horen, art. 55 lid II Ftail.

Rechtsbescherming tegen beslissing Informatiecommissaris

De beslissing van het Instituut kan door natuurlijke personen (private persons) worden aangevochten bij het Federations Judicial Branch, art. 59 Ftail. Dit arti-

kel bepaalt ook dat de beslissingen van het Instituut definitief zijn voor bestuursorganen.

Ingevolge art. 60 Ftail kan nadat er een jaar is voorbijgegaan nadat het Instituut een beslissing van een Commissie heeft bevestigd, het individu dezelfde Commissie/Instituut verzoeken de beslissing te herzien. Het verzoek moet binnen 60 werkdagen worden behandeld.

Overtreding/misdrijf

Ambtenaren (public servants) zijn bestuurlijk (administratively) verantwoordelijk voor gebreken in het voldoen aan de bepalingen van de wet, wanneer zij bepaalde, in art. 63 genoemde handelingen verrichten. Ambtenaren zijn dan strafbaar ingevolge de Federal Law of Administrative Responsibilities of Public Servants.

Jaarverslag

Het Instituut maakt een jaarverslag, ingevolge art. 39 Ftail, ten behoeve van het Honorable Congress of the Union.

Literatuur

- D. Banisar, *Freedom of Information and access to government record laws around the world*, May 2004, The FREEDOMINFO.ORG Global Survey
- website van het Instituut, <http://www.ifai.org.mx/>

Noorwegen

Constitution

Art. 100, vijfde lid:³⁶ Everyone has a right of access to the documents of the State and of the municipal administration and a right to be present at sittings of the courts and of administrative bodies elected by the people. The law may only prescribe such clearly defined limitations to this right as overriding considerations show to be necessary.

Openbaarheidsregeling(en)

Act of 19 June 1970 No. 69 relating to public access to documents in the public administration as subsequently amended, most recently by Act of 20 June 2003 No. 45 (short title: Freedom of Information Act).³⁷

Act Concerning the Storting's Ombudsman for Public Administration.³⁸

Directive to the Storting's Ombudsman for Public Administration.³⁹

Type

Ombudsman. Tegen de afwijzing van een verzoek om toegang kan bezwaar of administratief beroep worden ingesteld. Wanneer deze procedure is afgerond, is beroep mogelijk bij de rechtbank of bij de Ombudsman. Er wordt weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de rechtbank. De adviezen van de Ombudsman zijn niet bindend, maar worden in de regel opgevolgd.⁴⁰

Taken

De taak van de ombudsman is blijkens art. 5 van de Wet op de Ombudsman, zich ervoor in te zetten dat er door het openbaar bestuur geen onrecht wordt gedaan jegens individuele burgers en te zorgen dat de mensenrechten gerespecteerd worden.

Aanstelling

door

Na elke algemene verkiezing kiest de Storting (parlement) een ombudsman, art. 1 Wet op de Ombudsman.

35. http://odin.dep.no/jd/norsk/dok/andre_dok/nou/012005-020029/hov012-bn.html

36. Engelse vertaling via de bibliotheek van de juridische faculteit in Oslo, <http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19700619-069-eng.doc>

37. Engelse vertaling van website ombudsman, uit het jaarverslag 2003

38. Engelse vertaling van website ombudsman, uit het jaarverslag 2003

39. Banisar, Freedom of Information and Access to Government Record Laws around the World, The FREEDOMINFO.ORG Global Survey, p. 62, <http://www.freedominfo.org/>

termijn

De verkiezing geldt voor een periode van vier jaar, te rekenen vanaf 1 januari van het jaar volgende op de algemene verkiezingen, art. 1 Wet op de Ombudsman.

overig

De Ombudsman moet voldoen aan de kwalificaties van een rechter van het Supreme Court.

Wie kan verzoeken om interventie?*burger (belanghebbende)*

De Ombudsman kan een zaak onderzoeken naar aanleiding van een klacht, art. 5 Wet op de Ombudsman. Art. 6 bepaalt dat iedere persoon die vindt dat er onrecht jegens hem gepleegd is, een klacht kan indienen bij de Ombudsman. Verder geeft artikel 5 aan dat iedere persoon die van zijn persoonlijke vrijheid is beroofd, bij de Ombudsman kan klagen door middel van een 'closed letter'.

eigen initiatief

De Ombudsman kan een zaak op eigen initiatief onderzoeken, art. 5 Wet op de Ombudsman.

Interventiebevoegdheden*advies*

De Ombudsman heeft alleen de bevoegdheid om adviezen uit te brengen.

Onderzoeksbevoegdheden*opvragen/inlichtingen*

Art. 7 bepaalt dat de Ombudsman informatie kan opvragen bij bestuursorganen en iedereen die daarvoor werkzaam is. Hij kan ook documenten, bestanden inzien en opvragen.

betreden

Art. 8 geeft de Ombudsman de bevoegdheid om ruimten van instanties die onder zijn bevoegdheid vallen, te betreden.

Jaarverslag

De Ombudsman brengt een jaarverslag uit aan de Storting, art. 12 Wet op Ombudsman. Verder bepaalt art. 12 dat de Ombudsman, indien hij een nalatigheid of fouten van groot belang ontdekt, dit in een speciaal rapport aan de Storting meldt.

Literatuur

- D. Banisar, *Freedom of Information and access to government record laws around the world*, May 2004, The FREEDOMINFO.ORG Global Survey
- website van de Noorse Ombudsman,
<http://www.sivilombudsmannen.no/eng/index.php>

Verenigd Koninkrijk

Human Rights Act 1998

Geen recht op openbaarheid opgenomen.

Openbaarheidsregeling(en)

In januari 2005 is de Freedom of Information Act 2000 (FOIA) in werking getreden.

Type

Informatiecommissaris.

Taken

De Information Commissioner houdt zowel toezicht op de Freedom of Information Act als op de Data Protection Act (DPA).

Blijkens art. 47, eerste lid, FOIA is de taak van de Information Commissioner het bevorderen van een juiste uitvoering en naleving door bestuursorganen van de wet en van de Codes of Practice.⁴¹

Verder is het blijkens het tweede lid de taak van de Information Commissioner om naar eigen inzicht informatie te verspreiden over de werking van de wet, over de juiste uitvoering van de wet (good practice), en over andere zaken die onder het bereik van zijn bevoegdheden vallen.

Uit het derde lid blijkt dat hij met de instemming van het bestuursorgaan bevoegd is om aan te geven of het bestuursorgaan de wet juist uitvoert (is following good practice).

Het vierde lid bepaalt dat hij geld kan vragen voor diensten die hij verleent.

Blijkens het vijfde lid moet hij de Keeper of Public Records en de Deputy Keeper of the Records of Northern Ireland consulteren waar het gaat om het voldoen door bestuursorganen aan de codes of practice met betrekking tot bestanden die onder de archiefwet vallen.

De Information Commissioner heeft ook tot taak toezicht te houden op de DPA. De algemene taken staan in art. 51 van de DPA en houden in dat de Information Commissioner een juiste uitvoering van de wet bevordert.

Aanstelling

algemeen

Ingevolge de Data Protection Act werd de Data Protection Commissioner benoemd. Door de inwerking treding van de FOIA is de naam veranderd in Infor-

40. Het meest te vergelijken met een richtlijn; Codes of Practice zijn te beschouwen als pseudo-wetgeving maar de juridische binding verschilt sterk, Wade & Forsyth, *Administrative Law*, Oxford University Press 2004, p. 868.

mation Commissioner. Regels omtrent de aanstelling en rechtspositie van de Information Commissioner zijn te vinden in de Data Protection Act.

door

De Information Commissioner wordt ingevolge art. 6, tweede lid, van de Data Protection Act 1998 benoemd door de Koningin (by Letters Patent).

termijn

De benoeming vindt plaats voor een periode van vijf jaar, ingevolge bijlage 5, deel I, art. 2, bij de DPA. De Information Commissioner kan twee keer herbenoemd worden. Indien het in het publieke belang nodig is, kan de Information Commissioner nog een keer benoemd worden.

overig

Art. 4 van Bijlage 5, deel I, bij de DPA bepaalt dat de Information Commissioner een of twee plaatsvervangers kan benoemen en de 'officers' en medewerkers die hij nodig acht.

Wie kan verzoeken om interventie?

burger (belanghebbende)

Art. 50 FOIA bepaalt dat iemand de Information Commissioner kan verzoeken te beoordelen of een verzoek om informatie op een juiste wijze door het bestuursorgaan is behandeld. Het lijkt op een bezwaarmogelijkheid. Het besluit dat de Information Commissioner neemt, heet een decision notice. Voldoet een bestuursorgaan niet aan een decision notice, dan kan de Information Commissioner ingevolge art. 54 dit aangeven bij het High Court, en in Schotland bij het Court of Session.

Tegen een decision notice kan zowel de klager als het bestuursorgaan beroep instellen bij het Information Tribunal, art. 57, eerste lid, FOIA.

eigen initiatief

De Information Commissioner kan ingevolge art. 48 FOIA aanbevelingen doen wanneer hij van oordeel is dat een bestuursorgaan niet voldoet aan de 'codes of practice' die ingevolge de artt. 45 en 46 zijn opgesteld. Een dergelijke aanbeveling, een 'practice recommendation', bevat de maatregelen die het bestuursorgaan moet nemen zodat het wel weer aan de code of practice voldoet; tevens bevat het de reden waarom het niet voldoet. En ook hier moet de Information Commissioner met de Keeper of Public Records en de Deputy Keeper of the Records of Northern Ireland overleggen als hij een practice recommendation wil uitgeven die betrekking heeft op bestanden die vallen onder de Public Records Act 1958 of de Public Records Act (Northern Ireland) 1923 en het gaat om een bestuursorgaan anders dan het Public Record Office (of Northern Ireland).

De Information Commisisoner kan wanneer hij van oordeel is dat een bestuursorgaan niet voldoet aan de eisen uit deel I van de wet, dit bestuursorgaan een enforcement notice (handhavingsbeslissing) sturen. Hierin kan hij eisen dat het bestuursorgaan binnen een bepaalde periode de door hem aangegeven maatregelen neemt waardoor wel weer wordt voldaan aan de voorschriften.

Voldoet een bestuursorgaan niet aan een enforcement notice, dan kan de Information Commissioner ingevolge art. 54 FOIA dit aangeven bij het High Court, en in Schotland bij het Court of Session.

Het bestuursorgaan kan ingevolge art. 57, tweede lid, FOIA tegen de enforcement notice in beroep gaan bij het Information Tribunal.

Interventiebevoegdheden

advies

De Information Commissioner kan adviezen uitbrengen, maar heeft ook de bevoegdheid bindende besluiten te nemen.

bindende beslisbevoegdheid

De Information Commissioner kan, op grond van art. 50 FOIA, een decision notice geven. Hierin kan hij, op grond van het vierde lid, wanneer hij van oordeel is dat het bestuursorgaan niet handelt in overeenstemming met de wet, bepalen welke stappen het bestuursorgaan moet nemen ten einde wel in overeenstemming met de wet te handelen en binnen welke periode het bestuursorgaan dit moet doen.

opdracht

De Information Commissioner kan wanneer hij van oordeel is dat een bestuursorgaan niet voldoet aan de eisen uit deel I van de wet, dit bestuursorgaan een enforcement notice (handhavingsbeslissing) sturen. Hierin kan hij eisen dat het bestuursorgaan binnen een bepaalde periode de door hem aangegeven maatregelen neemt waardoor wel weer wordt voldaan aan de voorschriften.

Voldoet een bestuursorgaan niet aan een enforcement notice, dan kan de Information Commissioner ingevolge art. 54 dit aangeven bij het High Court, en in Schotland bij het Court of Session.

Het bestuursorgaan kan ingevolge art. 57, tweede lid, FOIA tegen de enforcement notice in beroep gaan bij het Information Tribunal.

andere sancties

Ingevolge art. 54 FOIA kan de Information Commissioner wanneer een bestuursorgaan een beslissing van de Information Commissioner in de vorm van een decision notice als bedoeld in art. 50, een information notice als bedoeld in art. 51 of een enforcement notice als bedoeld in art. 52 niet nakomt, dit aangeven bij het Information Tribunal. In art. 53 FOIA staan uitzonderingen genoemd.

Onderzoeksbevoegdheden

De handhavingsbevoegdheden van de Information Commissioner staan genoemd in deel IV van de FOIA. In art. 55 FOIA staat dat de bevoegdheden van de Information Commissioner tot binnentreden en inspectie genoemd staan in bijlage 3 bij de wet. In deze bijlage staan ook de omstandigheden genoemd waarin de Information Commissioner wanneer hij een overtreding van de wet vermoedt, om een machtiging kan vragen en elke plaats kan betreden. Hij moet dit aanvragen bij een ‘circuit judge’, en onder ede verklaren dat er redelijke

gronden zijn om te vermoeden dat een bestuursorgaan zich niet houdt aan deel I van de FOIA, of zich niet houdt aan een decision, information of enforcement notice, of dat er een overtreding van art. 77 FOIA (bestuursorgaan wijzigt/verwijdert gegevens om openbaarmaking te voorkomen) heeft plaatsgevonden of zal plaats vinden.

opvragen/inlichtingen

Art. 51 FOIA geeft de Information Commissioner de bevoegdheid om informatie die hij nodig heeft op te vragen bij het bestuursorgaan, als hij een verzoek in de zin van art. 50 heeft ontvangen of de informatie nodig heeft om te kunnen bepalen of een bestuursorgaan voldoet aan de verplichtingen uit deel I van de wet of voldoet aan de verplichtingen uit de codes of practice.

Voldoet een bestuursorgaan niet aan een dergelijke information notice, dan kan de Information Commissioner ingevolge art. 54 FOIA dit aangeven bij het High Court, en in Schotland bij het Court of Session.

Het bestuursorgaan kan ingevolge art. 57, tweede lid, FOIA tegen de information notice in beroep gaan bij het Information Tribunal.

betreden

Ingevolge art. 1, tweede lid, onder a, bijlage 3 bij de FOIA is de Information Commissioner indien hij over een machtiging beschikt, bevoegd om ruimten te betreden.

onderzoeken

Ingevolge art. 1, tweede lid, onder b, bijlage 3 bij de FOIA is de Information Commissioner indien hij over een machtiging beschikt, bevoegd om documenten (documents and other material) in deze ruimten te onderzoeken.

Ingevolge art. 1, tweede lid, onder c, bijlage 3 bij de FOIA is de Information Commissioner indien hij over een machtiging beschikt, bevoegd om zaken (equipment) in deze ruimten te onderzoeken.

meenemen

Ingevolge art. 1, tweede lid, onder b, bijlage 3 bij de FOIA is de Information Commissioner indien hij over een machtiging beschikt, bevoegd om documenten (documents and other material) in deze ruimten in beslag te nemen.

Rechtsbescherming tegen beslissing Informatiecommissaris

Art. 57, eerste lid, FOIA bepaalt dat tegen een decision notice als bedoeld in art. 50, zowel het bestuursorgaan als de klager beroep kunnen instellen bij het Tribunal.

Ingevolge art. 57, tweede lid, kan tegen een information notice als bedoeld in art. 51 en een enforcement notice als bedoeld in art. 52, alleen het bestuursorgaan beroep instellen bij het Tribunal.

Tegen de uitspraken van het Tribunal, gedaan ingevolge art. 57, kan elke partij bij de beslissing van het Tribunal tegen deze beslissing beroep in stellen bij de rechter, ingevolge art. 59 FOIA. De rechter is het High Court of Justice in Engeland als het gaat om een bestuursorgaan dat in Engeland of Wales is gevestigd, het Court of Session als het bestuursorgaan in Schotland is gevestigd, en het

High Court of Justice in Northern Ireland als het bestuursorgaan in Noord Ierland is gevestigd.

De voorzitter en vice-voorzitters van het Information Tribunal (voorheen Data Protection Tribunal) worden ingevolge art. 6, vierde lid, onder a en b, DPA benoemd door de Lord Chancellor. Onder c wordt aangegeven dat de Secretary of State (for Constitutional Affairs) de overige leden benoemt.

Advies over wetgeving/beleidsaangelegenheden

Art. 48 FOIA geeft aan dat de Information Commissioner, wanneer deze constateert dat de wijze waarop het bestuursorgaan de wet uitvoert niet voldoen aan hetgeen is neergelegd in de Codes of Practice als bedoeld in de artt. 45 en 46, de Information Commissioner aanbevelingen mag doen met daarin de stappen die het bestuursorgaan zou moeten zetten om wel weer aan de Codes of Practice te voldoen.

Overtreding/misdrijf

De FOIA kent twee overtredingen (criminal offence):

Wanneer er een verzoek om informatie is gedaan bij een bestuursorgaan ingevolge art. 1 FOIA of 7 DPA en iemand wijzigt, verwijdt of vernietigt enig bestand met de bedoeling om openbaarmaking te voorkomen, is dat ingevolge art. 77 FOIA een overtreding.

Het niet meewerken met een persoon die een machtiging heeft als bedoeld in art. 1, bijlage 3 FOIA, wordt beschouwd als een overtreding ingevolge art. 12 van bijlage 3.

Jaarverslag

Artikel 49, eerste lid, legt de Information Commissioner de verplichting op om jaarlijks een verslag van het uitoefenen van zijn functie voor te leggen aan beide kamers van het parlement. Het tweede lid van art. 49 geeft de Information Commissioner de bevoegdheid om, indien hij dit wenselijk acht, een rapport aan elke kamer van het parlement voor te leggen.

Literatuur

- D. Banisar, *Freedom of Information and access to government record laws around the world*, May 2004, The FREEDOMINFO.ORG Global Survey
- H. Kranenborg, W. Voermans, *Access to Information in the European Union, A Comparative Analysis of EC and Member State Legislation*, Groningen: Europa Law Publishing 2005, p. 125-129
- R. Thomas, *The Freedom of Information Act, an introduction*, Informatie commissaris, june 2003
- H.W.R. Wade & C. F. Forsyth, *Administrative Law*, Oxford: Oxford University Press 2004
- J. Wadham & J. Griffiths, *Blackstone's Guide to The Freedom of Information Act 2000, Second Edition*, Oxford: Oxford University Press 2005

- website van de Informatie commissaris,
<http://www.informationcommissioner.gov.uk/eventual.aspx>

Bijlage 2

Interviews

In deze bijlage staan de uitgeschreven interviews opgenomen

Interview met de heer Van Dooren, substituut Nationale ombudsman, en de heer Koops, stafmedewerker van de Nationale ombudsman, te Den Haag, 23 september 2005.

Keuze

Bij de vraag of het toezicht op de uitvoering van openbaarheidsregelgeving plaats moet vinden door een ombudsman of door een instantie die ook toezicht houdt op verwerken van persoonsgegevens, kan ook een rol spelen of er een ombudsman in het betrokken land is. Zo heeft Duitsland bijvoorbeeld geen ombudsman, dus de keuze ombudsman/persoonsgegevens heeft daar niet in die zin gespeeld. Overigens richt de Nationale ombudsman zich puur op de overheid, het CBP ook op private partijen. Er moet gewaakt worden voor taakverwarring, wanneer de ombudsman ook bindende beslissingen zou kunnen nemen.

In het Noorse model kan de burger kiezen of deze een klacht over overheidsoptreden wil voorleggen aan de rechter, of aan de ombudsman. In Nederland kan dat niet. In Nederland neemt de Nationale ombudsman een klacht niet in behandeling wanneer er tegen de overheidshandeling rechtsbescherming openstaat. De enige situatie waarin zowel de rechter als de Nationale ombudsman bevoegd is, is wanneer het gaat om niet tijdig reageren, art. 9:22, onder c, Awb. Vanaf 1 maart 2005 is de Nationale ombudsman dan ook bevoegd in een dergelijke situatie wanneer er ook bezwaar openstaat, dit op verzoek van de lokale ombudslieden. De Nationale ombudsman is niet verplicht om de klacht dan in behandeling te nemen, en zal dit alleen doen in uitzonderlijke gevallen, wanneer de klacht door middel van de interventiemethode opgelost kan worden. Er zal geen rapport worden opgesteld.

Wijze van toetsing

Als een nadeel van toetsing door de rechter wordt gezien dat de rechter marginaal toetst, veel ruimte laat aan het bestuursorgaan. De behoorlijkheidstoets van de Nationale ombudsman is overigens ook enigszins marginaal, eventuele beleidsvrijheid van een bestuursorgaan wordt hierbij ook gerespecteerd. Transparantie is nu geen toetsingsgrond voor de Nationale ombudsman maar zou daar wel aan toegevoegd kunnen worden. Een Informatiecommissaris zou zeker meerwaarde kunnen hebben bij de actieve openbaarheid; deze kan namelijk toetsen of een bestuursorgaan aan die verplichting voldoet. Dat gebeurt nu niet.

De lijst van bestuursorganen waar de Wet No op van toepassing is, loopt parallel met de bestuursorganen waar de Wob op van toepassing is. Met uitzondering van gemeenten waar de Nationale ombudsman alleen bevoegd is wanneer het gemeentebestuur dit uitdrukkelijk heeft aangegeven, en van de rechterlijke macht, waar de Nationale ombudsman een beperkte bevoegdheid krijgt en de Wob niet van toepassing is omdat de rechterlijke macht geen bestuursorgaan is.

Bevorderen openbaarheidsklimaat

Dit is geen vreemde taak voor de Nationale ombudsman. Er wordt nu veel gedaan aan het bevorderen van behoorlijkheidshandelen. Ook heeft de Nationale ombudsman veel gedaan aan het bevorderen van intern klachtrecht, bijvoorbeeld door het uitgeven van de correspondentiewijzer.

Verder heeft de Nationale ombudsman gedurende het onderzoek een actievere houding dan de bestuursrechter, die vanuit zijn aard passiever is.

Als instrument heeft de Nationale ombudsman de aanbeveling; 99% hiervan wordt opgevolgd. Wordt een aanbeveling niet opgevolgd, dan moet het bestuursorgaan dit gemotiveerd aangeven, 9:36, vierde lid, Awb. Bestuursorganen die onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen, moeten het niet-opvolgen van een aanbeveling gemotiveerd voorleggen aan de Kamer. Dit werkt preventief.

Het komt voor dat na een procedure bij de Nationale ombudsman, een civiele procedure gevolgd wordt. Het oordeel van de Nationale ombudsman is geen gegeven voor onrechtmatigheid, de civiele rechter bekijkt dit zelf. Bij schade toetst de Nationale ombudsman heel marginaal.

De Nationale ombudsman wijkt niet af van de jurisprudentie van de bestuursrechter.

Gezien de huidige bevoegdheid zou het voor de hand liggen dat wanneer de Nationale ombudsman Informatiecommissaris zou worden, deze een niet bindende adviesbevoegdheid krijgt, waarbij het al dan niet opvolgen van het advies de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan is. Het geven van een bindend advies past niet in de huidige structuur.

De taak van de Informatiecommissaris als algemeen toezichthouder kan wringen met de algemene taak van de Nationale ombudsman. Die behandelt

namelijk ook klachten over toezichthouders. Voorkomen moet worden dat de toezichthouder medeplichtig wordt, bijvoorbeeld dat er klachten komen over onvoldoende toezicht. Het gevaar ontstaat dan dat je over jezelf moet oordelen. Het onderzoek op eigen initiatief wordt niet zo geïnterpreteerd dat de Nationale ombudsman problemen zou moeten voorkomen. De bevoegdheid om op eigen initiatief onderzoek te doen is niet van algemene aard maar wordt uitgeoefend op basis van informatie uit klachten. Het is een overweging om een inspectie voor de openbaarheid op te richten, bijvoorbeeld een inspectie voor de gezondheidszorg of voor de politie.

De Nationale ombudsman heeft de bevoegdheid om onder ede getuigen te horen, en op te roepen, deze voor de openbare macht te laten verschijnen (dit werkt preventief), de Nationale ombudsman heeft sterke inzagebevoegdheden, de betrokkene kan een beroep doen op het vertrouwelijke karakter van stukken, zie art. 9:31, vijfde lid, Awb.

Bij de AIVD kan de Nationale ombudsman stukken inzien. Betreden van plaatsen is ook mogelijk, dit kan belemmerd worden indien de veiligheid van de staat in het geding is. Op grond van de Wet IVD heeft de Nationale ombudsman wel recht van inzage, maar mogen er geen kopieën gemaakt worden.

In de praktijk blijkt dat aan de Nationale ombudsman zonder terughoudendheid informatie wordt verstrekt. De Nationale ombudsman geeft deze informatie niet door aan de klager en zet de informatie ook niet in het rapport. De beslissing hierover is aan de Nationale ombudsman zelf. Medewerkers van de NO mogen ter plekke dossiers bekijken.

Strafbaar stellen van wijzigen van informatie is lastig. Wie moet je straffen, de bestuurder of de ambtenaar die dit in opdracht van de bestuurder doet? Dit moet niet als drukmiddel nodig zijn.

Alle rapporten van de Nationale ombudsman zijn openbaar. De Nationale ombudsman werkt in openbaarheid, door middel van 'shame'.

De benoeming geschiedt door de Tweede Kamer, dat is uniek in Nederland. De benoeming geschiedt op grond van art. 2, tweede lid, Wet NO, op basis van een aanbeveling door een Commissie van drie (bestaande uit de vice-president van de Raad van State, en de presidenten van de Hoge Raad en de Rekenkamer). Er zal niet iemand worden benoemd met een uitgesproken politieke voorkeur, de keuze valt op een neutraal iemand.

Interview met mr J. Kohnstamm, voorzitter van het CBP, en mw. mr. A.C Emmaneel, te Den Haag, 19 oktober 2005.

Het CBP

Het CBP is zowel toezichthouder voor de publieke als de private sector, geeft dus een dubbele boodschap af. De Wob en de wet No richten zich volledig op de overheid. Wanneer de nadruk sterk op overheidshandelen wordt gelegd, dan is er het risico dat de private sector wordt leeggezogen. Het CBP geeft ook advies over wet- en regelgeving. De Nationale ombudsman is meer magistraat.

Het CBP en de CGB zouden evenals de Nationale ombudsman bij het Ministerie van BZK moeten worden ondergebracht. Het gaat immers meer om constitutionele zaken. Daarbij 'schiet' het CBP ook veel op Justitie, meer dan op BZK. Tussen veiligheidsbeleid, dat door Justitie wordt uitgevoerd, en privacy zit immers van nature een spanningsveld.

Onlangs is een advies omtrent de oprichting van een Nederlands Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens (NIRM) aan de minister aangeboden. Er wordt nu een kwartiermeester aangesteld, die de mogelijkheden gaat onderzoeken.

Bij klachtenbehandeling gaat het voornamelijk om bejegeningssklachten, waarbij van belang is dat het dan gaat om het beoordelen van handelingen van individuen die voor de overheid werkzaam zijn. Bij het CBP gaat het meer om het beoordelen van een structuur van overheidshandelen.

Openbaarheid en privacy

Bij samenvoegen van dataprotectie en toezicht op openbaarheid kan er een conflict of kunnen interests ontstaan. Dat bleek ook uit een gesprek met de Britse Information Commissioner. Een persoonsgegeven is een persoonsgegeven. Het verschil dat gemaakt wordt tussen persoonsgegevens die gebruikt worden in een beroepsmatige context, en die gebruikt worden in een privé-context, is gekunsteld, zoals gebruikt wordt in de voorlopige voorzieningen rondom de landbouwsubsidies. Wel sta ik achter de uitkomst van deze procedure. De combinatie met de Wob zou heel goed kunnen zijn.

Op dit moment is een evaluatie gaande van de WBP. Een van de problemen is het gebrek aan jurisprudentie over de vage termen uit de wet. In discussie is nu of de rechtsonwikkeling zo moeizaam verloopt omdat de rechter niet veel betrokken is. De Wob jurisprudentie is behoorlijk gedetailleerd, dat moet je niet zomaar overboord gooien.

Het CBP bemiddelt ook, maar alleen wanneer beide partijen daaraan willen meewerken. We kunnen de wederpartij niet verplichten. We geven ook adviezen aan het bestuur, maar hebben daarvoor te weinig mankracht. Belangrijk is dat er nu alleen een dwangsombevoegdheid en een boetebevoegdheid zijn inzake het melden. Dat zegt nog niks over de fatsoenlijkheid van een verwerking.

Er is een spanningsveld tussen adviseren en toezicht.

Voor het CBP zou het nuttig zijn dat het CBP zelf ook een beroep op de rechter kan doen. Zo zou er meer jurisprudentie kunnen ontstaan. Verder heeft het CBP wel de mogelijkheid om aangifte te doen van de constatering van een strafbaar feit.

Het abc van bescherming van persoonsgegevens is transparantie.

Interview met dr. F. Schram, secretaris van de Belgische Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, te Antwerpen, 27 september 2005.

Belgische situatie

Een burger die een verzoek tot heroverweging bij het bestuur doet, kan tegelijkertijd een verzoek tot heroverweging indienen bij de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten (Commissie). De Commissie heeft een zwakke positie. Beoordeelt de motivering van het bestuur. De Commissie vraagt bijna nooit zelf documenten op en komt momenteel een keer in de 3 à 4 maanden bij elkaar. Dat was een keer in de maand.

In een voorontwerp van wet voor een nieuwe Wet openbaarheid van bestuur, dat overigens niet ingediend wordt door het kabinet, werd voorgesteld het net zo te doen als in Vlaanderen. Het voorontwerp ging uit van allemaal relatieve weigeringsgronden. De Commissie zou in dit voorstel een adviserende bevoegdheid gekregen hebben. De Commissie zou dan bestaan uit ambtenaren die vrijgesteld zouden worden voor deze taak. Anders dan de huidige Commissie, die bestaat uit mensen die dit naast hun hoofdfunctie moeten doen. Ook was voorgesteld dat de Commissie dan verplicht zou adviseren over wetswijzigingen die te maken hebben met openbaarheid. De wet zou ongeldig zijn als er niet eerst advies aan de Commissie werd gevraagd.

De Commissie doet op dit moment niks met actieve openbaarheid, die overigens in het voorontwerp uitgebreid geregeld was.

De Commissie in België zit op het niveau van de uitvoerende de macht, is niet benoemd op parlementair niveau en heeft daarom minder bevoegdheden. De huidige Commissie kan alleen inlichtingen opvragen in een concreet geval. De Commissie heeft altijd openbaarheid gepromoot. De Commissie heeft geen publiekscampagnes gevoerd, dat is de taak van het bestuur. Er is een wettelijke verplichting voor het bestuur om op het terrein van openbaarheid een campagne op te stellen en ambtenaren op te leiden.

Niemand heeft hier toegang tot geclassificeerde documenten. Er is geen toetsing mogelijk of de classificatie van de documenten al dan niet terecht is.

De besluiten die het bestuur neemt naar aanleiding van een advies van de commissie, moeten naar de commissie worden gestuurd. Dit gebeurt in de helft van de gevallen. Daaruit blijkt dat daarvan de helft het advies van de commissie opvolgt. Wat er met de andere helft van de adviezen gebeurt, daar bestaat geen zicht op.

Hoe instellen

Onderbrengen bij de ombudsman is niet goed. De vraag of iemand recht heeft op overheidsinformatie is een juridische vraag, en gaat niet over de vraag of iets al dan niet behoorlijk was. Voor het recht op documenten moet je niet bemiddelen, daar ben ik zeer op tegen. Over het recht moet je geen compromis sluiten. On-

derbrenging bij CBP moet ook zeker niet. Die zien maar één recht, tenminste de commissie in België. De openbaarheidswetgeving is veel ruimer dan de privacywetgeving. De Belgische privacycommissie staat modern bestuur in de weg. In de De Winter-zaak heeft de RvS uitgesproken dat privacy en openbaarheid niet onderling vervangbaar zijn. De onderbrenging van openbaarheid bij de privacy, zoals in Duitsland, laat zien dat openbaarheid als minder belangrijk wordt gezien. Ook in het Verenigd Koninkrijk kan je duidelijk zien dat openbaarheid daar jonger is.

Strafbaar stellen van wijzigen van dossiers lijkt niet de aangewezen weg. Er zijn nu al voldoende regels om te sanctioneren wanneer een ambtenaar zijn taak niet voldoende uitvoert. Het is beter te werken met het tuchtrecht, met administratieve maatregelen.

In Canada en het Verenigd Koninkrijk geldt een common law systeem, geen administratief recht zoals hier. In België groeit het openbaarheidsklimaat. Er is nu ook meer oog voor de uitzonderingen, wat ook positief is. Er zijn gevallen geweest waarbij men alles maar op internet zette. Er zijn hier twee culturen, de Franse is beslotener, die vullen waarden anders in.

Er is een bevoegdheid advies te geven aan de wetgever, daar wordt zeer zelden gebruik van gemaakt. Er is een verplichting een jaarverslag op te stellen.

De Commissie is een zachte manier om overheden te laten groeien naar openbaarheid. Niet door te slaan maar door argumentatie en door moreel gezag. De Commissie heeft als voordeel boven de rechter de snelheid en de soepelheid van de procedure. Je zit niet met een hoorplicht en met overschrijding van termijnen. De behandeltijd bij de Commissie is een maand.

In België is openbaarheid een ontplooiingsgrondrecht, een sociaal recht dat iemand in de gelegenheid moet stellen te participeren in de samenleving, het geeft kennis. In Nederland is het meer politiek, participeren in besluitvormingsprocessen. Zie ook de term bestuurlijke aangelegenheid.

Interview met de heer R. Thomas, de Britse Information commissioner, te Wilmslow, UK, 26 oktober 2005.

De Freedom of Information Act (FOIA) is 1 januari 2005 volledig in werking getreden. Daaraan vooraf gaat een geschiedenis van 20/25 jaar. Men is er altijd vanuit gegaan dat er een onafhankelijk lichaam voor toezicht op openbaarheid zou moeten zijn. Dus niet alleen toezicht door de rechter, en ook niet herzien van beslissingen door het bestuur zelf. Het 'White Paper' van het kabinet uit 1997 is een belangrijke grondslag geweest. Later is het kabinet daarvan teruggekomen, de huidige wet gaat minder ver dan dat White Paper in eerste instantie ging.

De Information commissioner maakt de wet geloofwaardig. Engeland kent een ombudsman, de parliamentary commissioner for complaints. Deze was in eerste instantie belast met de behandeling van klachten over openheid. Er was toen een code over openbaarheid, deze was echter niet bekendgemaakt. Er werd weinig gebruik van gemaakt. Deze ombudsman heeft in 2005 een rapport uitgebracht over de wijze waarop hij omgegaan is met klachten over openbaarheid. Waarom de regering destijds gekozen heeft voor het wijzigen van de data protection commissioner tot Information commissioner is niet uitdrukkelijk bekend. De parliamentary commissioner was ook niet zo'n goede keuze geweest. De nadruk ligt daar op onderzoek en bemiddelen. Dat gaat langzaam. Hij beschikt niet over de goede bevoegdheden. Verder heeft hij niet de juiste benadering. De keuze om een nieuw instituut op te richten is niet aan de orde geweest. Dit heeft te maken met middelen. Een nieuw instituut kost geld, dan heb je extra overheadkosten. Er is een belangrijk verband met databescherming, daarom is het bij dezelfde organisatie ondergebracht. In Australië is een debat gaande om ook daar de gevensbescherming samen te voegen met het toezicht op openbaarheid. Je loopt dan tegen twee problemen aan: Er is inderdaad het risico dat dataprotectie belangrijker wordt dan openbaarheid. Verder is er al een bestaande organisatie die gericht is op dataprotectie. Het risico met de nieuwe taak is dat de organisatie daar niet voldoende fris tegenover staat, er te weinig 'bite' is om er tegen aan te gaan. In onze organisatie gebeurt het op kleine schaal dat dataprotectie belangrijker wordt gevonden dan openbaarheid, we leveren sterke inspanningen om dat tegen te gaan.

De kans op problemen is groter wanneer je twee aparte organisaties hebt, die zich bezig houden met 'common issues'. Zij kunnen twee verschillende conclusies trekken op dezelfde zaak, zonder verzoening, op de grens tussen openbaarheid en bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ze zenden dan verschillende signalen uit. Voor openbaarheid is een apart team in het leven geroepen. Er zijn nu dus twee verschillende teams, een voor databescherming en een voor openbaarheid. Het is de bedoeling om dit volgend jaar weer te integreren. Het is net als een nieuwe baby in het gezin, eerst heeft deze veel aparte aandacht nodig en later kan deze gewoon meedraaien.

Een echte botsing tussen de twee rechten heeft nooit plaatsgevonden. Wel zijn er gezonde debatten. De Information commissioner heeft drie functies: klachtenbehandeling, voorlichting van het bestuur en voorlichting van het publiek. Hij is tegelijkertijd rechter en openbaarheidskampioen.

Een voorbeeld van een zaak die op de grens ligt tussen databescherming en openbaarheid is de volgende. Met betrekking tot een senior official die tijdelijk bij een gemeente werkte, kwam het verzoek om aan te geven hoeveel deze persoon verdiend had en hoeveel hij bij zijn vertrek kreeg. In eerste instantie wilde de local council de informatie niet verstrekken, aangezien dit in strijd met de privacy zou zijn. Maar het gaat hier om het betalen van public money, publieke middelen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een persoon als publiek persoon en als privé persoon. In dit geval ging het om de persoon als publiek persoon, dus daarom was de Information commissioner van oordeel dat de informatie openbaar gemaakt moest worden.

Een andere zaak die speelt, is dat de overheid bij verslagen van vergaderingen alle namen van betrokkenen uit de verslagen haalt. Dit is niet nodig. Een grapje dat veel gemaakt wordt is dat soms alleen de naam van de Koningin nog blijft staan.

Een instantie die voor beide belangen een grens kan stellen, is daarom het beste. In Canada gaat dat fout. Daar zijn twee commissioners, beide sterke persoonlijkheden, en daar botst het. Dataprocessing heeft wel enigszins een trump card, troefkaart.

In Scandinavië vindt toezicht op openbaarheid plaats door de ombudsman. Daar is er al een traditie van openheid van 200/300 jaar. The British disease is secrecy. Openbaarheid is hier een uitdaging en daarom is daarvoor een gemotiveerde organisatie noodzakelijk.

Openbaarheid gaat enorm goed. De wet is nu 9 maanden in werking en er zijn ongeveer 80.000 verzoeken om informatie binnen gekomen. Bij de centrale overheid 21.000 en die beslaan 23% van de klachten die bij de Information Commissioner binnenkomen. Dus zo is berekend hoeveel het totale aantal verzoeken ongeveer moet bedragen. Van deze verzoeken wordt 65 tot 80% toegewezen. Er is ook een enorme inspanning in publiciteit geweest, daarom loopt het waarschijnlijk zo goed. Ook wordt de actieve openbaarheid aangemoedigd. Alle bestuursorganen (115.000) hebben een publication scheme moeten maken dat goedgekeurd moet zijn door de Information commissioner. Maar dit is wel enigszins een stiefkindje. Deze publication schemes leveren in het algemeen niet veel nieuws op. Onder de 115.000 bestuursorganen zijn ongeveer 75.000 medici.

De belangrijkste bevoegdheid is de decision notice. Klachten worden onderzocht. Een decision notice is afdwingbaar door de rechter. De Information commissioner kan een vordering hieromtrent instellen. Het niet opvolgen hiervan is contempt of court. Het is ondenkbaar voor een bestuursorgaan dat het zich hier schuldig aan zal maken. Wel kan zowel de klager als het bestuursorgaan te

gen een decision notice beroep instellen bij het Tribunal, en daarna naar het High Court. Maar naar het laatste alleen voor een rechtsvraag.

Het is belangrijk dat een beslissing herzien kan worden door een rechter, anders krijgt een Information commissioner te veel macht. In 10 gevallen is er beroep ingesteld bij het Tribunal. Inmiddels is er een uitspraak, het gaat om verslagen van rechtbanken. De Information commissioner vond dat deze volgens de letter van de wet niet openbaar gemaakt hoefden te worden, het Tribunal oordeelde dat dit zo is maar vond toch dat deze openbaar gemaakt moesten worden. De Information commissioner is tevreden met deze uitspraak. Bemiddelen vindt ook plaats. Dat doen we nu te veel. Van de 600 zaken die we tot nu toe afgesloten hebben, zijn er 65 afgesloten door middel van een decision notice. We willen toe naar meer decision notices. De belangrijkste reden is dat het proces van bemiddelen te lang duurt, je moet een hele correspondentie starten. Verder merken we dat bestuursorganen het proces gaan vertragen, wanneer je gaat bemiddelen.

De grootste gebruiker van de wet is het publiek. Daarna de belangengroeperingen, vervolgens de media en als vierde de overige gebruikers, zoals het bedrijfsleven.

Promotie is belangrijk. Ik heb bijvoorbeeld het afgelopen jaar 30/40 interviews gegeven en mijn staf heeft ook veel interviews gegeven. Verder is er veel tijd besteed aan het trainen van overheidsfunctionarissen.

Interview met de heer D.Banisar en de heer P. Noorlander, van art. 19 Global campaign for freedom of expression, te Londen, 26 oktober 2005.

Toezicht door een extern, gespecialiseerd lichaam heeft toegevoegde waarde. Toezicht door middel van beroep bij verschillende rechtbanken kan tot inconsistente uitspraken leiden. Een extern lichaam heeft ook als voordeel dat het meer contact heeft met de burger. Verder heeft het een overzicht over wat er gebeurt op gebied van openbaarheid, en kan het bijvoorbeeld trainingen geven.

Dit jaar zijn er 9 landen bijgekomen met openbaarheidswetten. Daarvan is er een, Oeganda, die niet een apart toezichtsorgaan heeft voor de wet.

Waar dat ontbreekt, zie je dat de wet niet goed geïmplementeerd wordt. Het helpt mensen om hun rechten te kunnen uitoefenen. Het kan de aandacht op openbaarheid vestigen. In Scandinavië werkt het ombudsmanmodel heel goed. Er bestaat daar veel respect voor deze instantie. In Canada is de Information Commissioner een ombudsman. De regering werkt deze tegen, de laatste periode is de regering 19 keer een juridische procedure begonnen naar aanleiding van de onderzoeksbevoegdheden van de Information Commissioner. Ook blijkt dat de provinciale Information Commissioners met een bindende beslisbevoegdheid het beter doen. Ook speelt in Canada een rol dat er twee commissioners zijn, een voor openbaarheid en een voor dataprotectie. Deze zijn in een machtsstrijd verwickeld. Ook worden er personen benoemd met een sterke politieke kleur.

Er is wel een samenhang met bescherming van persoonsgegevens. Veel openbaarheidsverzoeken hebben te maken met persoonsgegevens.

Er is ook verschil. De wetten moeten daar duidelijke omschrijvingen over geven. In Ierland en Nieuw-Zeeland werken de twee commissioners samen, er is sprake van een protocol. Nadeel van de combinatie is dat er niet één lichaam verantwoordelijk is voor de wet alleen, het instituut heeft ook andere verantwoordelijkheden.

Wel is belangrijk dat het instituut voldoende middelen en mensen krijgt, in Ierland was dit in eerste instantie niet het geval, waardoor de ombudsman, die Information commissioner werd, een enorme achterstand kreeg. Ook bleek hier dat de manier van werken een heel andere is dan bij klachtenbehandeling. Het behandelen van klachten omtrent openbaarheidsverzoeken is duidelijk gebaseerd op een wet, waar het behandelen van klachten over onbehoorlijk overheidsop treden dit niet is.

Wat dat betreft ligt dataprotectie wat dichterbij. Hoewel dit ook niet heel aanzienlijk is, de geschatte overlap bedraagt ongeveer 10%. Daarbij heeft een ombudsman weer meer ervaring met publiciteitscampagnes, dat is ook voor de openbaarheid nuttig.

Nadeel van toezicht alleen door de rechtbank is dat de prijs een drempel opwerpt en dat het minder efficiënt is. In Ierland is sinds 2 jaar een 'fee' geïntroduceerd voor het doen van een openbaarheidsverzoek, en dit heeft tot een

aanzienlijk lager aantal verzoeken geleid. In Zuid-Afrika wordt ook gewerkt met een systeem dat gebaseerd is op beroep bij de rechtbank, en daar zijn weinig zaken die aanhangig worden gemaakt.

Het lijkt niet logisch om van een beslissing van een Informatie commissaris naar een lagere rechter te gaan. Dan zou je meteen naar de hoogste rechter moeten, als je niet een Tribunal wilt zoals dat in de UK is. En dan alleen beroep op rechtsgronden, niet op feitenvaststelling. Ook is het nuttig om het beroepsrecht voor het bestuur te beperken, om enigszins een drempel op te werpen. In Mexico kunnen bestuursorganen niet eens in beroep.

In Nederland bestaat geen inzicht in het totale aantal openbaarheidverzoeken. In Mexico en Turkije bestaat een elektronisch systeem, zodat centraal bekeken kan worden hoeveel verzoeken er ingediend worden.

Interview met mw. K. Gundersen van de Campaign for freedom of information, te Londen, 27 oktober 2005.

De Campaign is in 1984 opgericht, met als doel een Freedom of Information Act te krijgen. Bij de keuze voor een extern toezichtsorgaan waren meerdere keuzes mogelijk. Voorheen werd er met een Code gewerkt, die van toepassing was op de centrale overheid. Klachten over de toepassing hiervan konden worden gericht tot de Parliamentary Ombudsman. Een hindernis hierbij is dat de zaken niet door een burger kunnen worden aangebracht, maar aangebracht moeten worden door een Member of Parliament. De ombudsman kon alleen aanbevelingen doen. In eerste instantie werden de aanbevelingen opgevolgd, de laatste jaren legde de regering deze aanbevelingen steeds meer naast zich neer. Het is daarom belangrijk dat een Informatie commissaris bindende beslissingen kan nemen.

In eerste instantie was er de White Paper. Hierin werd uitgegaan van een commissie van het parlement. In 1999 kwam er een wetsvoorstel. In de adviescommissie die hierbij betrokken was, zat ook Maurice Frankel, van deze Campaign. Toen gedurende het wetsproces bleek dat de Dataprotection Commissioner de Information commissioner werd, hadden we daar geen problemen mee. Van een geheel nieuw instituut is geen sprake geweest.

De Britse Information commissioner heeft sterkere bevoegdheden met betrekking tot de FOIA dan met betrekking tot de Data protection act. Hij volgt met betrekking tot de Data Protection Act ook een zachtere aanpak.

Combinatie van beide taken heeft ook een voordeel. Veel FOIA-verzoeken betreffen namelijk persoonsgegevens. Als beide taken niet in een instituut gecombineerd worden, moet de Informatie commissaris een speciaal team hebben dat een uitgebreide kennis heeft met betrekking tot bescherming van persoonsgegevens. In art. 40 van de wet wordt bijvoorbeeld nadrukkelijk verwezen naar bescherming van persoonsgegevens. Hierover moet dus kennis aanwezig zijn. De Canadese privacy commissioner adviseerde tegen de combinatie van taken. De Canadese commissioner wordt door het parlement benoemd. Het is een soort ombudsman. De Canadese Informatiecommissaris en Commissioner voor persoonsgegevens zijn in een machtsstrijd verwickeld. De aanbevelingen van de Nieuw-Zeelandse Information commissioner worden ook altijd opgevolgd.

Het grootste voordeel van een Informatiecommissaris is dat het goedkoop is. Procederen bij de rechter is hier heel duur. In 1992 was er de Environmental regulation. Toezicht hierop vond plaats door middel van beroep bij de rechter. Er kwamen maar heel weinig zaken voor de rechter. Gevolg was dat de wet genegeerd werd door departementen en door de private sector, aangezien er toch niet gehandhaafd werd. Nu valt per 1 januari 2005 de Environmental Information Regulations Act 2004 onder de Information commissioner. Er worden nu aanzienlijk meer verzoeken op grond van deze regeling ingediend.

We plaatsen een gids (guide) op onze website over de wijze waarop informatieverzoeken kunnen worden gedaan. Verder geven we veel trainingen, aan

ambtenaren, aan ngo's, aan de pers en aan anderen. We laten zien wat de voordelen van de wet zijn; het vergroot het vertrouwen van het publiek in de overheid, het leidt tot betere beslissingen, en het leidt tot beter documentenbeheer.

Doordat er veel verzoeken waren om informatie over declaraties, maken veel bestuursorganen die informatie nu actief openbaar. Bijvoorbeeld veel politiekorpsen maken de vergoedingen aan de korpschef openbaar. Door de betere naleving van de wet wordt de actieve openbaarmaking geactiveerd.

Bestuursorganen moeten een publication scheme maken. Dit moet worden goedgekeurd door de Information commissioner. Hierin staat wat ze actief openbaar maken. Wanneer informatie actief openbaar gemaakt is, kan een bestuursorgaan openbaarmaking weigeren met als reden dat de gevraagde informatie reeds op andere wijze beschikbaar is. De Schotse Information commissioner heeft onlangs een beslissing genomen met als strekking dat een dergelijke weigering die gebaseerd is op actieve openbaarmaking op internet, niet voldoende is. Er zijn ook mensen die niet de mogelijkheid hebben om op internet te zoeken.

De belangrijkste bevoegdheden van een Informatiecommissaris zijn de bevoegdheid om alle informatie te kunnen inzien en de bevoegdheid om openbaarmaking te kunnen vorderen.

Nu is er in de Freedom of Information Act een veto-bevoegdheid opgenomen. De Minister kan een veto uitspreken, op grond van art. 53. Alle andere ministers in het kabinet moeten het hier mee eens zijn. Het kabinet heeft aangegeven alleen van deze bevoegdheid gebruik te maken bij gevoelige zaken. Tegen het veto is beroep mogelijk bij het High Court, op rechtsgronden.

Veel van de tot nu toe genomen Decision notices zijn procedureel van aard. Er is weinig over de uitzonderingen beslist. Verder is er nog geen veto geweest.

Deze Campaign is de oudste ter wereld. We zorgen nu voor een goede implementatie van de wet. Dat is van belang voor het succes van de wet. Verder moeten we er voor waken dat wanneer de wet succesvol blijkt, er een tegenreactie komt. Dit is nu in Ierland het geval. De wet functioneerde daar heel goed, maar na de evaluatie 2 jaar geleden heeft de regering de toegang beperkt en zijn er kosten verbonden aan het indienen van een verzoek en aan het bezwaar maken bij de Information commissioner. In het jaarverslag schrijft de Ierse Information commissioner dat er nu aanzienlijk minder verzoeken ingediend worden.

In het Verenigd Koninkrijk bestaat ook een vergoedingensysteem. Er wordt vanuit gegaan dat een verzoek maximaal drie en een halve dag werk mag kosten voor de centrale overheid, en twee en een halve dag voor de andere overheidsorganen. Kost een verzoek minder tijd, dan is het gratis en mogen alleen de werkelijke kosten voor kopiëren en dergelijke in rekening worden gebracht. Dit gebeurt in de praktijk niet, aangezien het maken en sturen van een rekening meestal meer geld kost. Kost een verzoek meer tijd, dan mogen de volle kosten in rekening worden gebracht (vanaf £ 650,- voor de centrale overheid en £ 450,- voor de overige overheidsorganen) of mag het verzoek worden geweigerd. Verder kan er nog geweigerd worden wanneer een verzoek 'vexatious' is. Een verzoek is vexatious wanneer dit het werk van het overheidsorgaan belemmert of

wanneer dit individuen treitert (harass). Deze bepaling is in de wet opgenomen omdat een verzoek niks kost en er wel een waarborg moest zijn tegen misbruik van de wet. Over deze bepaling is nog geen jurisprudentie.

Interview met de heer Arthur Maandag, journalist van het Haarlams Dagblad en medewerker van Villa Media, telefonisch, 8 november 2005.

In Nederland heerst niet een openbaarheidsvriendelijk klimaat. Het openbaarheidsklimaat is in een hoog tempo aan het verslechteren. Ook wordt de Wob niet veel gebruikt. Zie ook de notitie van GroenLinks en Roger Vleugels hierover. Bij de conclusies uit deze notitie kan ik me aansluiten. Het verslechteren van het openbaarheidsklimaat in Nederland komt door twee zaken. Ten eerste de privatiseringen en ten tweede de privacyregels, waar met name de minister van Justitie zich te vaak op beroept. Daarbij is er de tendens dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State steeds makkelijker achter bestuursorganen gaat staan. Zo hebben ze bijvoorbeeld in de zaak van de Volkskrant en Willem Alexander de weigeringsgrond “eenheid van de Kroon” opgerekt. Ook is er een PR-achtige trend waar het gaat om informatie die de overheid uit zichzelf openbaar maakt. Alleen informatie die in de kraam van de overheid te pas komt, wordt openbaar gemaakt. Als krant hebben we niet alleen met de rijksoverheid te maken, maar ook veel met gemeenten. De werkwijze van de verschillende gemeenten inzake Wob-verzoeken is heel verschillend. Soms laat een wethouder vanuit politieke overwegingen een zaak vertragen. Dan is het lastig wat je moet doen. Als krant stappen we dan naar de rechter. Bij de rechtbank in Haarlem kunnen zittingen over het algemeen op korte termijn plaats vinden, dat helpt. Ook ontbreekt er bij bestuursorganen soms de kennis van de Wob. Ik heb wel eens antwoord gekregen op grond van een versie van de Wob die al een jaar niet meer in werking was.

Daarbij wordt over de wijzigingen van de Wob niet gecommuniceerd door de overheid. Als de Wob wordt gewijzigd naar aanleiding van een Europese richtlijn, dan wordt er niet eens een persbericht over verstuurd. Met name voor een wet die ziet op openbaarheid, is dat wel vreemd.

Een onafhankelijk instituut zou daarom wel toegevoegde waarde hebben. Wel is het dan van belang wat de taken en bevoegdheden zijn, kan een dergelijk instituut dan ook zelfstandig onderzoek instellen?

De wet is er al sinds 1980 en is een fundamenteel recht. Toch wordt er niet veel gebruik van gemaakt, omdat het lastig is voor mensen.

De website Villa Media is een onderdeel van de Nederlandse Vereniging van Journalisten. Ze beoogt handige informatie te verstrekken over de Wet openbaarheid van bestuur, in eerste instantie aan journalisten maar ook aan anderen. Meer van dergelijke websites zijn er niet in Nederland.

Bijlage 3

Huidige taken en bevoegdheden Nationale ombudsman en College bescherming persoonsgegevens

Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman is een Hoog College van staat. Ingevolge art. 78a, tweede lid, Grondwet, worden de Nationale ombudsman en de substituut ombudsman benoemd door de Tweede Kamer der Staten-Generaal, ter waarborging van hun onafhankelijkheid.

Taken

De taak van de Nationale ombudsman staat omschreven in art. 78a Grondwet: de ombudsman verricht op verzoek of uit eigen beweging onderzoek naar gedragingen van bestuursorganen van het Rijk en van andere bij of krachtens de wet aangewezen bestuursorganen. Het vierde lid van dit artikel bepaalt dat bij of krachtens de wet aan de Nationale ombudsman ook andere taken kunnen worden opgedragen.

Art. 9:27 Awb bepaalt dat de ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Blijkens het derde lid kan de ombudsman naar aanleiding van het door hem verrichte onderzoek aan het bestuursorgaan aanbevelingen doen. Het rapport waarin hij op grond van art. 9:36, eerste lid, Awb, zijn bevindingen en oordeel weergeeft, is niet bindend.

Benoeming

Het tweede lid van art. 78a Grondwet bepaalt dat de ombudsman en de substituut-ombudsman benoemd worden door de Tweede Kamer, voor een bij de wet te bepalen termijn. De benoeming vindt op grond van art. 2 Wet Nationale ombudsman plaats na een aanbeveling van een ‘Commissie van drie’, de vice-

president van de Raad van State, de president van de Hoge Raad der Nederlanden en de president van de Algemene Rekenkamer. De benoeming vindt plaats voor een periode van zes jaar, op grond van art. 2, derde lid, Wet No.

Bevoegdheden

In art. 78a, derde lid, Grondwet, staat dat de wet de bevoegdheid en de werkwijze van de ombudsman regelt. De ombudsman geeft zijn bevindingen en oordeel blijkens art. 9:36, eerste lid, Awb weer in een rapport. De ombudsman kan blijkens art. 9:27, derde lid, Awb, in dit rapport ook aanbevelingen doen aan het bestuursorgaan. Het rapport van de ombudsman is niet bindend.

Uit de Wet No en de Awb blijkt dat de ombudsman over de volgende onderzoeksbevoegdheden beschikt. De bevoegdheden uit de Awb gelden voor zowel lokale ombudslieden als de Nationale ombudsman, de bepalingen uit de Wet No gelden alleen voor de Nationale ombudsman.

opvragen/inlichtingen

In art 9:31, eerste, tweede en derde lid Awb, is het verstrekken van inlichtingen, overleggen van stukken geregeld.

oproepen

Op grond van art. 9:31, eerste lid, Awb, kan de ombudsman betrokkenen die zijn opgeroepen gelasten om in persoon te verschijnen. Uit art. 9:32, eerste lid, Awb blijkt dat de ombudsman deskundigen en tolken kan oproepen.

Art. 15 Wet No geeft bovendien nog aan dat personen die, ondanks dat ze zijn opgeroepen, niet zijn verschenen, door de openbare macht voor de Nationale ombudsman kunnen worden gebracht.

eed afnemen

9:32, derde lid, Awb.

betreden

Art. 9:34 Awb geeft de ombudsman de bevoegdheid om onderzoek ter plaatse in te stellen en daarbij elke plaats te betreden, behalve de woning zonder toestemming van de bewoner.

Jaarverslag

Art. 16 Wet No bepaalt dat de ombudsman jaarlijks een verslag van zijn werkzaamheden aan de beide kamers der Staten-Generaal en aan Onze Ministers zendt.

College bescherming persoonsgegevens

Taken

Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) heeft geen grondslag in de Grondwet. De Wet bescherming persoonsgegevens geeft in hoofdstuk 9 van de wet een regeling over het CBP. Art. 51 WBP bepaalt dat er een College bescherming persoonsgegevens is. De taak van het CBP is toe te zien op de verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig het bij en krachtens de wet bepaalde. Tevens houdt het CBP toezicht op de verwerking van persoonsgegevens in Nederland, wanneer de verwerking plaats vindt overeenkomstig het recht van een ander land van de Europese Unie. Art. 52 WBP geeft aan dat het CBP overigens de taken vervult die hem bij wet of verdrag zijn opgedragen en dat het CBP zijn taken in onafhankelijkheid vervult.

Benoeming

Het CBP bestaat uit een voorzitter en twee andere leden. De voorzitter wordt blijkens art. 53, tweede lid, WBP, benoemd bij koninklijk besluit, op voordracht van de minister, voor een periode van zes jaar. Art. 53, tweede lid, WBP, geeft aan dat de voorzitter moet voldoen aan de bij of krachtens art. 1d van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren gestelde vereisten voor benoembaarheid tot rechter in een rechtbank. De twee andere leden en eventuele buitengewone leden worden benoemd bij koninklijk besluit, op voordracht van de minister, voor een periode van vier jaar. Zij kunnen terstond worden herbenoemd. Op grond van art. 53, derde lid, WBP, is er een Raad van advies die het CBP adviseert. De leden zijn afkomstig uit verschillende sectoren van de maatschappij en worden benoemd door de minister, op voordracht van het CBP.

Onderzoeksbevoegdheden

Blijkens art. 51, eerste lid, WBP is het CBP belast met het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig het bij en krachtens de wet bepaalde. Art. 61, eerste lid, geeft vervolgens aan wie er met dit toezicht zijn belast.

Voor wat betreft de toezichtsbevoegdheden moet verder gekeken worden in afdeling 5.2 Awb.

Het vierde lid geeft aan dat het College bevoegd is tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van art. 5:20, eerste lid, Awb (verplichting tot medewerking aan toezicht).

Wie kan verzoeken om interventie

Art. 60, eerste lid, WBP, een belanghebbende kan om een onderzoek verzoeken.

Ambtshalve

Art. 60, eerste lid, WBP, het CBP kan ambtshalve een onderzoek instellen.

opvragen/inlichtingen, meenemen

art. 5:17, Awb, de toezichthouder is bevoegd inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden en daarvan kopieën te maken, of deze mee te nemen.

betreden

Art. 5:15 Awb geeft aan dat de toezichthouder bevoegd is om elke plaats te betreden.

Het tweede lid van art. 61 WBP bepaalt dat de toezichthouders bevoegd zijn om een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner; daarvoor is dan wel een bijzondere volmacht van het College vereist.

Interventiebevoegdheden, wettelijk voorziene bemiddeling etc.

Het college kan bemiddelen op grond van art. 47. Het College kan dan bemiddelen in een geschil met een verantwoordelijke. De bestuursrechtelijke dan wel civielrechtelijke procedure wordt voor zolang opgeschort.

Sancties, bestuursdwang

Het college kan bestuursdwang opleggen ter handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen, blijkens art. 65 WBP. Uit art. 5:32 Awb volgt dan dat er ook een dwangsombevoegdheid is.

bestuurlijke boete

Art. 66 geeft het CBP de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen indien de verantwoordelijke handelt in strijd met art. 27 (meldingsplicht) of 28 van de WBP (inhoud melding).

advies wetgeving

Op grond van art. 51, tweede lid, WBP, wordt het college om advies gevraagd over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur, die geheel of voor een belangrijk deel betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens.

Jaarverslag

Art. 58 WBP bepaalt dat het CBP jaarlijks voor 1 september een jaarverslag opstelt van de werkzaamheden, het gevoerde beleid in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn werkwijze in het bijzonder in het afgelopen kalenderjaar. Het verslag wordt aan de minister en aan de functionarissen voor gegevensbescherming toegezonden en algemeen verkrijgbaar gesteld.

Literatuurlijst

D. Banisar, *Freedom of Information and access to government record laws around the world*, May 2004, The FREEDOMINFO.ORG Global Survey.

A.W. Bradley & K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, Harlow: Pearson Education 2003.

CADA, Rapport d'activité de l'année 2003.

W. Duyvendak i.s.m. R. Vleugels, *Open de Oester, Nota over openbaarheid van bestuur*, Groen Links nota over de openbaarheid van bestuur, Den Haag: 2005.

T. Hart, *Freedom of Information becomes law in Germany - well, almost*, Bertelsmann Stiftung, juni 2005.

H. Kranenborg, W. Voermans, *Access to Information in the European Union, A Comparative Analysis of EC and Member State Legislation*, Groningen: Europa Law Publishing 2005.

M. McDonagh, *Freedom of Information Law in Ireland*, Dublin: Round Hall Sweet&Maxwell 1998.

L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2004.

C. Prins, 'Het vergeten feestje van de Wob', *Nederlands Juristenblad* 2005, p. 1385.

J.M. Reid, *Remarks to the third international conference of Information commissioners*, (III ICIC), Cancun, Mexico, <http://www.infocom.gc.ca>.

J.M. Reid, *The Access to information act: 10 years on*, <http://www.infocom.gc.ca>.

A. Roberts, *The Commissioner as regulator: Improving Strategies for enforcement of the Access to Information Act*, *Queen's Law Journal*, 27, 2002, p 647-683.

A. Roberts, *Spin Control and Freedom of information: Lessons for the United Kingdom from Canada*, Public Administration Vol. 83 No. 1, 2005 (1-23).

F. Schram, *Executive transparency in Belgium*, Freedom of Information Review, 95 (2001), p. 34-41.

R. Seerden & F. Stroink (red.), *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, a comparative analysis*, Antwerpen-Groningen: Intersentia Uitgevers 2002.

P.J. Stolk e.a. (red.), *Transparency in Europe II, Ministry of the Interior and Kingdom Relations*, Rijswijk: Artoos 2004.

R. Thomas, *The Freedom of Information Act, an introduction*, Information Commissioner, june 2003.

H.W.R. Wade & C. F. Forsyth, *Administrative Law*, Oxford: Oxford University Press 2004.

J. Wadham & J. Griffiths, *Blackstone's Guide to The Freedom of Information Act 2000, Second Edition*, Oxford: Oxford University Press 2005.

Websites

Bertelsmann Stiftung; http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F0A-7289AB15/bst/hs.xsl/publikationen_29310.htm,
zie ook <http://www.informationsfreiheit.info/>

Britse Information commissioner; <http://www.informationcommissioner.gov.uk>

Canadese Information commissioner; <http://www.infocom.gc.ca>

Conferentie Information commissioners in Cancun; <http://www.icic-cancun.org.mx> (website niet meer beschikbaar)

Duitse Bundesbeauftragte für Datenschutz; <http://www.bfd.bund.de/index.html>

Franse Cada; <http://www.cada.fr>

Hongaarse Informatie commissaris; <http://abiweb.obh.hu/abi/>

Italiaanse Commissie; <http://www.governo.it/Presidenza/ACCESSO/>

Mexicaanse Instituut; <http://www.ifai.org.mx/>

Noorse Ombudsman; <http://www.sivilombudsmannen.no/eng/index.php>