



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

5 maart 2019

ADVIES 2019-20

met betrekking tot het verkrijgen van toegang tot een dossier in het bezit van de FEDERALE POLITIE

(CTB/2018/15)

1. Een overzicht

1.1. Bij brief van 22 november 2018 vraagt de heer X om in naam en voor rekening van mevrouw Y, en in eigen naam inzage en afschrift te krijgen van haar hele dossier dat de Federale Politie onder zich heeft m.b.t. mevrouw Y en inzage en afschrift van alle correspondentie tussen de Federale Politie en de Dienst Vreemdelingenzaken m.b.t. mevrouw Y.

1.2. Bij afzonderlijke mail van 5 december 2018 bezorgt de aanvrager aan de Federale Politie de volmacht van mevrouw Y om in haar naam en voor haar rekening informatie op te vragen. Die volmacht heeft hij van mevrouw Y ontvangen op 26 november 2018. Dit mandaat omvat het volgende:

- “- consulter et recevoir une copie du dossier complet et tout document administratif qui est en possession de la Police Fédérale concernant le mandant madame Y,
- consulter et recevoir une copie de toute la correspondance entre la Sûreté de l’Etat et l’Office des étrangers concernant madame Y,
- recevoir et entretenir toute correspondance administrative concernant le dossier du mandant et concernant le mandant,
- et, de façon générale, effectuer toute les démarches utiles à la sauvegarde des intérêts du mandant. »

1.3. De Federale Politie bezorgt aan de aanvrager een e-mail van een inspecteur van de Federale Politie aan de Dienst Vreemdelingenzaken. Hieruit zijn de elementen verwijderd die overeenkomstig artikel 6, § 1, 5°, en § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: de wet van 11 april 1994) aan de openbaarheid kunnen worden onttrokken. Dit wordt als volgt gemotiveerd:

“Om privacyredenen voorziet de Gemeenschappelijke vertrouwelijke richtlijn MFO 3 van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken ‘betreffende het informatiebeheer inzake gerechtelijke en bestuurlijke politie’ niet in de mogelijkheid om over een toegangsprofiel te beschikken waarmee kan worden nagegaan welke diensten in het bezit zijn van een “dossier” met betrekking tot een bepaalde persoon. Krachtens artikel 6, § 3, 3° van de wet van 1994 kan bijgevolg over deze aanvraag geen gunstig gevolg verleend worden.

Echter, afhankelijk van uw verwachtingen bieden verschillende mogelijkheden zich aan. Zo kan uw aanvraag betrekking hebben op:

- Hetzij een toegang tot een “strafdossier” dat betrekking heeft op een misdaad of een wanbedrijf waarvan betrokkene eventueel verdacht wordt. In dat geval kan, krachtens artikel 21 *bis* van het Wetboek van Strafvordering, de rechtstreeks belanghebbende in de loop van het onderzoek een verzoekschrift toezenden aan de procureur des Konings om inzage te verkrijgen in het dossier. Het is inderdaad zo dat enerzijds, de politiediensten niet over het straf dossier zelf beschikken en anderzijds, het recht op toegang bedoeld in de wet van 1994 niet als gevolg mag hebben dat, voor zover een procedure voor toegang tot een dossier is opgestart, deze procedure omzeild wordt.
- Hetzij specifieke documenten met betrekking tot mevrouw Y. Om aan uw aanvraag een gunstig gevolg te verlenen, moet u in dat geval in het hierbij gevoegde formulier aangeven over welke documenten het gaat. Gelieve ons dit formulier volledig ingevuld en ondertekend terug te sturen, zodat mijn diensten deze documenten kunnen identificeren en de nodige regelingen kunnen treffen om ze mee te delen.
- Hetzij ten slotte “alle gegevens” met betrekking tot mevrouw Y die in de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG) voorkomen. Overeenkomstig de artikelen 44/1 en volgende van de wet op het politieambt (WPA) verwerken de politiediensten namelijk geen “dossiers” maar gegevens en informatie die zij in de ad hoc gegevensbanken registreren, indien hun opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie, bedoeld in de artikelen 14 en 15 WPA, dat rechtvaardigen.

Aangezien de wetgever van mening is dat “ingevolge de bijzondere taken van die diensten (o.a. politiediensten), er geen sprake van kan zijn aan ieder een rechtstreeks recht van toegang te verlenen tot de geregistreerde gegevens die op hen betrekking hebben”¹ en “teneinde van iedere persoon en de niet minder gewettigde noodzaak van opsporing en vervolging van de overtredingen, alsmede van het voorkomen van inbreuken op de veiligheid van de Staat”, voorzag hij in de procedure van onrechtstreekse toegang tot de persoonsgegevens zoals voorzien is in de wet van 30 juli 2018

¹ *Parl.St.* Kamer 48-1610/1, BZ 1991-1992, 19.

betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.

De aanvraag om de rechten van betrokken personen uit te oefenen, kan bijgevolg worden gericht aan het Controleorgaan op de politionele informatie (Leuvenseweg 48 te 1000 Brussel – Tel: 02/549.94.20 – Fax: 02/549.94.49 – info@controleorgaan.be).

Het aanvragen van de toegang tot persoonsgegevens via het Controleorgaan, biedt het voordeel dat er een effectieve controle zal worden uitgevoerd aangezien het Controleorgaan op de politionele informatie ter uitvoering van haar controlefunctie beschikt over een rechtstreekse toegang tot de ANG. De toegang tot bestuursdocumenten, wordt echter beperkt door de weigeringsgronden inzake de opsporing of vervolging van strafbare feiten (artikel 6, § 1, 5°), teneinde een hoger belang te vrijwaren boven het belang dat met de openbaarmaking is gediend.”

2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

De Commissie is van oordeel dat de adviesaanvraag ontvankelijk is. De verzoeker heeft immers het verzoek tot heroverweging aan de Veiligheid van de Staat en het verzoek om advies aan de Commissie tegelijkertijd ingediend zoals artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: wet van 11 april 1994) voorschrijft.

3. De gegrondheid van de adviesaanvraag

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op de toegang tot bestuursdocumenten wil de Commissie benadrukken dat artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten huldigen. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd 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, overwegingen

B.2.1 en B.2.2 en Arbitragehof, arrest nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2).

Het Grondwettelijk Hof heeft er bovendien op gewezen dat wanneer de Grondwetgever artikel 32 van de Grondwet heeft aangenomen, is onderstreept dat de uitzonderingen op dat recht in beginsel een onderzoek geval per geval van de verschillende belangen vereisen: “telkens (moet) *in concreto* het belang van de openbaarmaking (...) worden afgewogen tegen het belang beschermd door een uitzonderingsgrond” (*Parl.St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 839/1, p. 5). (Grondwettelijk Hof arrest 167/2018, overweging B.7.4). Verder stelt het Hof dat als wezenlijk wordt beschouwd “dat steeds *in concreto* moet kunnen worden beoordeeld of de aanvraag om inzage in een bestuursdocument al dan niet kan worden ingewilligd” (Grondwettelijk Hof arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018, overweging B.13.3).

Op grond hiervan, de rechtspraak van de Raad van State en haar eigen adviespraktijk is de Commissie van oordeel dat de Federale Politie in ernstige wijze tekortschiet in de verantwoording van haar weigering om toegang te geven tot de gevraagde bestuursdocumenten.

De Federale Politie merkt op dat de politie geen dossiers verwerkt, maar gegevens en informatie. Ook de wet van 11 april 1994 kent het begrip dossier niet. Als de aanvrager toegang vraagt tot een dossier, moet dit als volgt worden gelezen: de bestuursdocumenten (waarover de administratieve overheid beschikt,) aanwezig in een dossier. Een bestuursdocument is niet noodzakelijk een papieren document. Het gaat om “alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt”. Voorts, om toegang te krijgen tot een bestuursdocument is door de wet van 11 april 1994 niet vereist dat de aanvrager een specifiek bestuursdocument aanwijst noch kan worden geëist dat dit op een “specifiek formulier” wordt ingevuld. Het is voldoende dat de aangelegenheid ter kennis van de betrokken overheid wordt gebracht op schriftelijke wijze, waarbij het de aanvrager toekomt en vrij staat om een bepaalde schriftelijke wijze, met inbegrip van een e-mailbericht, aan te wenden. Als de betrokken bestuursdocumenten niet voor iedereen toegankelijk zijn, maar het gaat om de uitoefening van het recht van een persoonlijke toegang waarbij de uitzonderingsgrond van de persoonlijke levenssfeer niet tegen de aanvrager kan worden ingeroepen omdat de informatie op hemzelf betrekking heeft, moet evenwel de

identiteit van de aanvrager vaststaan en moet de verzending van de gevraagde bestuursdocumenten via e-mail door middel van de e-ID gehandtekend zijn en moeten de bestuursdocumenten zelf versleuteld zijn.

Vooraleer kan worden ingegaan op de uitzonderingsgronden, moet worden beoordeeld of de aanvrager het vereiste belang heeft om toegang te krijgen tot documenten van persoonlijke aard van de betrokkene. Een document van persoonlijke aard is 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” (art. 1, tweede lid, 3° van de wet van 11 april 1994). Volgens artikel 4 van de genoemde wet moet een verzoeker voor de toegang tot documenten van persoonlijke aard van een belang doen blijken. *In casu* dient de aanvrager zijn aanvraag in namens de betrokkene maar ook namens zichzelf. De Commissie heeft altijd al aangenomen dat een betrokkene steeds getuigt van het vereiste belang als hij toegang wenst te krijgen tot een document van persoonlijke aard dat op hemzelf betrekking heeft. Dit geldt natuurlijk ook voor diegene die namens de betrokkene, mevrouw Y, gemachtigd is, ten dezen op grond van een bijzonder mandaat, om toegang te hebben tot documenten van persoonlijke aard die op haar betrekking hebben. De aanvrager heeft het mandaat dat hij van mevrouw Y heeft gekregen, ook daadwerkelijk aan de Federale Politie bezorgd, weliswaar niet op het moment van zijn aanvraag, maar in zijn e-mail van 5 december 2018. In principe moet ook worden nagegaan of de aanvrager zelf het vereiste belang heeft tot eventuele documenten van persoonlijke aard die op mevrouw Y betrekking hebben. Als in de gevraagde bestuursdocumenten documenten van persoonlijke aard aanwezig zijn die op hemzelf betrekking hebben in zijn relatie tot mevrouw Y, dan wordt hij geacht het vereiste belang te hebben. Omdat hij ook toegang wenst te krijgen tot documenten van persoonlijke aard die op mevrouw mevrouw Y betrekking hebben, moet hij zijn belang aantonen. De Commissie stelt vast dat de aanvrager aantoont dat hij nadeel ondervindt door de beslissingen van de Dienst Vreemdelingenzaken en de gronden waarop deze Dienst haar beslissingen motiveert evenals van de acties van de Staatsveiligheid: “Verzoeker heeft door de acties van de Staatsveiligheid onnoemelijk veel schade geleden. Niet alleen is de reputatie en de goede naam van verzoeker (ook in de media) geschaad, bovendien heeft

verzoeker en zijn gezin en vrienden heel veel materiële en morele schade geleden. Het is voor verzoeker van primordiaal en vitaal belang om de naam van mevrouw Y te zuiveren en om aan te tonen dat de beschuldigingen aan haar adres foutief zijn.” De Commissie is van oordeel dat ook in dit geval de aanvrager het vereiste belang vertoont om in eigen naam tot openbaarmaking van de eventuele documenten van persoonlijke aard die op mevrouw Y betrekking hebben te verzoeken. In de praktijk maakt deze beoordeling te dezen overigens weinig uit aangezien het voorwerp van de aanvraag die hijzelf beoogt en die hij uitoefent in naam van mevrouw Y samenvalt.

Het voorhanden zijn en het aantonen van een belang om toegang te krijgen tot documenten tot persoonlijke aard, betekent niet dat de aanvrager ook toegang krijgt tot de gevraagde documenten. Er moet immers nog worden nagegaan of één of meer uitzonderingsgronden kan/kunnen worden ingeroepen en of het inroepen ervan *in concreto* wordt gestaafd.

De Commissie stelt vast dat de Federale Politie twee uitzonderingsgronden inroept om de openbaarmaking te weigeren, namelijk de uitzonderingsgrond bedoeld in artikel 6, § 1, 5°, en deze bedoeld in artikel 6, § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994. Deze uitzonderingsgronden moeten concreet worden gemotiveerd rekening houdend met hun toepassingsvoorwaarden.

In de eerste plaats is er de uitzonderingsgrond bedoeld in artikel 6, § 1, 5°, 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 opsporing of vervolging van strafbare feiten”. Om deze uitzonderingsgrond in te roepen moet de Federale Politie aantonen dat de openbaarmaking afbreuk zou doen aan de mogelijkheid om strafbare feiten op te sporen of te vervolgen. Bovendien moet ze aantonen dat het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van die opsporing en vervolging. Er is volgens de Commissie niet meteen in te zien dat de bescherming van het algemeen belang gediend is met het verhinderen dat strafbare feiten zouden kunnen worden vervolgd of opgespoord. In haar antwoord is de uitzonderingsgrond echter niet afdoende gemotiveerd.

In de tweede plaats is er de uitzonderingsgrond bedoeld in artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 op grond waarvan een administratieve overheid de openbaarheid moet weigeren wanneer zij vaststelt dat deze afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer. Enkel de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van derden komt eventueel in aanmerking voor de niet openbaarmaking voor zover *in concreto* wordt aangetoond dat de openbaarmaking afbreuk zou doen aan de persoonlijke levenssfeer van deze derde. Deze uitzonderingsgrond kan immers niet worden ingeroepen tegen de betrokkene zelf waarop de informatie betrekking heeft. Bij uitbreiding kan deze uitzonderingsgrond evenmin ingeroepen worden tegen de persoon die een mandaat heeft gekregen om toegang te krijgen tot de gegevens van de betrokkene voor zover dit gebeurt binnen de grenzen van het mandaat. Aangezien de aanvrager een mandaat heeft en hij dat tijdig aan de Federale Politie heeft overgemaakt, kan de Federale Politie dit niet tegen de aanvrager zelf inroepen. Wel kan worden ingeroepen dat de openbaarmaking afbreuk zou doen aan de persoonlijke levenssfeer van derden. Om deze uitzondering te kunnen inroepen moet dit *in concreto* worden aangetoond, zonder dat daarbij evenwel door de motivering een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van die derde zou plaatsvinden. Er is bovendien moeilijk in te zien hoe openbaarmaking van een naam van een politie-inspecteur een inbreuk zou kunnen zijn op zijn persoonlijke levenssfeer tenzij de wetgever in een specifieke bescherming voor bepaalde personeelsleden van de politie heeft voorzien.

Brussel, 5 maart 2019.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster