



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

27 maart 2017

ADVIES 2017-27

met betrekking tot de weigering om toegang te verlenen tot de bijlage bij de richtlijn “instructies betreffende het extremisme”

(CTB/2017/20)

1. Een overzicht

Bij mail van 14 maart 2017 verzoekt de heer Alexander Hamels, namens de heer X, aan de FOD Justitie om een kopie van de richtlijn van 2 april 2015 van de Directeur-Generaal van het Belgische Gevangeniswezen, getiteld “Instructies betreffende het extremisme”.

Bij mail van 15 maart 2017 weigert de FOD Justitie de toegang tot het gevraagde documenten, omdat “dit document immers niet openbaar is”.

Omdat hij het daarmee niet eens is dient de heer Alexander Hamels bij de FOD Justitie een verzoek tot heroverweging in en hij vraagt bij mail van dezelfde dag een advies aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd.

Bij mail van 20 maart 2017 ontvangt de heer Hamels van de FOD Justitie in bijlage de meeste recente versie (namelijk van 03/08/2016) van de “Bijzondere Instructies Extremisme”. De heer Hamels brengt van de ontvangst van deze instructies de Commissie bij mail op de hoogte.

Bij brief gedateerd op 15 maart 2017 ontvangt de heer Hamels op 20 maart 2017 een brief van de FOD Justitie gemeld wordt dat hij de gevraagde instructies zal ontvangen, maar niet de bijlagen van deze instructies om volgende redenen: “Overeenkomstig artikel 6, § 1, 4° van de wet betreffende de openbaarheid van bestuur worden de bijlagen bij deze instructies integraal aan de openbaarmaking onttrokken. Deze bijlage bevatten namelijk onder meer gedetailleerde informatie over de werkmethoden van het DG EPI aangaande de observatie van de gedetineerde die onder het toepassingsgebied van de instructies extremisme ressorteren. Het vrijgeven van deze info aangaande de criteria aan de hand waarvan deze gedetineerden worden geobserveerd en geëvalueerd zou de bescherming van de openbare orde, veiligheid en verdediging van het land in het gedrang brengen. Hierdoor kan immers een gevaar op simulatie ontstaan waardoor de observaties een vertekend beeld zouden kunnen geven, met alle gevaren van dien. Het belang van de openbaarheid van deze documenten weegt dan ook niet op tegen de hierboven omschreven belangen”.

Bij mail van 21 maart 2017 gericht aan de FOD Justitie en in cc aan de Commissie stelt de heer Hamels dat hij het niet eens is met het standpunt van de FOD Justitie. Hij stelt dat de openbaarmaking van het geheel van instructies, inclusief de bijlagen, noodzakelijk is voor de vrijwaren van zijn cliënt niet onderworpen te worden aan foltering of onmenselijke of vernederende behandeling, zoals gewaarborgd door artikel 3 EVRM. De impact van deze instructies op de fundamentele rechten van zijn cliënt zijn dermate groot dat de weigering om deze volledig over te leggen niet proportioneel is met de in de weigering vermelde omschreven belangen. Hij betwist bovendien dat deze belangen werkelijk beschermd worden door de weigering om inzage te verlenen. Er wordt immers niet aangetoond op welke manier een gevaar bestaat voor de bescherming van de openbare orde, veiligheid en verdediging van het land. De heer Hamels stelt dat de beslissing tot weigering al een antwoord is op zijn verzoek tot heroverweging. Hij bevestigt het verzoek tot heroverweging.

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 FOD Justitie en een verzoek om advies aan de Commissie gericht. De Commissie dient evenwel op te merken dat ze van oordeel is dat de brief van de directeur-generaal van het Directoraat Penitentiaire Instellingen van 15 maart 2017 moet beschouwd worden als het antwoord op het verzoek van toegang, niet enkel omdat enkel de heer Meurisse door de Minister van Justitie is gedelegeerd om een beslissing te nemen over een verzoek van toegang, maar bovendien omdat de beslissing door de heer Meurisse tijdig werd genomen. De brief van de heer Meurisse kan dan ook niet worden beschouwd als een antwoord op het verzoek tot heroverweging. Aangezien de bijzondere instructies van 3 augustus 2016 aan de aanvrager werden bezorgd met uitzondering van de daarbij horende bijlagen, is de Commissie van oordeel dat het advies zich beperkt tot de beoordeling van de weigering van deze bijlagen.

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 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 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 Commissie stelt vast dat de FOD Justitie artikel 6, § 1, 4° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur inroept om de openbaarmaking te weigeren. Deze bepaalt dat een administratieve overheid de openbaarheid moet afwijzen wanneer ze heeft vastgesteld dat de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land. Ter verantwoording van de weigering om de bijlage te verstrekken roept de FOD Justitie in dat deze bijlage onder meer gedetailleerde informatie over de werkmethode van het DG EPI aangaande de observatie van de gedetineerde die onder het toepassingsgebied van de instructies extremisme ressorteren. Het vrijgeven van deze info aangaande de criteria aan de hand waarvan deze gedetineerden worden geobserveerd en geëvalueerd zou de bescherming van de openbare orde, veiligheid en verdediging van het land in het gedrang brengen. Hierdoor kan immers een gevaar op simulatie ontstaan waardoor de observaties een vertekend beeld zouden kunnen geven, met alle gevaren van dien. Het belang van de openbaarheid van deze documenten weegt dan ook niet op tegen de hierboven omschreven belangen. Ook al sluit de Commissie niet uit dat de weigering tot openbaarmaking terecht is, toch is ze van oordeel dat nog onvoldoende in concreto gemotiveerd is waarom de openbaarmaking van alle informatie in de betrokken bijlage een risico zou kunnen opleveren voor de openbare orde, veiligheid en verdediging van het land. De Commissie wenst op de merken dat op grond van artikel 4 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen eventueel bepaalde motivering in de beslissing zelf achterwege kan blijven wanneer die motivering één van de belangen in gevaar zou kunnen brengen die hierin worden vermeld. Aangezien het hier gaat om uitzonderingen op een fundamenteel beginsel, moeten deze uitzonderingen restrictief worden geïnterpreteerd en moet bovendien

duidelijk worden gemaakt welke uitzondering op de formele motiveringsplicht wordt ingeroepen. Wat de belangenafweging betreft dient de Commissie op te merken dat ook deze niet voldoende concreet is. Wel is het zo dat de persoonlijke belangen van de heer Jawad Ouchan op zich niet meegenomen kunnen worden in het afwegingsproces zoals dit geldt op grond van artikel 6, § 1 van de wet van 11 april 1994. De afweging van het beschermde belang dient enkel plaats te vinden met het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking.

Zelfs als bepaalde informatie onder een uitzonderingsgrond valt, dan nog betekent dit niet dat de FOD Justitie het volledige bestuursdocument aan de openbaarmaking kan onttrekken. Informatie uit het gevraagde bestuursdocument die niet onder een uitzonderingsgrond valt, dient immers vooralsnog openbaar te worden gemaakt. Uit niets blijkt dat de FOD Justitie deze beoordeling heeft gemaakt.

Brussel, 27 maart 2017.

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitster