



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

27 oktober 2014

ADVIES 2014-85

met betrekking tot de weigering om een kopie te verstrekken van de verslagen van de interprovinciale vergaderingen

(CTB/2014/80)

1. Een overzicht

Bij mail van 1 oktober 2014 verzoekt de heer Hans-Kristof Carême, namens de vzw AWVL aan de Federale Wapendienst, die deel uitmaakt van de FOD Justitie, om een kopie van de verslagen van de interprovinciale vergaderingen.

Bij mail van 2 oktober 2014 weigert de FOD Justitie de toegang tot de gevraagde verslagen.

- Er wordt gesteld dat de vraag zeer algemeen van aard is zodat het vermoeden rijst dat er geen inzage omwille van een specifieke vraag wordt gesteld, maar om kennis te krijgen van de praktische richtlijnen die worden gegeven aan de diensten van de gouverneurs, de manier waarop deze tot stand komen en de uitspraken die er worden gedaan door de betrokkenen.
- Verder verwijst de FOD Justitie naar de uitzonderingsgronden in artikel 6, §§ 1 en 2 van de wet van 11 april 1994 en voert daarbij ter motivering aan: Het is duidelijk dat in de bedoelde verslagen zaken worden besproken die rechtstreeks verband houden met de handhaving van de openbare orde en veiligheid in het land en de veiligheid van de bevolking, zijnde het eerste doel van de wapenwetgeving. Ook de manier waarop strafbare feiten worden opgespoord en vervolgd komt erin ter sprake. Het spreekt voor zich dat een algemene interesse niet opweegt tegen het algemeen belang de meeste zaken die besproken worden in de betrokken verslagen, vertrouwelijk te houden. De kennis van deze informatie zou ook toelaten dat wapenbezitters die zich willen onttrekken aan de wettelijke controles inspiratie kunnen krijgen om deze te omzeilen e.d.m.
- Bovendien wijst de FOD Justitie op haar plicht de aanvraag af te wijzen en dit zonder belangenafweging, omdat de betrokken verslagen tevens de neerslag zijn van beraadslagingen van verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht en waarbij een federale overheid betrokken is.

Omdat de aanvrager het niet eens is met het standpunt van de FOD Justitie dient hij bij mail van 5 oktober 2014 met in bijlage een brief gedateerd op 6 oktober 2014 een verzoek tot heroverweging in bij de FOD Justitie. In dezelfde mail dient hij ook een vraag om advies in bij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van

bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd.

In reactie op het ingediende beroep reageert de FOD Justitie bij mail van 6 oktober 2014. Daarin wordt gesteld dat het ingediende beroep moet worden beschouwd als een willig beroep, waarvoor geen wettelijke verplichting bestaat om te reageren en waarin de weigering verder wordt toegelicht. Daarin worden volgende argumenten opgenomen die de FOD Justitie relevant acht om haar weigering tot het verlenen van toegang te verantwoorden.

- Het risico op verspreiding van de gevraagde informatie is reëel. Vaak wordt die aangevuld met commentaar en soms foutieve interpretaties en soms ook desinformatie. Een aantal wapenbezitters die deze informatie verneemt, is op zoek naar legale, maar desnoods ook illegale middelen om zo weinig mogelijk het voorwerp uit te maken van toezicht op het wapenbezit en de eventueel daaruit voortvloeiende maatregelen.
- De betrokken verslagen zijn de neerslag van discussies tussen 12 partijen en voor buitenstaanders niet vlot leesbaar of begrijpelijk. Het gaat niet over processen-verbaal, maar slechts over syntheses van discussies en specifieke conclusies die slechts betrekking hebben op één of weinig concrete zaken. Ze zijn uitsluitend bestemd voor intern gebruik. Kennisname ervan door buitenstaanders zou naar alle waarschijnlijkheid leiden tot gevaarlijke interpretaties en misverstanden, waarvan het de grootste moeite zou kosten ze recht te zetten. Het ter beschikking stellen van de verslagen na deze vooraf te hebben gezuiverd van alle vertrouwelijke informatie is onbegonnen werk.
- De verslagen bevatten vaak discussies over zeer specifieke detailkwesties, over beleidsvoorbereiding, over de manier waarop bepaalde diensten hun taak uitvoeren, over de samenwerking met de politie en de gerechtelijke diensten.

Bij mail van 6 oktober 2014 wijst de aanvrager er de FOD Justitie op dat de mail van 6/10 niet te kwalificeren valt als een eindbeslissing die aanvechtbaar is voor de Raad van State, aangezien de FOD het advies van de Commissie dient af te wachten.

2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

De Commissie is van mening dat de adviesaanvraag ontvankelijk is. De aanvrager heeft namelijk tegelijkertijd zoals artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 voorschrijft een verzoek tot heroverweging aan de administratie en een verzoek om advies aan de Commissie gericht.

3. De gegrondheid van de adviesaanvraag

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur gaan uit van de principiële openbaarheid van alle bestuursdocumenten. De openbaarmaking kan slechts worden geweigerd voor zover het belang dat vereist is voor documenten van persoonlijke aard niet wordt aangetoond en voor zover één of meer uitzonderingsgronden moeten of kunnen worden ingeroepen en dit inroepen voldoende in concreto en op pertinente wijze gemotiveerd kan worden.

Hoewel niet helemaal is uitgesloten dat bepaalde informatie moet beschouwd worden als een document van persoonlijke aard waarvoor een belang nodig is, oordeelt de Commissie dit slechts marginaal is. Voor de overige informatie moet trouwens geen belang worden aangetoond. Ook is het irrelevant dat de informatie een verdere verspreiding zou kennen aangezien de beoordeling in casu betrekking heeft op het recht van toegang van het publiek tot bestuursdocumenten, waarbij iedereen ongeacht wie hij is kennis kan nemen van deze documenten. Bovendien kan de FOD geen rekening houden met het feit dat er een potentieel risico bestaat dat er een foutieve interpretatie kan ontstaan. Dat de openbaarmaking van bepaalde documenten aanleiding tot misvatting kan geven, is enkel voorzien wanneer de aanvraag betrekking heeft op onafgewerkte documenten en zeker niet op de in deze zaak gevraagde verslagen.

De Commissie wenst ook in herinnering te brengen dat het recht van toegang tot bestuursdocumenten een fundamenteel recht is dat in artikel 32 van de Grondwet wordt gegarandeerd, zodat er niet voorafgaandelijk mag van uitgegaan worden dat dit kan worden misbruikt, zoals de FOD Justitie lijkt te suggereren. Feitelijk misbruik moet eerst worden vastgesteld of uit de aanvraag moet blijken dat het effectieve doel van de aanvrager er in bestaat om misbruik te willen maken.

De Commissie wil benadrukken dat een loutere verwijzing naar en vermelding van de inhoud van artikel 6, §§ 1 en 2 van de wet van 11 april 1994 niet volstaat om een verzoek om toegang af te wijzen. Bovendien moet het invoeren van de uitzonderingsgronden steeds in concreet gebeuren. Het feit dat het gaat “om discussies over vaak zeer specifieke detailkwesties, over beleidsvoorbereiding, over de manier waarop bepaalde diensten hun taak uitvoeren, over de samenwerking met de politie en de gerechtelijke diensten, enz.” vormt geen specifieke motivering voor één of meer uitzonderingsgronden vermeld in artikel 6, §§ 1 en 2 van de wet van 11 april 1994.

Bovendien wenst de Commissie te benadrukken dat de aanvrager niet moet aantonen dat zijn vraag om toegang tot documenten specifiek als doel heeft een vraag te beantwoorden. Het kennis wensen te krijgen van de praktische richtlijnen die worden gegeven aan de diensten van de gouverneurs, de manier waarop deze tot stand komen en de uitspraken die er worden gedaan door de betrokkenen is op zich niet onverzoenbaar met de oogmerken die de grondwetgever en de wetgever hebben gehad met het toekennen van een recht van toegang tot bestuursdocumenten.

In concreto blijkt de FOD Justitie artikel 6, § 1, 4° van de wet van 11 april 1994 in te roepen op grond waarvan een administratieve overheid de openbaarheid moet weigeren wanneer zij vaststelt dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land. Alhoewel de Commissie niet uitsluit dat deze uitzonderingsgrond terecht wordt ingeroepen, toont de FOD Justitie niet in concreto aan in welke mate de openbaarmaking van deze verslagen deze belangen in het gedrang zou kunnen brengen.

Bovendien roept de FOD Justitie artikel 6, § 1, 5° van de wet van 11 april 1994 in op grond waarvan een administratieve overheid de openbaarheid moet weigeren wanneer zij vaststelt dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de opsporing of vervolging van strafbare feiten. Ook voor wat het invoeren van deze uitzonderingsgrond betreft moet de Commissie vaststellen dat de motivering niet afdoende is. Er moet immers in concreto aan de hand van de aanduiding van de aard van de informatie worden aangetoond in welke mate bepaalde

informatie in deze verslagen de opsporing of vervolging van strafbare feiten in het gedrang kan brengen.

In beide gevallen is een belangenafweging nodig tussen enerzijds het beschermde belang en het belang dat gediend is met de openbaarmaking. De Commissie stelt daarbij vast dat het belang van de betrokken vzw niet kan worden gezien als het belang dat gediend is met de openbaarmaking, aangezien het hier om een particulier belang gaat en niet om een algemeen belang.

Ook roept de FOD Justitie artikel 6, § 2, 3° van de wet van 11 april 1994 in op grond waarvan de administratieve overheid de openbaarmaking moet weigeren, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is. De Commissie wenst in dit verband in herinnering te brengen dat deze uitzonderingsgrond slechts betrekking kan hebben op individuele standpunten die geuit worden bij beraadslagingen en niet op het resultaat van die beraadslagingen. De FOD Justitie maakt onvoldoende duidelijk dat er in die verslagen inderdaad dergelijke informatie aanwezig is. Het is maar in zover dit het geval is en de openbaarmaking afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen dat de openbaarmaking kan worden geweigerd.

Bovendien roept de FOD Justitie in dat de gevraagde documenten louter voor intern gebruik zijn. Of een document voor intern gebruik bedoeld is, is niet relevant in het kader van de wet van 11 april 1994. De wetgever heeft immers in geen specifieke uitzonderingsgrond in die zin voorzien omdat een dergelijke uitzonderingsgrond niet in overeenstemming zou zijn met de geest van artikel 32 van de Grondwet. Alle bestuursdocumenten maken immers het voorwerp uit van het recht van toegang.

Verder wenst de Commissie uitdrukkelijk te wijzen op het beginsel van de gedeeltelijke openbaarheid. Omdat de openbaarheid het principe is, kan slechts informatie in een bestuursdocument aan de openbaarmaking worden onttrokken, voor zover deze onder een uitzonderingsgrond valt. Alle andere informatie moet vooralsnog openbaar worden gemaakt.

Tenslotte wil de Commissie er de FOD Justitie attent op maken dat een beroep ingediend op grond van artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 niet kan beschouwd worden als een willig beroep, maar wel als een georganiseerd administratief beroep (Arbitragehof arrest nr. 69/99 van 17 juni 1999). De FOD Justitie is er dan ook toe gehouden om te wachten op het advies van de Commissie vooraleer zij een nieuwe beslissing mag nemen.

Brussel, 27 oktober 2014.

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitster