



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

14 januari 2019

ADVIES 2019-3

met betrekking tot het verkrijgen van toegang tot een dossier in het bezit van de Veiligheid van de Staat

(CTB/2018/123)

1. Een overzicht

1.1. Bij aangetekende brief van 2 december 2018 die eveneens werd verstuurd via e-mail vraagt mevrouw X om in naam van mevrouw Y, en in eigen naam inzage en afschrift te krijgen van haar hele dossier dat de dienst “Veiligheid van de Staat” onder zich heeft m.b.t. mevrouw Y en inzage en afschrift van alle correspondentie tussen de Veiligheid van de Staat en de Dienst Vreemdelingenzaken m.b.t. mevrouw Y. Zij heeft daartoe een volmacht 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 Sûreté de l’Etat concernant moi-même 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 mon dossier et concernant moi-même,
- Et, de façon générale, effectuer toute les démarches utiles à la sauvegarde des intérêts du mandant. »

1.2. De Veiligheid van de Staat verwerpt de aanvraag tot openbaarmaking bij brief van 7 december 2018 die de aanvraagster ontving via e-mail van 14 december 2018. De aanvraag wordt als volgt verworpen:

“Vooreerst wens ik erop te wijzen dat in het kader van de procedure voor verblijf op Belgisch grondgebied – de rol van de Veiligheid van de Staat zich beperkt tot het medelen van informatie aan de Dienst Vreemdelingenzaken. De Veiligheid van de Staat neemt echter geen beslissingen aangaande de verblijfssituatie en kan hierover dan ook geen informatie verschaffen.

Daarenboven vormt de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur geen afdoende wettelijke basis om toegang te krijgen tot een dossier bij de Veiligheid van de Staat.

Artikel 6, § 2 van deze wet bepaalt immers dat een administratieve overheid de vraag om inzage uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijst, wanneer het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van o.a. de

veiligheid van de bevolking, de federale internationale betrekkingen van België en de openbare orde en veiligheid of de verdediging van het land.

De vraag om openbaarmaking van een bestuursdocument wordt eveneens afgewezen wanneer dit afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer, een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting of een belang zoals bedoeld in de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, de veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen.

Gelet op het specifiek karakter van een inlichtingendienst, is de werking van de Veiligheid van de Staat per definitie geheim. De bekendmaking van documenten van deze dienst kan de modus operandi en lopende onderzoeken aan het licht brengen en als dusdanig een gevaar opleveren voor de personen die samenwerken met de dienst voor de relaties met buitenlandse inlichtingendiensten.

De wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten stelt trouwens een bijzondere geheimhoudingsplicht in voor de leden van de Veiligheid van de Staat. Dit beroepsgeheim beoogt niet alleen de bescherming van staatsgeheimen, maar ook van persoonsgegevens en van informatie over de menselijke bronnen van de dienst.

Tot slot moet er ook op gewezen worden dat de documenten van de Veiligheid van de Staat geclassificeerd worden wanneer hun gebruik afbreuk kan doen aan een belang zoals bedoeld in de classificatiewet, waaronder de inwendige veiligheid van de staat, het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, de uitwendige veiligheid van de staat, de internationale betrekkingen van België en het wetenschappelijk en economisch potentieel.

1.3. Omdat zij het niet eens is met deze argumentatie dient de aanvraagster bij e-mail van 16 december 2018 een verzoek tot heroverweging in bij de Veiligheid van de Staat en “de overduidelijk foute informatie die de Staatsveiligheid aan de Dienst Vreemdelingenzaken heeft overgemaakt in te trekken a.d.h.v. een nieuwe nota waarin wordt aangegeven dat mevrouw Y geen spionne is van Marokko en geen gevaar vormt voor de openbare orde en de

nationale veiligheid”. Bij e-mail van diezelfde dag verzoekt de aanvrager de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd, om een advies.

1.4. Bij e-mail van 18 december 2018 vraagt de secretaris van de Commissie een digitaal afschrift van het mandaat van mevrouw Y aan haar evenals een kopie van het antwoord van de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat.

1.5. Bij e-mail van 19 december 2018 ontvangt de Commissie een digitaal afschrift van het mandaat van mevrouw Y aan de aanvrager.

1.6. Bij e-mail van 18 december 2018 ontvangt de Commissie een digitale kopie van het antwoord van de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat.

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

De Commissie moet er vooreerst op wijzen dat de aanvrager het voorwerp van haar verzoek niet kan uitbreiden in zijn verzoek tot heroverweging ten opzichte van haar initiële verzoek door te vragen dat de Veiligheid van de Staat een nieuwe nota zou opmaken. Bovendien wil de Commissie opmerken dat de openbaarheid van bestuur zoals door de grondwetgever en de wetgever is gegarandeerd enkel betrekking heeft op bestaande bestuursdocumenten en geen verplichting inhoudt om nieuwe documenten aan te maken. Wat dit aspect betreft is de aanvraag niet gegrond.

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 167/2018, overweging B.13.3).

Ten slotte wijst het Grondwettelijk Hof erop dat een bepaling geen algemene en absolute uitzonderingsgrond op het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten kan opleggen. Dit houdt in dat in het kader van zijn activiteiten ter uitvoering van de bij de wet 30 november 1998 ‘houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten’ de Veiligheid van de Staat geen dergelijke uitzonderingsgrond kan inroepen zonder de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te schenden (Grondwettelijk Hof arrest 167/2018, overweging B.14).

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

Vooraleer ingegaan kan worden 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 de verzoekster voor de toegang tot documenten van persoonlijke aard van een belang doen blijken. *In casu* dient de aanvrager haar aanvraag in namens de betrokkene maar ook namens zichzelf. De Commissie heeft altijd al aangenomen dat een betrokkene steeds het vereiste belang als hij toegang wenst te krijgen tot een document van persoonlijke aard dat op zichzelf betrekking heeft. Dit geldt natuurlijk ook voor diegene die namens de betrokkene, mevrouw Y, gemachtigd is te 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 Veiligheid van de Staat bezorgd, weliswaar niet op het moment van haar aanvraag, maar in haar 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 haarzelf betrekking hebben in haar relatie tot mevrouw Y, dan wordt zij geacht het vereiste belang te hebben. Omdat zij ook toegang wenst te krijgen tot documenten van persoonlijke aard die op mevrouw mevrouw Y betrekking hebben, moet zij haar belang aantonen. De Commissie stelt vast dat de aanvrager aantoonde dat zij 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 haar 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.

In de eerste plaats vormt het specifieke karakter van de Veiligheid van de Staat waaruit bovendien wordt afgeleid dat de werking van de Veiligheid van de Staat per definitie geheim is, geen grondslag om de toegang tot bestuursdocument waarover de Veiligheid van de Staat beschikt, te weigeren. Dit is immers geen uitzonderingsgrond maar een gezegde dat zo algemeen van aard is dat, zo begrepen, alle documenten waarover de Veiligheid van de Staat beschikt op absolute wijze aan de openbaarheid van bestuur zou onttrekken. Zoals het Grondwettelijk Hof uitdrukkelijk heeft gesteld is een dergelijke absolute en algemene uitzonderingsgrond op artikel 32 van de Grondwet niet te rechtvaardigen.

Verder verwerpt de Veiligheid van de Staat de openbaarmaking op grond van enkele uitzonderingsgronden vermeld in artikel 6, § 1 (verkeerdelijk verwezen naar artikel 6, § 2) van de wet van 11 april 1994, wanneer het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van o.a. de veiligheid van de bevolking, de federale internationale betrekkingen van België en de openbare orde en veiligheid of de verdediging van het land. In zijn arrest nr. 132.072 van 7 juni 2004 heeft de Raad van State erop gewezen dat het gaat om zeer algemene begrippen en nalaat voor elk bestuursdocument te onderzoeken als een bepaalde uitzonderingsgrond kan worden ingeroepen alhoewel uit de bewoordingen van artikel 6, § 1, ondubbelzinnig voortvloeit dat de Veiligheid van de Staat het belang van de openbaarheid moet afwegen tegen het ingeroepen belang. Het volstaat dus niet dat een bestuursdocument betrekking heeft op bepaalde beschermde belangen

om de openbaarmaking te weigeren, er moet worden nagegaan of het verlenen van inzage in een bepaald document in concreto de ingeroepen belangen aantast.

Vervolgens roept de Veiligheid van de Staat in dat de mogelijkheid bestaat dat er geclassificeerde documenten aanwezig zijn. Documenten kunnen slechts worden geclassificeerd op grond van de in de wet van 11 december 1998 'betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen' (hierna wet van 11 december 1998) opgesomde belangen waaronder de inwendige veiligheid van de staat, het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, de uitwendige veiligheid van de staat, de internationale betrekkingen van België en het wetenschappelijk en economisch potentieel. De Veiligheid van de Staat bevestigt evenwel niet of dit al dan niet het geval is en om welke documenten het gaat; minstens maakt zij dit vooralsnog niet aannemelijk. Over geclassificeerde documenten bepaalt artikel 26 van de wet van 11 december 1998 in artikel 26, § 1 dat de wet van 11 april 1994 niet van toepassing is op informatie, documenten of gegevens, materialen of stoffen die met toepassing van de bepalingen van deze wet geclassificeerd zijn. Het moet voor de aanvraagster op zijn minst duidelijk zijn welke documenten onder deze uitzondering vallen en het belang dat aanleiding heeft gegeven tot de classificatie. De Raad van State stelt het als volgt: "*... dat dit artikel weliswaar bepaalt dat de wet 11 april 1994 niet van toepassing is op informatie, documenten, etc. die met toepassing van de wet van 11 december 1998 geclassificeerd zijn; dat echter een wettelijke bepaling waarin uitdrukkelijk gesteld is dat de wet van 11 april 1994 niet van toepassing is op de documenten en informatie van de dienst Veiligheid van de Staat ook wanneer die niet geclassificeerd worden, niet bestaat; dat de veiligheidsdiensten bijgevolg in concreto aannemelijk moeten maken dat de informatie of documenten waarom inzage of uitleg wordt gevraagd, met toepassing van de wet van 11 december 1998 effectief werden geclassificeerd; ...*".

Ook roept de Veiligheid van de Staat drie in artikel 6, § 2 van de wet van 11 april 1994 genoemde uitzonderingsgronden in.

In de eerste plaats verwijst de Veiligheid van de Staat naar 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 aanvraagster een mandaat heeft en hij dit tijdig aan de Veiligheid van de Staat heeft overgemaakt, kan de Veiligheid van de Staat dit niet tegen de aanvraagster 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.

In de tweede plaats verwijst de Veiligheid van de Staat naar de op haar rustende geheimhoudingsverplichting ingesteld door artikel 36 van de wet van 30 november 1998 'houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst' (*juncto* artikel 6, § 2, 2°, wet van 11 april 1994), luidens welk iedere agent alsmede iedere persoon die, in welke hoedanigheid ook, zijn medewerking verleent aan de toepassing van de wet van 30 november 1998, verplicht is de geheimen te bewaren die hem zijn toevertrouwd in de uitoefening van zijn opdracht of zijn medewerking. De Raad van State oordeelde dat het vereiste dat de Veiligheid van de Staat de openbaarheid moet weigeren zonder een belangenafweging te mogen doen niet in overeenstemming te brengen is met de regel van artikel 32 van de Grondwet. Evenmin is het evident dat de geheimhoudingsplicht waartoe bepaalde ambtenaren gehouden zijn zich uitstrekt, zowel tot alle stukken van een dossier dat met hun medewerking tot stand komt, als ten opzichte van alle derden en belanghebbende personen, inbegrepen diegenen op wie de situatie in de stukken van dat dossier direct betrokken is. Ook al vereisen de uitzonderingen in artikel 6, § 2 van de wet van 11 april 1994 geen belangenafweging, dan betekent dit niet dat de uitzonderingsgronden van artikel 6, § 2 op een absolute wijze kunnen worden toegepast. Artikel 6, § 2 bepaalt immers dat de openbaarmaking moet worden

geweigerd als die openbaarmaking “afbreuk doet” aan een aantal belangen, wat steeds een appreciatie *in concreto* vereist. Dit betekent dat de aanvraagster tenminste voor zover hij optreedt in naam van de persoon op wie de bestuursdocumenten betrekking hebben, een direct betrokkene is, wat inhoudt dat moet worden onderzocht in hoeverre verzoekers wettig belang om te weten niet opwoog tegen het gevaar dat, in dezen, de bronnen van de informatie van de betrokkene waarover de Veiligheid van de Staat beschikte, onthuld zouden kunnen worden. Enige concrete aanwijzingen in dit verband ontbreken in de motivering die de Veiligheid van de Staat huldigt.

Bovendien wijst de Commissie erop dat het bestaan van een geheimhoudingsverplichting die geldt ten aanzien van de iedere agent en iedere persoon die in welke hoedanigheid ook, zijn medewerking verleent aan de toepassing van de wet van 30 november 1998, om de geheimen te bewaren die hem zijn toevertrouwd in de uitoefening van zijn opdracht of zijn medewerking, geen geheimhoudingsplicht in hoofde van de instelling Veiligheid van de Staat inhoudt.

In de derde plaats verwijst de Veiligheid van de Staat naar de uitzonderingsgrond vervat in artikel 6, § 2, 4° van de wet van 11 april 1994 op grond waarvan een administratieve overheid de openbaarheid moet weigeren wanneer afbreuk zou worden gedaan aan een belang zoals bedoeld in (artikel 3 van) de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, de veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen (hierna: wet van 11 december 1998). Zoals de Commissie in eerdere adviezen heeft beklemtoond heeft deze uitzonderingsgrond slechts betrekking op documenten die niet geclassificeerd zijn omdat artikel 26, § 1 van de wet van 11 december 1998 de toepassing van de wet van 11 april 1994 uitsluit. Bovendien heeft de Commissie al eerder vastgesteld dat door de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 2, 4° van de wet van 11 april 1994 verwijst naar bepaalde belangen die ook in artikel 6, § 1 zijn opgenomen of een gelijkaardige strekking hebben. Zij heeft geoordeeld dat in het licht van artikel 32 van de Grondwet voor die belangen geldt dat ze niet absoluut kunnen worden ingeroepen, maar onderworpen zijn aan een afwegingstoets *in concreto*. Voor de belangen die niet overeenstemmen met artikel 6, § 1 van de wet van 11 april 1994 laat de Veiligheid van de Staat niet alleen na duidelijk te maken welk belang door de openbaarmaking zou zijn

getroffen, maar ze toont ook niet *in concreto* aan in welke zin afbreuk zou worden gedaan aan het ingeroepen belang.

De Commissie wenst ten slotte op te merken wat de uitzonderingsgronden betreft die enkel hun grondslag vinden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 rekening moet worden gehouden met de wettelijke verplichting om bij toepassing van die uitzonderingsgronden zo mogelijk gedeeltelijk inzage en afschrift van de gevraagde bestuursdocumenten te verlenen. Artikel 6, § 4 van de wet van 11 april 1994 bepaalt immers dat wanneer bij toepassing van de §§ 1 tot 3 een bestuursdocument slechts voor een deel aan de openbaarheid moet of mag worden onttrokken, de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift tot het overige deel wordt beperkt. Gegevens die de zogenaamde modus operandi van de Veiligheid van de Staat of de informatiebron zouden onthullen, kunnen dan ook worden weggelaten of onleesbaar gemaakt alvorens inzage of afschrift te verlenen.

Brussel, 14 januari 2019.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster