



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

1 december 2015

ADVIES 2015-94

Over de weigering om toegang te verlenen tot de inspectierapporten opgesteld naar aanleiding van de inbeslagname van goederen door het FAVV

(CTB/2015/93)

1. Een overzicht

Bij brief van niet nader vermelde datum diende de heer Danny De Cort, namens VZW BSPCA aan het Federaal Voedselagentschap een verzoek om toegang te krijgen tot de inspectierapporten die in 2012 door het FAVV zijn opgesteld naar aanleiding van de inbeslagname van goederen bij Belcam.ID (en de heer Monami).

Het FAVV liet bij brief van 24 juli 2014 weten dat deze documenten beschikbaar zijn via de “Nationale Opsporingseenheid (NOE)” van het FAVV.

Bij brief van 29 juli 2015 vraagt de heer Danny De Cort, namens VZW BSPCA aan het Federaal Agentschap voor de Voedselveiligheid (FAVV) om een afschrift van deze rapporten.

Omdat hij geen reactie krijgt op zijn verzoek dient de heer Godfroid bij het FAVV, namens de VZW BSPCA bij het FAVV een “verzoek tot heroverweging” in bij brief van 29 november 2015. Tegelijkertijd vraagt hij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd, om een advies.

2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

De Commissie stelt vast dat de adviesaanvraag ontvankelijk is. De aanvrager heeft immers voldaan aan de verplichting dat het verzoek tot heroverweging aan de Controledienst voor de FOD Financiën en het verzoek om advies aan de Commissie tegelijkertijd moeten worden verstuurd zoals bepaald in artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Dit advies is evenwel niet van toepassing op informatie die als milieu-informatie zou moeten worden gekwalificeerd. Deze informatie wordt immers beheerst door de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie die als bijzondere wet voorrang heeft op de algemene wet van 11 april 1994.

3. De gegrondheid van de adviesaanvraag

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer het belang ontbreekt voor de toegang tot een document van persoonlijke aard en wanneer één of meer uitzonderingsgronden kan of moet 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 opgelegd kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend geïnterpreteerd moeten worden (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).

Voor zover het FAVV geen uitzonderingsgronden inroept en deze in concreto motiveert, is het ertoe gehouden de gevraagde documenten openbaar te maken.

De Commissie wenst het FAVV ter overweging attent te maken op het eventueel voorhanden zijn van twee uitzonderingen. Ze denkt daarbij in het bijzonder aan artikel 6, § 1, 5° van de wet van 11 april 1994 op grond waarvan een administratieve overheid de openbaarmaking moet weigeren wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de opsporing of vervolging van strafbare feiten. Deze uitzonderingsgrond moet worden ingeroepen als zou blijken dat de openbaarmaking de opsporing of vervolging van strafbare feiten zou kunnen bemoeilijken of die zelfs onmogelijk zou kunnen maken. Of dit het geval is, moet het FAVV in concreto aantonen en dit moet het voorwerp uitmaken van een belangenafweging tussen enerzijds het algemeen belang dat met de openbaarmaking is gediend en het beschermde belang.

Daarnaast is niet uitgesloten dat ook artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 moet worden ingeroepen in combinatie met artikel 28quinquies en artikel 57 van het Wetboek van Strafvordering. Artikel 28quinquies, § 1 van het Wetboek van Strafvordering bepaalt dat het opsporingsonderzoek, behoudens de wettelijke uitzonderingen, geheim is en dat eenieder die beroepshalve zijn medewerking dient te verlenen

aan het opsporingsonderzoek, tot geheimhouding verplicht is. Hij die dit geheim schendt, wordt gestraft met de straffen bepaald in artikel 458 van het Strafwetboek. Artikel 57 van het Wetboek van Strafvordering heeft betrekking op het geheim van het gerechtelijk onderzoek.

Artikel 28quinquies van het Wetboek van Strafvordering werd ingevoerd door artikel 5 van de wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek. Uit de parlementaire voorbereiding van die wet (*Parl. St.* De Kamer, 1996 – 1997, stuk nr. 857/1, 7 en 26) blijkt dat dit artikel uitdrukkelijk het geheim van het opsporingsonderzoek invoert en dat dit geldt zowel ten aanzien van de dader, het slachtoffer als ten aanzien van derden en het publiek. Het werd noodzakelijk geacht voor het goede verloop van het vooronderzoek om te verhinderen dat het vrijkomen van informatie tot gevolg zou hebben dat belangrijke bewijselementen verloren gaan en voor de bescherming van de rechten van de verdachte om te verhinderen dat het vrijgeven van informatie kan leiden tot een publieke veroordeling, waardoor het recht op vermoeden van onschuld en het recht op privacy worden geschonden. Het opsporingsonderzoek is *“het geheel van daden om misdrijven te onderzoeken, de daders en bewijzen ervan op te sporen en de elementen te vergaren die nuttig zijn om de strafvordering uit te oefenen”* en vindt plaats onder de leiding en het gezag van het openbaar ministerie (artikel 28 bis van het Wetboek van Strafvordering). Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het geheim van het vooronderzoek niet absoluut is en gemilderd dient te worden ten aanzien van de pers om het recht op vrije meningsuiting voorzien in artikel 10 EVRM te waarborgen.

T.a.v. de verdachte heeft het principe van het geheim karakter van het vooronderzoek tot gevolg dat hij in principe niet wordt betrokken bij de onderzoeksverrichtingen, behalve bij de verrichtingen die hemzelf betreffen en dat hem het resultaat van deze verrichtingen niet wordt meegedeeld. In deze fase heeft de verdachte noch zijn advocaat inzage in het strafdossier.

Er moet wel worden opgemerkt dat artikel 28quinquies, § 1 van het Wetboek van Strafvordering bepaalt dat het opsporingsonderzoek in principe geheim is en dat eenieder die beroepshalve zijn medewerking dient te verlenen aan het opsporingsonderzoek, gebonden is door het geheim van het onderzoek.

Het gerechtelijk onderzoek is “*het geheel van de handelingen die ertoe strekken de daders van misdrijven op te sporen, de bewijzen te verzamelen en de maatregelen te nemen die de rechtscolleges in staat moeten stellen met kennis van zaken uitspraak te doen. Het wordt gevoerd onder de leiding en het gezag van de onderzoeksrechter.*” (artikel 55 Wetboek van Strafvordering). De huidige bepaling werd ingevoerd door artikel 9 van de wet van 12 maart 1998. Gelijkaardige beschouwingen die werden geuit ten aanzien van het opsporingsonderzoek gelden ook ten aanzien van het geheim van het gerechtelijk onderzoek.

Oordeelt het FAVV evenwel dat bepaalde uitzonderingsgronden van toepassing zijn, dan wil de Commissie wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking op grond waarvan slechts informatie die onder een uitzonderingsgrond valt aan de openbaarmaking kan worden onttrokken. Alle andere informatie dient wel degelijk openbaar te worden gemaakt.

Brussel, 1 december 2015.

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitster