

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/2023/049

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 20 januari 2023 diende [REDACTED] (hierna vermeld als: verzoeker), een verzoek in bij de gemeente Merksplas om inzage te krijgen in de minnelijke schikking die getroffen is met [REDACTED].

Op 30 januari 2023 weigerde de gemeente Merksplas het verzoek in te willigen.

Op 8 februari 2023 diende verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie tegen de beslissing van de gemeente Merksplas tot weigering van de gevraagde inzage in de afgesloten dading met [REDACTED]. Dit beroep werd geregistreerd op 9 februari 2023.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 20 januari 2023. De beslissing van de gemeente Merksplas dateert van 30 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 d.d. 8 februari 2023 is tijdig ingediend en **ontvankelijk**.

Gegrondeheid 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. De bestreden beslissing

De gemeente Merksplas weigert de openbaarmaking van de dading met ■■■ omdat deze minnelijke schikking wel is afgesloten doch nog niet is uitgevoerd. Het betreft in casu een dading in het kader van handhaving inzake ruimtelijke ordening en aangezien de dading nog niet is uitgevoerd bestaat op dit ogenblik nog steeds de mogelijkheid dat het dossier alsnog gerechtelijk of bestuurlijk wordt gesanctioneerd. Om die reden acht de gemeente de uitzonderingsgrond van artikel II.36, §1, lid 2, 3° van het Bestuursdecreet van toepassing.

Zelfs indien de minnelijke schikking niet zou worden beschouwd als een document dat uitsluitend ten behoeve van de strafvordering wordt opgesteld, kan deze daartoe wel nuttig zijn. Om die reden is ook de uitzonderingsgrond uit artikel 27, §1, 4° Wet Toegang Milieu-informatie, nl. ter bescherming van de opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten relevant.

2. Inhoud van het beroepschrift

Beroeper is het niet eens met voormelde weigeringsbeslissing en vraagt de beroepsinstantie om deze beslissing van de gemeente Merksplas om te vormen en inzage te verlenen in de gevraagde minnelijke schikking.

3. Toelichting door de gemeente Merksplas

Om met kennis van zaken het beroep te kunnen beoordelen contacteerde de beroepsinstantie de gemeente Merksplas voor de nodige toelichting bij het ingestelde beroep. Op 4 maart 2023 bezorgde de gemeente de minnelijke schikking aan de beroepsinstantie. De gemeente Merksplas handhaaft bovendien haar standpunt zoals uiteengezet in de beslissing van 30 januari 2023.

4. Standpunt van de beroepsinstantie

Het Bestuursdecreet maakt, wat betreft de uitzonderingen op het recht op openbaarheid, een onderscheid naargelang het gaat om een aanvraag tot openbaarmaking die betrekking heeft op milieu-informatie dan wel op andere informatie. Artikel I.4, 11° van het Bestuursdecreet somt gedetailleerd op wat onder milieu-informatie moet verstaan worden. De gevraagde minnelijke schikking moet volgens het oordeel van de beroepsinstantie beschouwd worden als een document dat milieu-informatie in de zin van artikel I.4, 11°, e) Bestuursdecreet bevat. Het gaat immers om een overtreding tegen de regelgeving inzake de ruimtelijke ordening, welke in beginsel milieu-gerelateerd is.

Bijgevolg zou de relatieve uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel II.36, §1, tweede lid, 3° Bestuursdecreet ingeroepen -en door de gemeente Merksplas gebruikt als grond tot weigering van de gevraagde openbaarmaking- van toepassing kunnen zijn.

Artikel II.36, §1, 3° Bestuursdecreet bepaalt dat overheidsinstanties de aanvraag tot openbaarmaking afwijzen, voor zover die betrekking heeft op bestuursdocumenten die milieu-informatie bevatten, indien ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijke karakter van bestuursdocumenten die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie zijn opgesteld, en dit zolang de mogelijkheid blijft bestaan om een strafsanctie of een administratieve sanctie op te leggen. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting (Parl.St. VI.Parl. 2017-18 nr. 1656/1, 59) belet deze bepaling dat bestuursdocumenten die uitsluitend werden opgesteld ten behoeve van de strafvordering, worden vrijgegeven om het goede verloop van het strafonderzoek, de rechten van verdediging en het vermoeden van onschuld te vrijwaren. Deze uitzonderingsgrond is aldus van toepassing indien het vrijgeven van de gevraagde bestuursdocumenten schade toebrengt aan het opsporen en vervolgen van strafbare feiten of de rechten van verdediging in het gedrang brengt. Evenwel vallen onder deze uitzonderingsgrond niet de bestuursdocumenten die niet uitsluitend werden opgesteld ten behoeve van de strafvordering, maar eventueel wel in een opsporingsonderzoek gebruikt worden. Bestuursdocumenten, die nuttig of bruikbaar voor het strafonderzoek zijn, maar niet uitsluitend met het oogmerk van de strafvordering zijn opgesteld, vallen bijgevolg niet onder het toepassingsgebied van de uitzonderingsgrond van artikel II.36, §1, tweede lid, 3° Bestuursdecreet.

De beroepsinstantie stelt vast dat de betrokken minnelijke schikking conform de in artikel 6.4.19 ev. VCRO bepaalde regels aan de overtreder de mogelijkheid biedt om met betrekking tot de vastgestelde stedenbouwkundige schendingen een herstel uit te voeren door een combinatie van aanpassingswerken en het betalen van een meerwaarde. Om die reden is de minnelijke schikking niet “uitsluitend” ten behoeve van de strafvordering opgesteld, en evenmin uitsluitend ten behoeve van de vordering van een administratieve sanctie. Bijgevolg is in dit geval artikel II.36, §1, tweede lid, 3° Bestuursdecreet niet van toepassing.

Voor bestuursdocumenten die niet uitsluitend werden opgesteld ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie, maar eventueel wel in een opsporingsonderzoek gebruikt worden, dient in casu artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie bekeken te worden. Deze bepaling voorziet dat een vraag tot openbaarmaking afgewezen wordt als het publiek belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten. Deze uitzondering geldt ook voor de niet-federale overheden omdat zij verband houdt met de strafvervolging, die met uitzondering van de bevoegdheden die artikel 11 en 11bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Gemeenschappen en de Gewesten hebben toegekend, een federale bevoegdheid blijft. In bovenvermelde wet worden met “sanctioneerbare feiten” de strafrechtelijk betugelde feiten bedoeld, evenals de feiten die onderworpen zijn aan een administratieve sanctie met inbegrip van de disciplinaire maatregelen. Onder deze uitzonderingsgrond kunnen bijvoorbeeld ook de documenten vallen die nog niet gelinkt zijn aan een lopend gerechtelijk onderzoek, maar waarvan de openbaarmaking het onderzoek eventueel kan schaden (Parl.St. Kamer 2005-2006, nr. 51, 2511/001, 36).

Uit het nazicht door de beroepsinstantie van alle verstrekte informatie dient de beroepsinstantie vast te stellen dat hoewel het dossier op heden nog niet bezorgd werd aan de procureur deze mogelijkheid wel nog steeds bestaat. Deze opgevraagde minnelijke schikking maakt op dit ogenblik aldus nog geen deel uit van een lopend strafdossier/strafonderzoek.

Uit artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 volgt dat de aanvraag wordt afgewezen als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van het belang van de opsporing of vervolging van strafbare of sanctioneerbare feiten. De beroepsinstantie wenst hierbij te benadrukken dat bij voormelde belangenafweging geen rekening dient te worden gehouden met de individuele belangen.

De beroepsinstantie is van mening dat er in casu geen openbaar belang, zoals geduid in de parlementaire voorbereiding, gemoeid is met de openbaarmaking van het betrokken document. De memorie van toelichting stelt immers m.b.t. de belangenafweging het volgende: "De uitzonderingen worden alleen ingeroepen als het belang van de openbaarheid niet primeert. Daarmee wordt bedoeld: een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Deze bepaling betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover de belangen die met de uitzonderingen beschermd worden. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort.." (Parl.St. VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 56). In voorliggend geval primeert de bescherming van de rechten van de verdediging alsook de serene afhandeling van het handhavingstraject

De beroepsinstantie is van oordeel dat het belang bij het serene verloop van het verdere handhavingstraject, de opvolging van de uitvoering van de minnelijke schikking en de eventuele vervolging van de strafbare feiten hoger moet worden ingeschat dan het belang inzake de openbaarmaking van het opgevraagde bestuursdocument. Een openbaarmaking van de minnelijke schikking is van die aard dat het afbreuk zou doen aan de "opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten". Het is in casu immers nog mogelijk dat tot strafvervolging wordt overgegaan indien de overtreder de minnelijke schikking niet of niet volledig uitvoert. In beginsel is dus een strafrechtelijke vervolging nog mogelijk, tenzij de procureur des Konings beslist om de zaak niet strafrechtelijk te behandelen, dan wordt een alternatief bestuurlijk beboetingsspoor gevolgd. Volgens de beroepsinstantie brengt de openbaarmaking van het bedoelde bestuursdocument de rechten van verdediging in het gedrang.

Tevens is de beroepsinstantie van oordeel dat de belangenafweging waartoe bovenvermeld artikel verplicht, in casu niet tot een oordeel in het voordeel van de beroeper leidt: de openbaarmaking mag maar ten koste van het beschermde belang worden bevolen als daarmee het algemeen belang gediend wordt, wat niet het geval is. Bijgevolg dient de betrokken minnelijke schikking aan de openbaarmaking te worden onttrokken met toepassing van artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie. De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat het beroep om een inzage te krijgen van de afgesloten minnelijke schikking met ■■■ ongegrond is.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 8 februari 2023 tegen de beslissing van de gemeente Merkplas dd. 30 januari 2023 wordt als ontvankelijk en ongegrond beschouwd.

Brussel, 10 maart 2023

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

An Van Acker,
Voor de Voorzitter, afwezig