



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

16 december 2019

ADVIES 2019-149

met betrekking tot de weigering om toegang te verlenen tot documenten in het bezit van de Veiligheid van de Staat

(CTB/2019/144)

1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail en per brief verzonden per post van 28 oktober 2019 vragen meester Valérie De Schepper en meester Jean-François De Bock, namens hun cliënt de heer X, aan de Veiligheid van de Staat om inzage en kopie van:

(1) de documenten waaruit blijkt dat de Staatsveiligheid een standpunt heeft ingenomen over de heer X, over de door hem uitgeoefende functies, o.m. als vertaler, hulpimam of leerkracht islamitische godsdienst in de Moskee Al Ihsaan, over het feit dat hij actief zou blijven als vertaler, hulpimam en/of leerkracht islamitische godsdienst, of over het feit dat hij banden zou hebben met een Salafistische organisatie of Salafistische gedachtegoed via internet en/of Facebook zou verspreiden;

(2) het jaarlijks evaluatieverslag d.d. 16 mei 2019 van de lokale geloofsgemeenschappen waarin dhr. X wordt genoemd of die betrekking heeft op hem of tot zijn functies, o.m. in de Moskee Al Ihsaan;

(3) het aanvullend advies d.d. 23 augustus 2019 waarvan sprake in de commissie *ad hoc* van het Vlaams Parlement d.d. 25 september 2019;

(4) het rapport dat vermeld wordt in het artikel van de Standaard d.d. 18 oktober 2019.

1.2. Bij brief van 20 november 2019 wijst de Veiligheid van de Staat de aanvraag af. Dit wordt als volgt gemotiveerd:

“In zoverre de Veiligheid van de Staat over de door u gevraagde documenten in punt 1) zou beschikken, zou deze (in zijn volledigheid) zijn geclassificeerd, op grond van de wet van 11 december 1998 ‘betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’ (“classificatiewet”). De kennisname ervan kan schade toebrengen aan de in artikel 3, § 3 van deze wet opgesomde beschermde belangen, waaronder de inwendige veiligheid van de Staat en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde. De identiteit van menselijke bronnen en de informatie die deze bronnen leveren, evenals de technieken en de tactieken die de dienst inzet, alsook het actuele kennisniveau van de dienst worden beschermd door de classificatie. Artikel 26, § 1 van de classificatiewet sluit de toegang tot geclassificeerde documenten op basis van de wet openbaarheid van bestuur uit. Deze bepaling houdt in dat de wet openbaarheid van bestuur niet op deze documenten van toepassing

is en de toegang tot deze documenten enkel mogelijk is onder de voorwaarden vermeld in de classificatiewet.

Ik heb uw verzoek – voor wat betreft de documenten die worden vermeld in de punten 2) tot 4) – verder getoetst aan de bepalingen van de wet openbaarheid van bestuur. Ik heb besloten om mij te beroepen op verschillende uitzonderingsgronden.

Op grond van artikel 6, § 1, 4° van de wet openbaarheid van bestuur blijft inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwezig voor zover dit de veiligheid van het land kan schaden. Naar mijn oordeel kan openbaarmaking van operationele informatie vervat in de door u gevraagde documenten de veiligheid van het land in het gedrang brengen. Het openbaar maken van het actuele kennisniveau van de Veiligheid van de Staat kan schade toebrengen aan de veiligheid van het land, gezien individuen en groeperingen gebruik kunnen maken van deze informatie om hun gedrag aan te passen. Afwegende het belang van de veiligheid van het land en het publieke belang, bij openbaarheid, acht ik het eerste zwaarder voor wat betreft de documenten die worden vermeld in punten 2) en 3). Het is mij evenmin mogelijk om deze documenten gedeeltelijk openbaar te maken, gezien de verwevenheid van de informatie en de openbaarmaking van delen ervan tot misvattingen aanleiding kan geven. Het is dan ook niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering indien deze fragmentarische informatie zou betrokken worden in de publieke discussie.

Daarnaast wordt op grond van artikel 6, § 2, 2° van de wet openbaarheid van bestuur de openbaarheid geweigerd indien deze afbreuk doet aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting. De agenten van de Veiligheid van de Staat zijn op basis van artikel 36 van de wet van 30 november 1998 'houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten' gebonden aan een geheimhoudingsplicht. Er kan slechts in een beperkt aantal wettelijk bepaalde gevallen afgeweken worden van deze geheimhoudingsplicht. Het gegeven dat de documenten vermeld in de punten 2) en 3) niet-geclassificeerd zijn, wil niet zeggen dat deze eenvoudigweg openbaar gemaakt kunnen worden. De bekendmaking van de gevraagde informatie brengt het

kennisniveau van de Veiligheid van de Staat in het gedrang, terwijl dit kennisniveau net door de geheimhoudingsplicht beschermd wordt.

Ook aan uw vraag tot inzage en kopie van het document dat wordt vermeld in punt 4) kan niet tegemoet gekomen worden, gezien het geheel niet duidelijk is over welk document dit zou gaan, zo het al zou bestaan. Ik wijs uw vraag tot inzage en kopie van dit document dan ook af op grond van artikel 6, § 3, 4° van de wet openbaarheid van bestuur, omdat het kennelijk te vaag is geformuleerd. Het is niet aan de Veiligheid van de Staat om te speculeren over “een rapport” waartoe een journalist inzage zou hebben gehad.”

1.3. Omdat zij het niet eens is met de argumenten die de Veiligheid van de Staat inroept, vraagt meester Valérie De Schepper bij e-mail en brief van 2 december 2019 dat de Veiligheid van de Staat zijn beslissing zou heroverwegen. Bij e-mail en brief van dezelfde dag vraagt zij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna de Commissie, om een advies.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van oordeel dat het verzoek om advies ontvankelijk is. De aanvrager heeft immers voldaan aan de vereiste van de gelijktijdigheid van het verzoek tot heroverweging aan de Veiligheid van de Staat en van het verzoek om advies aan de Commissie zoals voorgeschreven door artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’.

3. De gegrondheid van de aanvraag

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. 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, overweging B.2.1 en 2.2 en Arbitragehof, arrest nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2). Uitzonderingsgronden moeten steeds beperkend worden geïnterpreteerd.

De Commissie stelt vast dat er bij de beoordeling een onderscheid moet worden gemaakt tussen de documenten gevraagd onder (1) en de overige documenten.

Voor het eerste document geldt dat het gaat om geclassificeerde documenten. Voor zover deze documenten zijn geclassificeerd in overeenstemming met artikel 3 en 4 van de wet van 11 december 1998 'betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen' (hierna wet van 11 december 1998), moet toepassing worden gemaakt van artikel 26, § 1 van deze wet die stelt dat de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' (hierna: de wet van 11 april 1994) niet van toepassing is op informatie, documenten of gegevens, materieel, materialen of stoffen, in welke vorm ook, die met toepassing van de bepalingen van deze wet geclassificeerd zijn. Voor deze geclassificeerde documenten geldt dat iemand in principe slechts toegang kan krijgen tot deze documenten op grond van de bepalingen van de wet van 11 december 1998. De Veiligheid van de Staat heeft in dit geval terecht de toegang tot de gevraagde documenten geweigerd.

Voor het weigeren van de toegang tot de documenten vermeld onder (2) en (3) roept de Veiligheid van de Staat twee uitzonderingsgronden in, meer bepaald artikel 6, § 1, 4° en artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994.

De uitzonderingsgrond vermeld in artikel 6, § 1, 4° van de wet van 11 april 1994 is een relatieve uitzonderingsgrond, wat betekent dat zelfs als bepaalde informatie onder de bescherming van een bepaald opgesomd belang valt, dit op zich onvoldoende is om de openbaarmaking te weigeren. Dit kan pas na een belangenafweging waarbij vast komt te staan dan het belang van de openbaarheid niet zwaarder weegt dan het beschermde belang.

Het belang dat door artikel 6, § 1, 4° van de wet van 11 april 1994 wordt beschermd, zijn de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het

land. Dit belang kan niet in abstracto worden ingeroepen, maar moet concreet worden gemotiveerd. Het Grondwettelijk Hof wijst in zijn arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018 er nogmaals op dat wanneer de Grondwetgever artikel 32 van de Grondwet heeft aangenomen, werd onderstreept dat de uitzonderingsgronden op dat recht in beginsel een onderzoek geval per geval van de verschillende aanwezige belangen vereisen: telkens moet *in concreto* het belang van de openbaarmaking worden afgewogen tegen het belang beschermd door een uitzonderingsgrond. (B.7.4) Artikel 32 van de Grondwet vereist dat uitzonderingen strikt worden geïnterpreteerd en geval per geval worden gerechtvaardigd zodat het beginsel van de administratieve transparantie niet wordt uitgehold. (B.12.2).

De motivering die de Veiligheid van de Staat aanvoert is algemeen van aard die ze ook voor andere vragen om toegang inroept en laat niet toe om in te zien in de mate de openbaarmaking van de gevraagde documenten schade zou kunnen toebrengen aan de openbare orde, de veiligheid en de verdediging van het land. Er wordt immers enkel het volgende gesteld: “Het openbaar maken van het actuele kennisniveau van de Veiligheid van de Staat kan schade toebrengen aan de veiligheid van het land, gezien individuen en groeperingen gebruik kunnen maken van deze informatie om hun gedrag aan te passen. Afwegende het belang van de veiligheid van het land en het publieke belang, bij openbaarheid, acht ik het eerste zwaarder voor wat betreft de documenten die worden vermeld in punten 2) en 3)”. Los van het feit dat de Veiligheid van de Staat geen concrete motivering geeft voor het inroepen van deze uitzonderingsgrond, maakt ze evenmin duidelijk of het risico dat zij aanhaalt louter potentieel is, dan wel een reëel risico vormt. De Raad van State heeft geoordeeld dat enkel een reëel risico kan worden aanvaard.

Uit de ingeroepen motivering blijkt bovendien dat deze uitzonderingsgrond niet voor alle informatie geldt die in deze bestuursdocumenten aanwezig is. Er wordt gesteld dat de verwevenheid van de informatie en de openbaarmaking van delen ervan tot misvattingen aanleiding kan geven en dat het ook niet in het belang van en goede en democratische bestuursvoering is als deze fragmentarische informatie zou betrokken worden in de publieke discussie. Artikel 6, § 4 van de wet van 11 april 1994 bepaalt daarover het volgende: “Wanneer in toepassing van de §§ 1 tot 3 een bestuursdocument slechts voor een deel aan de openbaarheid moet of mag worden onttrokken, wordt de inzage, de uitleg

of de mededeling in afschrift tot het overige deel beperkt.” In tegenstelling tot de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie die de gedeeltelijke openbaarmaking verbindt aan de voorwaarde dat de onder een uitzonderingsgrond vallende informatie kan worden gescheiden van de overige informatie, geldt deze voorwaarde niet in de wet van 11 april 1994. Evenmin is het toepassen van deze bepaling onderworpen aan de vereiste dat de openbaarmaking van de overige informatie tot misvatting aanleiding kan geven. De weigering om alle informatie openbaar te maken, ook al valt slechts bepaalde informatie onder een uitzonderingsgrond, vindt dan ook geen verantwoording.

Daarnaast roept de Veiligheid van de Staat artikel 36 in van de wet van 30 november 1998 ‘houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten’ (hierna: wet van 30 november 1998), in combinatie met artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 om de openbaarmaking te weigeren. Artikel 6, § 2, 2° bepaalt dat een federale of niet-federale administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, afwijst, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet: (...) aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting. Artikel 36 van de wet van 30 november 1998 luidt als volgt:

“§ 1. Onverminderd artikel 19 is iedere agent alsmede iedere persoon die, in welke hoedanigheid ook, zijn medewerking verleent aan de toepassing van deze wet, verplicht de geheimen te bewaren die hem zijn toevertrouwd in de uitoefening van zijn opdracht of zijn medewerking.

§ 2. Het geheim blijft bestaan zelfs wanneer de agenten hun functie hebben neergelegd of de personen hun medewerking met de diensten hebben stopgezet.”

Het is duidelijk dat de in artikel 36 opgelegde geheimhoudingsplicht enkel betrekking heeft op de agenten van de veiligheids- en informatiediensten en zich niet uitstrekt tot de Veiligheid van de Staat als federale administratieve overheid. Als hierin een ruimere invulling zou kunnen worden gelezen, dan zou dit gelijkstaan met het opleggen van een algemene uitzonderingsgrond. Hierover zegt het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018 dat een algemene een absolute uitzondering op het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten een onevenredige beperking inhoudt van het recht

op openbaarheid van bestuursdocumenten zoals gewaarborgd bij artikel 32 van de Grondwet (B.14) en voor gevolg zou hebben dat de Veiligheid van de Staat als instelling aan de openbaarheid van bestuur zou worden onttrokken. De Commissie is dan ook van oordeel dat artikel 6, § 2, 2° in combinatie met artikel 36 van de wet van 30 november 1998 *in casu* niet worden ingeroepen om de openbaarmaking van de gevraagde bestuursdocumenten te weigeren.

Tot slot, roept de Veiligheid van de Staat voor het document vermeld onder (4) in dat de aanvraag kan worden afgewezen op grond van artikel 6, § 3, 4° van de wet van 11 april 1994. Deze bepaling stelt het volgende: “Een federale administratieve overheid mag een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijzen in de mate dat de vraag: (...) 4° kennelijk te vaag geformuleerd is.” De Commissie wijst erop te wijzen dat deze uitzonderingsgrond niet zonder meer kan worden ingeroepen. Het betreft immers een facultatieve uitzonderingsgrond die moet worden gelezen in het licht van de door de Grondwet gewaarborgde principiële openbaarheid van alle bestuursdocumenten. Hieruit vloeit voort dat een verhoogde motiveringsplicht geldt. Het criterium om te beoordelen of er sprake is van een kennelijk te vaag geformuleerde aanvraag is dat een ambtenaar die vertrouwd is met de materie hoegenaamd niet weet tot welk bestuursdocument de aanvrager toegang wenst te krijgen.

Brussel, 16 december 2019.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster