



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

9 maart 2023

ADVIES 2023-44

met betrekking tot de weigering om informatie te verlenen over de door de Minister van Justitie beoogde vernieuwing van de advocatuur en de communicatie die over dit thema is gevoerd

(CTB/2023/39)

1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail van 31 januari 2023 verzoekt X aan FOD Justitie om hem de documenten te willen bezorgen over de door de Minister van Justitie beoogde vernieuwing van de advocatuur en de communicatie die over dit thema is gevoerd met de Orde van Vlaamse Balies en met het College van Decanen van de Vlaamse rechtsfaculteiten.

1.2. Omdat hij nog geen reactie heeft gekregen op zijn verzoek, herhaalt de aanvrager zijn verzoek bij e-mail van 15 februari 2023.

1.3. Bij e-mail van 15 februari 2023 meldt de FOD Justitie dat het verzoek van de aanvrager goed werd ontvangen, maar dat er op dit ogenblik nog geen enkel formeel/definitief bestuursdocument is, zodat de toepassing van de openbaarheid van bestuur bijgevolg niet aan de orde is.

1.4. Bij e-mail van 16 februari 2023 meldt de aanvrager aan de Minister van Justitie dat hij het niet eens is met de beslissing en dat hij verzoekt om de beslissing te heroverwegen.

1.5. In dezelfde e-mail verzoekt de aanvrager ook de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: Commissie) om advies.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van mening dat het verzoek om advies ontvankelijk is. De aanvrager heeft immers voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: wet van 11 april 1994) om zijn verzoek tot heroverweging aan de minister van Justitie en zijn verzoek om advies aan de Commissie gelijktijdig in te dienen.

3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1. Het recht van toegang zoals gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 slaat slechts op bestaande bestuursdocumenten. Hierbij wordt het begrip “bestuursdocument” omschreven als “alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt” (art. 1, tweede lid, 2° van de wet van

11 april 1994). Het is daarbij van geen belang dat deze documenten nog voor aanpassingen vatbaar zijn en tot nieuwe documenten aanleiding zullen geven.

Enkel documenten waarover de FOD Justitie beschikt kunnen als dusdanig worden gekwalificeerd. Documenten in het bezit van, en die uitgaan van, de beleidscel van de minister kunnen niet als bestuursdocumenten worden beschouwd. De Raad van State is immers van oordeel dat beleidscellen niet kunnen worden beschouwd als administratieve overheden, omdat ze bestaan uit persoonlijke medewerkers van de minister (RvS 23 mei 1961, nr. 8.597).

Er zijn, zo betoogt de aanvrager, documenten over die hervorming vanuit de Minister, zijn kabinet of de FOD Justitie voorgelegd aan de Orde van Vlaamse Balies en aan het college van Decanen van de Vlaamse rechtsfaculteiten. Het is evenwel niet duidelijk van wie die documenten uitgaan. De Minister aan wie de aanvraag tot openbaarmaking is gericht dient dan ook aan de aanvrager duidelijk te maken of de communicatie is uitgegaan van zijn kabinet of van de FOD Justitie en bijgevolg of de gevraagde documenten al dan niet als bestuursdocumenten moeten worden beschouwd.

3.2. Voor zover het verzoek betrekking heeft op bestaande bestuursdocumenten, huldigen artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden ingeroepen die zich bevinden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 en dit inroepen *in concreto* en op pertinente wijze kan worden gemotiveerd. Slechts uitzonderingsgronden die bij wet zijn voorzien, kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend moeten worden geïnterpreteerd (Arbitragehof, arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997, overweging B.2.1 en 2.2 en Arbitragehof; arrest nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2 en Grondwettelijk Hof, arrest nr. 169/2013 van 19 december 2013).

3.3. Voor zover de betrokken documenten als bestuursdocumenten moeten worden gekwalificeerd, kan slechts de toegang geweigerd worden dan na het inroepen van uitzonderingsgronden die behoorlijk en *in concreto* zijn gemotiveerd.

3.4. De Commissie wenst tot slot nog te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarheid. Dit houdt in dat enkel informatie in een bestuursdocument die onder een uitzonderingsgrond valt aan de openbaarheid kan worden onttrokken. De andere informatie in het bestuursdocument moet evenwel openbaar worden gemaakt.

3.5. Als besluit wijst de Commissie erop dat de minister dient duidelijk te maken of de gevraagde documenten al dan niet als bestuursdocumenten kunnen worden beschouwd die onder het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 vallen. Voor zover dit het geval is, kan hij slechts de openbaarmaking weigeren voor zover één of meer uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden ingeroepen en dit inroepen behoorlijk *in concreto* is gemotiveerd. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat slechts informatie die onder een uitzonderingsgrond valt aan de openbaarmaking kan worden onttrokken.

Brussel, 9 maart 2023.

F. SCHRAM
secretaris

L. DONNAY
voorzitter