



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

12 september 2011

ADVIES 2011-305

over de weigering om toegang te geven tot een
bijkomend advies in het kader van een negatieve
beslissing inzake uitgaansvergunningen

(CTB/2011/306)

1. Een overzicht

Bij mail van 15 juni 2011 vraagt de heer Jürgen Millen, namens zijn cliënt, de heer X, aan de FOD Justitie om toegang te krijgen tot het bijkomend advies van 19 mei 2011 dat werd verleend naar aanleiding van een negatieve beslissing inzake uitgaansvergunningen.

Bij mail van 16 juni 2011 brengt de FOD Justitie aan de aanvrager ter kennis dat de bijkomende informatie betrekking had op de overbrenging van de betrokkene, samen met een aantal andere gedetineerden, wegens ontvluchttingsplannen uit de penitentiaire inrichting te Tilburg naar het penitentiair complex te Brugge. Er wordt meegedeeld dat dit document omwille van de bescherming van de privacy van de andere gedetineerden, niet ter beschikking kan worden gesteld.

Bij mail van 23 juni 2011 wijst de aanvrager op de mogelijkheid van gedeeltelijke openbaarmaking en dringt aan om toegang te krijgen tot dit advies.

Bij brief van 19 juli 2011 weigert de FOD Justitie officieel toegang tot het gevraagde document te verstrekken. In die zin moet worden opgemerkt dat enkel de heer Hans Meurisse, directeur-generaal van het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichting gemachtigd is namens de minister van Justitie om een beslissing te nemen over een vraag tot openbaarmaking op grond van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. De toegang wordt geweigerd omdat het gevraagde document niet alleen de namen van andere gedetineerden bevat die bij de ontvluchttingsplannen waren betrokken, maar ook andere gedetailleerde informatie over de voorbereiding van deze ontvluchting. De bekendmaking van deze informatie zou de openbare orde in het gedrang brengen. Het recht van toegang tot het document weegt in dit geval niet op tegen de bescherming van de openbare orde en de veiligheid van het land.

Bij fax van 13 augustus 2011 dient de heer Jürgen Millen, namens zijn cliënt, een verzoek tot heroverweging in tegen de weigering tot openbaarmaking van het gevraagde bestuursdocument. Tegelijkertijd dient hij bij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd, een verzoek om advies in.

2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

De Commissie stelt vast dat de aanvrager voldaan heeft aan de wettelijke vereiste van de gelijktijdigheid van het verzoek tot heroverweging en het verzoek om advies zoals gesteld in artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994.

De Commissie wenst wel uitdrukkelijk op te merken dat bij de vermelding van de beroepsmogelijkheden niet het correcte adres van de Commissie werd vermeld. Dit adres is sinds 2004 Koloniënstraat 11, 1000 Brussel en wordt ook als dusdanig vermeld op de website van de FOD Binnenlandse Zaken en op de website van de Commissie (<http://www.bestuursdocumenten.be>).

3. De gegrondheid van de adviesaanvraag

De vraag heeft betrekking op de toegang tot een document van persoonlijke aard. Het gaat immers om een bestuursdocument dat een beoordeling of een waardeoordeel bevat van een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon of de beschrijving van een gedrag waarvan het ruchtbaar maken aan die persoon kennelijk nadeel kan berokkenen. Onmiskenbaar heeft de aanvrager die in de plaats treedt van zijn cliënt, het vereiste belang om toegang te verkrijgen tot dat document voor zover het betrekking heeft op zijn cliënt of betrekking heeft op derden als dit voor de situatie van zijn cliënt relevant is. Hij heeft echter niet het vereiste belang voor zover hij informatie wenst te krijgen tot dergelijke informatie die op derden betrekking heeft als die informatie niet relevant is voor zijn cliënt. De motivering van de beslissing schiet op dit aspect tekort.

De FOD Justitie roept twee redenen in om de openbaarmaking van het gevraagde document te weigeren. Als eerste reden weigert ze de toegang omdat er informatie aanwezig is over andere gevangenen, waarmee de betrokkene in de gevangenis zat. De Commissie is van mening dat dit niet afdoende is om de openbaarmaking te weigeren. Naast de vereiste van het beschikken over het vereiste belang, moet immers worden nagegaan of er één of meer uitzonderingsgronden kunnen worden ingeroepen. In casu kan artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 een rol spelen. Op grond hiervan moet een administratieve overheid

immers de openbaarmaking weigeren wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift heeft ingestemd. Het is dus onvoldoende dat de informatie betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer. De openbaarmaking moet bovendien voor gevolg hebben dat de openbaarmaking schade aan dat belang toebrengt. Dus slechts voor zover dit het geval is en dit in concreto kan worden gemotiveerd, kan die informatie die onder deze uitzonderingsgrond valt, aan de openbaarmaking worden onttrokken. De Commissie wil wel wijzen op artikel 4, 3° van de wet van 29 juli 1991 betreffende de motivering van bestuurshandelingen op grond waarvan de beslissing niet formeel moet worden gemotiveerd wanneer die motivering afbreuk kan doen aan de eerbied voor het privé-leven. Volgens de vaste adviespraktijk van de Commissie is wel een minimale motivering vereist, zodat blijkt dat de uitzondering op de formele motiveringsplicht van toepassing is. Verder wenst de Commissie er op te wijzen dat de mogelijkheid tot het inroepen van deze uitzonderingsgrond minder waarschijnlijk is als de in het bestuursdocument opgenomen informatie al gekend is door iedereen die betrokken was bij de ontsnappingsplannen. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer moet immers in concreto worden beoordeeld.

De FOD Justitie roept daarnaast ook de uitzondering in die valt onder artikel 6, § 1, 4° van de wet van 11 april 1994 op grond waarvan een administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijst, wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land. De Commissie sluit niet uit dat de informatie in het document inderdaad een gevaar kan inhouden voor de openbare orde. Het is niet zo dat het feit dat de ontsnappingspoging betrekking had op de penitentiaire instelling in Tilburg, niet relevant zou kunnen zijn voor andere gevangenissen, zodat de bekendmaking van die informatie een gevaar zou kunnen opleveren voor de openbare orde. Evenmin sluit ze uit dat de openbaarmaking van die informatie een gevaar kan opleveren voor de veiligheid van de bevolking, een belang dat wordt beschermd in artikel 6, § 1, 1° van de wet van 11 april 1994. Dit moet echter wel in concreto en op pertinente wijze worden gemotiveerd en bovendien moet een belangenafweging plaatsvinden tussen het belang dat is gediend met de openbaarmaking en het beschermde belang. Ook hier wil de Commissie

opmerken dat op grond van artikel 4, 2° van de wet van 29 juli 1991 de formele motivering achterwege moet blijven als die motivering de openbare orde kan verstoren.

De Commissie is bijgevolg van mening dat er gronden voorhanden kunnen zijn om de openbaarmaking te weigeren, maar dat de motivering op dit vlak duidelijk onvoldoende is. Bovendien wenst ze te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking op grond waarvan slechts informatie die onder een uitzonderingsgrond valt, aan de openbaarmaking kan worden onttrokken.

Brussel, 12 september 2011.

F. SCHRAM
secretaris

J. LUST
plaatsvervangend voorzitter