



© Grégory Bellemont; <https://www.flickr.com/photos/gbellemont> (CC).

HOE OPENBAAR ZIJN DE PARLEMENTAIRE ARCHIEVEN?

Johnny Anthoens, Belgische Senaat

De titel van dit artikel kan verwonderlijk lijken. Vormt de openbaarheid niet één van de grondslagen van de parlementaire democratie? Bieden niet alle parlementen op hun website een zeer ruim archief aan van hun verslagen, wetgevingsstukken, vragen en antwoorden? In mijn masterthesis *De raadpleegbaarheid van het archief van de Belgische Senaat. Knelpunten en aanbevelingen* ging ik uit van een minder bekend gegeven. De meeste parlementen houden er immers niet alleen een 'open archief', maar ook een 'besloten archief' op na. De manier waarop burger en onderzoeker dat laatste archief kunnen raadplegen is niet eenduidig geregeld. Dat blijkt althans uit de vergelijking met de andere assemblees van België en de ons omringende landen.

“ DE BELGISCHE ASSEMBLEES KUNNEN HEEL WAT INSPIRATIE OPDOEN BIJ DE PARLEMENTEN IN DE BUURLANDEN DIE HUN ARCHIEF ONMISKENBAAR PROFESSIONEEL BEHEREN EN RAADPLEEGBAAR MAKEN.

DE NORMEN IN HET ALGEMEEN

Bekijken we het geheel van de documenten die een parlement als archiefvormer opmaakt en ontvangt, dan kan de raadpleegbaarheid erg uiteenlopen. Niet alleen grondwettelijke, maar ook andere normen zijn daarbij van belang. Het Belgische voorbeeld toont aan dat het breedst mogelijke gamma zich kan voordoen. De twee uitersten zijn dan een zeer actieve — en zo snel mogelijke — publieke beschikbaarstelling aan de ene kant en een absolute, in de tijd onbeperkte geheimhouding aan de andere kant.

Ten eerste is er de publieke openbaarheid of het publiciteitsbeginsel. Democratisch verkozen organen kunnen immers niet functioneren zonder een zekere vorm van openbaarheid. Daarom kan de burger de parlementaire vergaderingen bijwonen en op die manier nagaan of zijn verkozenen hun werk doen. De verslagen van die vergaderingen en de stukken die daarin behandeld werden, worden ook zo vlug mogelijk gepubliceerd en op die manier voor iedereen raadpleegbaar gemaakt. Daarnaast worden de massamedia ingeschakeld om het parlementaire bedrijf zo ruim mogelijk bekend te maken. In de praktijk is de politieke openbaarheid evenwel lange tijd beperkt gebleven tot de plenaire vergaderingen, omdat zij

meer een podiumfunctie vervulden. De substantiële onderhandelingen kregen hun beslag binnen besloten commissievergaderingen. Die vergaderingen zijn nu in regel openbaar. In bepaalde gevallen, bijvoorbeeld omwille van doeltreffende besluitvorming, kan het legitiem zijn om parlementaire commissies achter gesloten deuren te laten vergaderen. Als gevolg daarvan kunnen de notulen van die vergaderingen, of andere stukken die er ter sprake komen, niet — of althans niet onmiddellijk — openbaar gemaakt worden.

Ten tweede kan een wetgever de openbaarheid van de parlementaire archieven regelen in het raam van een bredere, gemeenrechtelijke openbaarheid van overheidsarchief. Die stap is in België vooralsnog niet gezet. De federale kamers zijn immers niet opgenomen in het toepassingsgebied van de Archiefwet van 24 juni 1955. Zij zijn niet verplicht om hun archiefbescheiden na dertig jaar naar het Algemeen Rijksarchief over te brengen, waardoor die bescheiden openbaar zouden worden. Op dat gebied speelt nog volkomen de administratieve autonomie van de wetgevende kamers. Kamer en Senaat blijven dus zelf verantwoordelijk voor zowel het beheer als voor de raadpleegbaarheid van hun archief. Uit de internationale vergelijking blijkt dat België daarmee zeker geen unieke positie bekleedt.

Ten derde kan het parlement geen abstractie maken van de (grond)wettelijke openbaarheid van bestuur. Een parlement verricht immers, naast zijn hoofdtaken, bepaalde handelingen die wezenlijk gelijk zijn aan die van een bestuur. Personeel aanwerven, bijvoorbeeld, of overheidsopdrachten toewijzen. In het licht van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof vallen de bescheiden die uit die handelingen resulteren onder de federale openbaarheidswet.

Ten vierde is onder stuwning van de Europese Unie de verwerking van persoonsgegevens aan banden gelegd. De wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten



opzichte van persoonsgegevens houdt in dat die gegevens enkel onder bepaalde voorwaarden verwerkt mogen worden. Voor sommige gegevens geldt een principieel verwerkingsverbod. Er zijn wel enkele mogelijkheden om af te wijken, wanneer de gegevens verwerkt worden voor historische, wetenschappelijke en statistische doeleinden. Hoe dan ook maakt het parlement geen aanspraak op een uitzonderingspositie. Zo heeft de Privacycommissie al aanstoot genomen aan het publiceren van naturalisatiegegevens op de website van de Senaat.

Ten vijfde bestaat er sinds 1996 een geheimhoudingsplicht met betrekking tot de niet-openbare vergaderingen van parlementaire onderzoekscommissies. Alleen de betrokken commissie kan, onder bepaalde voorwaarden, de geheimhouding opheffen. Wanneer de commissie niet meer bestaat, is geen enkele andere instantie daartoe bevoegd. De meeste bescheiden die naar aanleiding van niet-openbare vergaderingen van onderzoekscommissies zijn opgemaakt of daarin aan de orde zijn geweest, zijn bijgevolg definitief voor onderzoek afgesloten. Dat vormt ongetwijfeld een essentieel verschil met aanverwante bescheiden bij andere overheden die ook privacygevoelig zijn en het geheim van onderzoek kunnen betreffen — bijvoorbeeld de hoven en rechtbanken die zetelen in strafzaken — maar wier openbaarmaking door de regelgeving wel mogelijk is gemaakt.

Ten zesde zijn er een aantal specifieke normen die zich in eerste instantie richten tot de raadpleger van archiefbescheiden, maar zeker ook van belang kunnen zijn voor de instelling die de raadpleging mogelijk maakt. Het gaat hier om auteursrechten, momenteel geregeld in het wetboek van economisch recht, boek XI, titel V, hoofdstuk II ('Intellectueel eigendom') en de wet van 3 mei 2016 over het hergebruik van overheidsinformatie.

DE BELGISCHE ASSEMBLEES

De administratieve autonomie waarover een assemblee beschikt, laat verschillende opties open. In het reglement waarin ze haar eigen werking regelt, kan

ze al enkele bepalingen over het archief en de raadpleegbaarheid ervan opnemen. Maar een assemblee kan daarnaast, enkel voor haar archief en/of voor het raadplegen ervan, een afzonderlijke regeling aannemen.

De Senaat kende eerst maar een paar bepalingen in zijn algemeen reglement. Sinds 1992 beschikt hij over een afzonderlijk reglement met betrekking tot het raadplegen van archiefbescheiden. Dat raadplegingsreglement gaat uit van het principe van de onmiddellijke openbaarheid. Er zijn drie uitzonderingen: alle bescheiden over de interne werking en de besloten vergaderingen van de senaat, over de staatsveiligheid en over de persoonlijke levenssfeer. De beschermingstermijnen voor die uitzonderingen verstrijken respectievelijk na dertig, vijftig en honderd jaar.

Bij de Kamer van volksvertegenwoordigers is er geen afzonderlijk reglement. Er zijn wel enkele archiefbepalingen opgenomen in het algemene reglement. Daarin bevestigt ze onder andere de geheimhoudingsplicht met betrekking tot de informatie verkregen naar aanleiding van niet-openbare vergaderingen van onderzoekscommissies. Voor het overige geldt er een vaste praktijk: wie niet-gepubliceerde archiefstukken van de Kamer wil raadplegen, moet toestemming krijgen van de griffier.

Het Vlaams Parlement beschikt niet alleen over bepalingen in het algemene reglement, maar ook over een archiefreglement dat je via de website kunt downloaden. Dat archiefreglement regelt niet alleen de raadpleging, maar ook de overdracht aan de archiefdienst, de selectie, bewaring en fysieke toegang tot de archieven. Alle archiefdocumenten die betrekking hebben op plenaire vergaderingen, commissievergaderingen, vragen of antwoorden, zijn raadpleegbaar "zodra het dossier is afgehandeld en de parlementaire documenten waar zij inhoudelijk een geheel mee vormen, zijn gepubliceerd". Voor andere archiefdocumenten gelden er specifieke termijnen. De beschermingstermijn bedraagt maximaal

dertig jaar. Maar meestal kan de griffier, na advies van de archiefdienst, de raadpleging voor wetenschappelijk onderzoek vroeger toestaan.

Het Waals Parlement, het Parlement van de Franse Gemeenschap, het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement gaan min of meer op dezelfde manier te werk als de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Ze beschikken wel over enkele verspreide archiefbepalingen in hun algemene reglement, maar niet over een afzonderlijke raadplegingsregeling. Het Waals Parlement heeft de maximale transparantie van zijn activiteiten wel verankerd in artikel 153 van het reglement, terwijl het Parlement van de Duitstalige gemeenschap in de komende jaren richtlijnen voor de raadpleging zal uitwerken.

DE PARLEMENTEN VAN DE BUURLANDEN EN HET EUROPEES PARLEMENT

Steken we de Belgische grenzen over, dan blijkt al snel dat elk land een ander gewicht toekent aan de verschillende normen voor de raadpleegbaarheid van parlementair archief.

Nederland gaf de voorkeur aan de gemeenrechtelijke openbaarheid van archief. De Eerste en Tweede Kamer moeten hun archiefbescheiden die niet voor vernietiging in aanmerking komen en ouder zijn dan twintig jaar, overbrengen naar een bewaarplaats van het Rijk. Zodra die bescheiden in een archiefbewaarplaats liggen, zijn ze openbaar, tenzij er bij de overbrenging beperkingen voor bepaalde tijd gesteld zijn. De administratieve autonomie van de Eerste en Tweede Kamer op archiefvlak beperkt zich dus tot de stukken die nog niet naar het Nationaal Archief overgebracht werden. Voor die stukken bestaat er geen formele regeling, wel een *modus vivendi* om de raadpleging mogelijk te maken. Zo hanteert de Tweede Kamer in de praktijk dezelfde criteria als in de Nederlandse Wob (wet openbaarheid van bestuur).

In Luxemburg daarentegen is het parlement niet onderworpen aan een

overdrachtsverplichting. De Chambre des Députés maakt voor de raadpleging van zijn archief gebruik van een intern reglement. Luxemburg heeft wel een ruime openbaarheidswet in voorbereiding, die ook van toepassing is op alle documenten waarover de Chambre des Députés beschikt.

Ook Frankrijk hecht een groot belang aan de parlementaire autonomie op archiefvlak, maar die autonomie mag niet neerkomen op amateurisme of ontoegankeelbaarheid. Daarom bepaalt ordonnantie nummer 58-1100 van 17 november 1958 dat elke assemblee de eigenaar is van haar archief en verantwoordelijk is voor de bewaring en de valorisatie ervan. Voor de raadpleegbaarheid hebben zowel de Assemblée Nationale als de Senaat voorzieningen ontwikkeld die dicht aansluiten bij de gemeenrechtelijke regels die in Frankrijk voor het nationaal archief gelden. De meest gangbare beschermingstermijn is vijftientig jaar.

In Duitsland maken de Bundestag en de Bundesrat op eigen verantwoordelijkheid uit of ze hun bescheiden aan het Bundesarchiv aanbieden of overdragen. Het parlement draagt zijn archief al lange tijd niet meer over, het blijft dus zelf verantwoordelijk voor het beheer en de raadpleegbaarheid. De Bundestag beschouwt het als zijn taak om de transparantie en de begrijpelijkheid van het parlementaire bedrijf te waarborgen, en beschouwt zijn archief dus als openbaar. Het wil daarbij zo professioneel mogelijk te werk gaan. Daarom heeft de Bundestag een samenhangend pakket van regels en instrumenten ontwikkeld die de volledige levensweg van de archiefbescheiden — zowel het ontstaan als de bewerkingen in de dynamische fase, de selectie, de overdracht naar de archiefdienst en de raadpleging — dekken. In de regel geldt er een termijn van dertig jaar voor het raadplegen van de archiefbescheiden. In de praktijk oriënteert de Bundesrat zich aan dezelfde regels en instrumenten.

In het Verenigd Koninkrijk bestaat er evenmin een overdrachtsverplichting voor het parlement, daar geeft sinds

2005 de algemene openbaarheidswetgeving de toon aan. Het Britse Hoger- en Lagerhuis zijn immers ook onderworpen aan de *Freedom of Information Act* (FOIA). De FOIA zelf bevat enkele uitzonderingsgronden die rechtstreeks voor het parlement van belang zijn: specifieke informatie over parlementsliden, het *parliamentary privilege* (het parlement moet in alle onafhankelijkheid zijn werk kunnen doen, zonder inmenging van regeringen, rechtbanken of andere instanties), en de doeltreffende afwikkeling van staatszaken. De archieven van het Britse Hoger- en Lagerhuis worden door een gezamenlijke dienst, de Parliamentary Archives, beheerd. Voor 2005 paste die dienst dezelfde voorschriften toe als in de *Public Records Act*. Als gevolg daarvan zijn de meeste stukken ouder dan dertig jaar vrij raadpleegbaar.

Binnen de Europese Unie regelt de Verordening (EG) nummer 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 overkoepelend de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. Die verordening gaat uit van een algemeen, onvoorwaardelijk recht op toegang, een brede definitie van 'documenten', van het schadebeginsel en van een beroepsmogelijkheid. De uitzonderingen gelden voor ten hoogste dertig jaar, tenzij ze de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, commerciële belangen of gevoelige documenten betreffen. Dezelfde verordening voorziet in documentenregisters die het de burger mogelijk moeten maken documenten te identificeren en te raadplegen.

CONCLUSIE

Historisch gezien heeft de burger eerst toegang gekregen tot de verslagen en stukken van de parlementaire vergaderingen. Pas daarna hebben de uitvoerende en rechterlijke macht hun archiefbescheiden voor hem opengesteld, althans voor zover die bescheiden al een respectabele leeftijd hebben bereikt. Nog later heeft de uitvoerende macht een inhaalbeweging gemaakt voor de jongere stukken, met name door middel van de openbaarheid van bestuur. In die context komt

het anachronistisch over dat er nog een restcategorie van archiefbescheiden is overgebleven die afhankelijk is van het zelfstandig oordeel van een overheidsinstantie. Waarom kan er voor de bescheiden van de parlementen die buiten het publiciteitsbeginsel vallen niet een of andere regeling komen die het principe van de openbaarheid verankert en de uitzonderingsgronden definieert en verantwoordt in het licht van een democratische samenleving?

Voor de Belgische parlementaire assemblees is er noch op internationaal, noch op internrechtelijk niveau een rechtsinstituut voorhanden dat de raadpleegbaarheid van alle documenten afdoende waarborgt en organiseert. Uiteraard kan men overwegen om de geldende archief- en openbaarheidswetgeving met het oog daarop te wijzigen en uit te breiden. De moeizame herziening van de Archiefwet van 24 juni 1955 toont evenwel aan dat een dergelijke oefening verre van gemakkelijk belooft te worden.

Pragmatisch gezien vormt een afzonderlijk archief- of raadplegingsreglement zeker een waardevol alternatief. De assemblees die nu al over zo'n reglement beschikken (Senaat, Vlaams Parlement), kunnen dat uiteraard aanscherpen met behulp van de principes en uitzonderingsgronden die nu in de gemeenrechtelijke archief- en openbaarheidswetgeving vertolkt zijn. Bij de uitzonderingsgronden zal de assemblee moeten afwegen op welke manier ze tegemoet wil komen aan de eigenheid van het parlementaire bedrijf, bijvoorbeeld aan de vertrouwelijkheid van sommige werkzaamheden. Maar de Belgische assemblees kunnen ook heel wat inspiratie opdoen bij de parlementen in de buurlanden die hun archief onmiskenbaar professioneel beheren en raadpleegbaar maken. ■■