

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Havenlaan 88, bus 20
1000 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2023/029

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Bevoegdheid beroepsinstantie

Bestuursdecreet van 7 december 2018, titel II, hoofdstuk 3, afdeling 6.

Besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie.

Voorafgaande procedure

Op 16 januari 2023 vraagt ■■■ (hierna vermeld als: verzoeker) met een mailbericht aan de gemeente Meise om hem een digitale kopie te bezorgen van een brief aan de raadsman van het bestuur en het advies van de raadsman. Verzoeker vraagt dit naar aanleiding van het besluit van het college van burgemeester en schepenen van Meise van 21 november 2022 waarbij het college vaststelt dat "minstens 1 actieve mandataris, 1 fractie en 1 lid van een partij" een artikel van ■■■ deelde op de sociale media. Het college kon zich, volgens dit besluit, en zoals de verzoeker meedeelt, "niet van de indruk ontdoen dat het delen van dit artikel gelijk is aan medewerking van het openbaar maken van het besloten strafdossier."

Op 18 januari 2023 antwoordt de algemeen directeur van de gemeente Meise aan verzoeker dat de openbaarmaking van het advies van de raadsman afbreuk zou doen aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting. *"Dit betreft een absolute uitzonderingsgrond. Het belang van voornoemd beroepsgeheim van advocaten t.a.v. het principe van de openbaarheid van bestuur werd uitdrukkelijk bevestigd in het arrest nr. 202.966 van de Raad van State dd. 15 april 2010."*

Op 19 januari 2023 dient verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie tegen de weigeringsbeslissing van de gemeente Meise. Dit beroep werd geregistreerd op 19 januari 2023.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 16 januari 2023.

De aangevochten beslissing van de gemeente Meise dateert van 18 januari 2023. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroepschrift van verzoeker van 19 januari 2023 is tijdig ingediend en wordt dan ook **ontvankelijk** beschouwd.

Gegrontheid van het beroep

Overeenkomstig artikel II.31, eerste lid Bestuursdecreet heeft het recht op passieve openbaarheid betrekking op bestuursdocumenten. Op grond van deze bepaling is elke instantie in principe verplicht aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten.

De openbaarmaking kan slechts geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen II.33 tot en met II.39 van voormeld decreet.

1. Bestreden beslissing

De gemeente Meise heeft, bij bericht van de algemeen directeur, het openbaarheidsverzoek afgewezen op 18 januari 2023 en argumenteert de beslissing als volgt :

“Conform artikel II. 34 van het bestuursdecreet van 7 december 2018 dienen wij uw aanvraag tot openbaarheid af te wijzen. De openbaarmaking van het advies van de raadsman zou afbreuk doen aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting. Dit betreft een absolute uitzonderingsgrond. Het belang van voornoemd beroepsgeheim van advocaten t.a.v. het principe van de openbaarheid van bestuur werd uitdrukkelijk bevestigd in het arrest nr. 202.966 van de Raad van State dd. 15 april 2010.”

2. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker tekent beroep aan tegen de voormelde weigeringsbeslissing van de gemeente Meise en motiveert dit als volgt:

“Ons inziens

** is het artikel II.34 van het bestuursdecreet hier niet van toepassing.*

** is het beroepsgeheim van de advocaat niet van toepassing op de gemeente, waardoor de vraag van de gemeente aan de advocaat niet onder dat beroepsgeheim kan vallen.*

** betreft het een juridisch advies waarvan de vertrouwelijkheid niet noodzakelijk is om de rechten van verdediging van de gemeente intact te houden.”*

3. Inhoud van het standpunt van de gemeente Meise

Bij bericht van 26 januari 2023, na verzoek van de beroepsinstantie van 24 januari 2023, deelt de algemeen directeur van de gemeente Meise aan de beroepsinstantie over de weigering het volgende mee:

“.. Ik heb mij hiervoor gebaseerd op een advies van de administratie binnenlands bestuur in een ander dossier:

In de beslissingen van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie vinden we over de adviezen van een raadsman het volgende standpunt terug ([OVB/2018/258](#); [OVB/2013/83](#); [OVB/2016/175](#))

“Overwegende dat artikel 12 van het openbaarheidsdecreet stipuleert dat de in artikel 13 tot 15 van dit decreet bepaalde uitzonderingen gelden onverminderd de andere bij de wet, het decreet of de ordonnantie bepaalde uitzonderingen op de gronden die te maken hebben met de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid, de gemeenschap of het gewest;

Overwegende dat conform artikel 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur een federale of niet-federale administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, kan afwijzen wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting;

Overwegende dat inderdaad dient te worden vastgesteld dat artikel 458 van het Strafwetboek stipuleert dat alle “personen die uit hoofde van hun staat of beroep kennis dragen van geheimen die hun zijn toevertrouwd, en deze bekendmaken buiten het geval dat zij geroepen worden om in recht of voor een parlementaire onderzoekscommissie getuigenis af te leggen en buiten het geval dat de wet hen verplicht die geheimen bekend te maken” strafrechtelijk zullen worden gesanctioneerd;

Overwegende dat voormeld artikel uit het Strafwetboek dus wel degelijk van toepassing is ten aanzien van advocaten en het betreft hier dan ook de wettelijke verankering van het beroepsgeheim voor advocaten;

Overwegende dat de beroepsinstantie hierbij onmogelijk omheen kan aan de vaststelling dat het belang van voornoemd beroepsgeheim van advocaten t.a.v. het principe van de openbaarheid van bestuur eveneens uitdrukkelijk werd bevestigd in het arrest nr. 202.966 van de Raad van State dd. 15 april 2010; dat in dit arrest de Raad van State de toepassing van artikel 6, §2, 2° van de Wet van 11 april 1994 heel expliciet heeft bijgetreden;

Overwegende dat de Raad van State in het aangehaalde arrest heeft gesteld dat de geheimhoudingsverplichting er op gericht is om het iedereen mogelijk te maken op de best mogelijke manier bijstand te krijgen van een advocaat, door de waarborg dat alles wat wordt besproken, vertrouwelijk blijft, en niet ter kennis kan komen van derden; dat het beroepsgeheim er is om de vertrouwelijkheid te beschermen, en niet omgekeerd; dat de beroepsinstantie zich dan ook niet kan of mag afvragen of een bestuursinstantie afbreuk zou doen aan het beroepsgeheim van haar raadsman, en of zij de vertrouwensrelatie met deze zou schenden; dat de beroepsinstantie daarentegen moet nagaan of de vertrouwelijkheid, waar een bestuursinstantie kan van genieten in haar overleg met een advocaat, moet wijken voor het beginsel van de openbaarheid van bestuur; dat de Raad van State daarover zegt dat de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur daar op het eerste gezicht ontkennend op antwoordt;

Overwegende dat de beroepsinstantie eveneens van oordeel is dat deze bescherming van het beroepsgeheim niet enkel wordt geboden voor adviezen of documenten die verband houden met een gerechtelijke procedure; dat de Raad van State heeft gesteld dat de geheimhoudingsplicht er op gericht is om het iedereen mogelijk te maken op de best mogelijke manier bijstand te krijgen van een advocaat;

dat de beroepsinstantie van oordeel is dat het beroepsgeheim zich ook uitstrekt tot alle informatie en adviezen in de behandeling van een zaak of de persoonlijk juridische positie van een cliënt (zie ook GwH 23 januari 2008, nr.10/2008);

[...]

Overwegende dat daaruit dan ook moet worden afgeleid dat het beroepsgeheim van advocaten dient gerespecteerd te worden; dat het inderdaad een toepassing uitmaakt van de uitzondering op grond van een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting, zoals voorzien in artikel 6, §2, 2° van de federale openbaarheidswetgeving;

Overwegende dat de beroepsinstantie van oordeel is dat, in toepassing van artikel 12 van het openbaarheidsdecreet, de vermelde zeven externe juridische adviezen wel degelijk vallen onder de uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur;”

Bij het standpunt van de gemeente Meise wordt het advies van de raadsman gevoegd, dat stelt dat het advies een vertrouwelijk document is dat niet onder de openbaarheid van bestuur valt.

4. Standpunt van de beroepsinstantie

Conform artikel 6 §2 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur kan een federale of niet-federale administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, afwijzen wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting.

Artikel 458 van het Strafwetboek stipuleert dat alle “personen die uit hoofde van hun staat of beroep kennis dragen van geheimen die hun zijn toevertrouwd, en deze bekendmaken buiten het geval dat zij geroepen worden om in recht of voor een parlementaire onderzoekscommissie getuigenis af te leggen en buiten het geval dat de wet hen verplicht die geheimen bekend te maken” strafrechtelijk zullen worden gesanctioneerd.

Voormeld artikel uit het Strafwetboek is van toepassing ten aanzien van advocaten en het gaat hier bijgevolg om de wettelijke verankering van het beroepsgeheim van advocaten. De beroepsinstantie kan hierbij onmogelijk omheen aan de vaststelling dat het belang van voornoemd beroepsgeheim van advocaten t.a.v. het principe van de openbaarheid van bestuur eveneens uitdrukkelijk werd bevestigd in het door de gemeente ook vermelde het arrest nr. 202.966 van de Raad van State d.d. 15 april 2010.

Vooreerst stelt de Raad van State dat artikel 1 van de wet van 11 april 1994 bepaalt dat deze van toepassing is “op de administratieve overheden andere dan de federale administratieve overheden doch slechts in de mate dat deze wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt”.

Daaruit volgt dat deze uitzondering op de openbaarheid van bestuur niet beperkt is tot aanvragen met toepassing van de wet van 11 april 1994 zelf, maar dat zij van toepassing is op alle regelingen inzake de openbaarheid van bestuur. De Raad van State heeft de toepassing van artikel 6 §2 2° van de wet van 11 april 1994 heel expliciet bijgetreden. Zij heeft in het aangehaalde arrest uitdrukkelijk gesteld dat de geheimhoudingsplicht erop gericht is om het iedereen mogelijk te maken op de best mogelijke manier bijstand te krijgen van een advocaat, door de waarborg dat alles wat wordt besproken, vertrouwelijk blijft, en niet ter kennis kan komen van derden. Het beroepsgeheim is er om de vertrouwelijkheid te beschermen en niet omgekeerd.

De beroepsinstantie oordeelt dat het bedoeld advies van de advocaat van de gemeente Meise werd opgesteld vanuit de wettelijk beschermde vertrouwensrelatie tussen de gemeente Meise en de raadsman. Het advies mag dan ook niet aan derden worden vrijgegeven.

De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat, in toepassing van artikel II.39 tweede lid van het Bestuursdecreet, het door de gemeente Meise ontvangen advies onder de uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel 6 §2 2° van de federale wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, valt. Een advies van een advocaat over een mogelijke deontologische en strafrechtelijke vervolging van mandatarissen is een vertrouwelijke zaak tussen cliënt en advocaat. Het vrijgeven van het opgevraagde document zou die vertrouwelijkheid ondergraven. Dit beroepsonderdeel wordt bijgevolg als **ongegrond** beschouwd.

De beroepsinstantie oordeelt tevens dat de uitzonderingsgrond ook van toepassing is voor de door de verzoeker gevraagde brief van de gemeente Meise gericht aan de advocaat. Dit document, onder welke vorm ook, maakt deel uit van de briefwisseling van een cliënt, hier de gemeente Meise, met de advocaat, en valt, zoals hiervoor wordt uiteengezet in het geciteerde arrest van de Raad van State, binnen de vertrouwelijkheid van de communicatie tussen die partijen. Ook het vrijgeven van dit document doet afbreuk aan die vertrouwelijkheid. Dit beroepsonderdeel is bijgevolg eveneens **ongegrond**.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ van 19 januari 2023 tegen de weigeringsbeslissing van de gemeente Meise van 18 januari 2023 wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 13 februari 2023

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter