



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

29 februari 2016

ADVIES 2016-23

met betrekking tot de weigering om toegang te verlenen tot observatiefiches en meldingsverslagen

(CTB/2016/21)

1. Een overzicht

1.1 Op 6 januari 2016 heeft de heer X aan de penitentiaire administratie om inzage verzocht in de observatiefiches en meldingsverslagen die op hem betrekking hebben.

1.2 Bij brief van 28 januari 2016 heeft de FOD Justitie de toegang tot de algemene observatiefiche geweigerd op grond van artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. De openbaarmaking van namen van of informatie over derden maakt immers een inbreuk op hun persoonlijke levenssfeer uit. Het gevraagde document bevat niet enkel de namen van medegedetineerden, maar eveneens informatie die ontegensprekelijk kan leiden tot de identificatie van deze medegedetineerden en bovendien de veiligheid van deze personen in gevaar zou brengen.

1.3. Bij brief van 4 februari 2016 die de Commissie ontving op 11 februari 2016 dient de heer X een verzoek om advies in bij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd. De FOD Justitie heeft ondertussen op 17 februari 2016 bevestigd dat zij op 4 februari 2016 een verzoek tot heroverweging heeft ontvangen

2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

De adviesaanvraag is ontvankelijk. De aanvrager heeft immers voldaan aan de vereiste van de gelijktijdigheid van het verzoek tot heroverweging en het verzoek om advies zoals artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur voorschrijft.

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 invoeren 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).

De FOD Justitie roept artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 in om de openbaarmaking van de algemene observatiefiche te weigeren. Deze uitzonderingsgrond bepaalt dat een administratieve overheid de openbaarmaking van informatie in een bestuursdocument moet weigeren wanneer ze afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer. Het inroepen van de uitzonderingsgrond wordt verantwoord op grond van het feit dat de openbaarmaking van namen van of informatie over derden immers een inbreuk op hun persoonlijke levenssfeer uitmaakt. De FOD Justitie verduidelijkt dat het gevraagde document niet enkel de namen van medegedetineerden bevat, maar eveneens informatie die ontegensprekelijk kan leiden tot de identificatie van deze medegedetineerden en de veiligheid van deze personen in gevaar zou kunnen brengen.

De Commissie meent evenwel dat deze motivering onvoldoende concreet is en eerder moet worden beschouwd als een stijlformule. Volgens de vaste rechtspraak van de Raad van State volstaat een dergelijke motivering niet voor een weigering tot openbaarmaking. Het is niet omdat in namen worden vermeld van medegedetineerden dat de openbaarmaking van deze informatie inbreuk kan vormen op de persoonlijke levenssfeer van deze medegedetineerden. Het is immers mogelijk dat de aanvrager kennis had van bepaalde feiten waarbij medegedetineerden betrokken waren. Dat neemt niet weg dat wanneer er duidelijke indicaties zijn dat de openbaarmaking van bepaalde informatie ertoe zou kunnen leiden dat medegedetineerden door de betrokkene onder druk zouden kunnen worden gezet of gehanteerd of dat hun veiligheid door de aanvrager in gevaar zou kunnen worden gebracht dat in dit geval deze uitzonderingsgrond mits voldoende concrete motivering moet worden ingeroepen.

De Commissie moet er evenwel op wijzen dat een observatiefiche moet worden beschouwd als een document van persoonlijke aard. Een document van persoonlijke aard is immers 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.” De aanvrager moet om toegang te krijgen het vereiste belang kunnen aantonen. Er wordt geacht dat de aanvrager het vereiste belang heeft om toegang te krijgen tot informatie die als dusdanig kan worden gekwalificeerd die op hemzelf betrekking hebben of toont het vereiste belang aan voor zover die informatie over andere medegedetineerden op directe wijze invloed heeft op zijn rechtspositie. Hij toont evenwel niet het vereiste belang aan voor zover de informatie betrekking heeft op medegedetineerden en deze niet op directe wijze invloed heeft op zijn rechtspositie.

De Commissie wenst wel te wijzen dat de FOD Justitie dient na te gaan of eventueel geen beroep moet worden gedaan op artikel 6, § 1, 8° van de wet van 11 april 1994 op grond waarvan een administratieve overheid de openbaarmaking moet weigeren wanneer het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de geheimhouding van de identiteit van de persoon die het document of de inlichting vertrouwelijk aan de administratieve overheid heeft meegedeeld ter aangifte van een strafbaar of strafbaar geacht feit. Vereist is wel dat de persoon die de informatie aan de overheid heeft meegedeeld de vertrouwelijkheid heeft ingeroepen toen hij die informatie verstrekte en dat er een belangenafweging plaatsvindt tussen het belang dat gediend is met de openbaarmaking en het beschermde belang. Het belang dat de aanvrager inroept kan alvast niet worden beschouwd als een algemeen belang.

Verder kan de FOD Justitie nagaan of de openbaarmaking niet kan worden geweigerd omdat de vraag een advies of een mening betreft die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld op grond van artikel 6, § 3, 2° van de wet van 11 april 1994. In dit geval kan de FOD Justitie mits voldoende motivering in concreto de inhoud van dit eventuele advies of mening aan de openbaarmaking onttrekken. De Commissie wenst er wel op te wijzen dat het hier gaat om een facultatieve uitzonderingsgrond die omdat de openbaarheid het principe is, extra moet worden gemotiveerd. Net als in vorige uitzonderingsgrond moet de vertrouwelijkheid van het advies of de mening bij het geven ervan zijn ingeroepen.

De Commissie wenst verder op te merken dat de FOD Justitie zich enkel heeft uitgesproken over het niet openbaar maken van de algemene observatiefiche, maar niet over eventuele meldingsverslagen. Voor zover zij hiervoor geen uitzonderingsgronden aanvoert en behoorlijk in concreto motiveert, is ze ertoe gehouden deze verslagen openbaar te maken, al moet de Commissie erop wijzen dat de hiervoor aangehaalde uitzonderingsgronden eventueel moeten of kunnen worden ingeroepen.

Ten slotte wil de Commissie het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking in herinnering brengen. Op grond hiervan kan slechts informatie aan de openbaarheid worden onttrokken voor zover zij onder één of meer uitzonderingsgronden valt. Alle andere informatie in een bestuursdocument moet vooralsnog openbaar worden gemaakt.

Brussel, 29 februari 2016.

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitster