



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

11 februari 2019

ADVIES 2019-17

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

(CTB/2019/12)

1. Een overzicht

1.1. Bij aangetekende brief van 2 december 2018 die eveneens werd verstuurd via e-mail vraagt mevrouw X aan de Veiligheid van de Staat om inzage en afschrift te krijgen van haar hele dossier dat de dienst “Veiligheid van de Staat” over haar onder zich heeft en inzage en afschrift van alle correspondentie tussen de Veiligheid van de Staat en de Dienst Vreemdelingenzaken m.b.t. haar. Zij vraagt bovendien om de verbetering van onjuiste gegevens die de dienst “Veiligheid van de Staat” heeft opgenomen in haar dossier en meer bepaald het foute gegeven dat de aanvrager voor de Marokkaanse inlichtingendiensten zou werken recht te zetten. Verder verzoekt ze dat de Veiligheid van de Staat de Dienst Vreemdelingenzaken schriftelijk zou informeren dat de eerdere informatie onjuist was en dat de gegevens in haar dossier verbeterd werden.

1.2. De Veiligheid van de Staat verwerpt de aanvraag tot openbaarmaking bij brief van 21 december 2018 die de aanvrager ontving via e-mail van 9 januari 2019. De aanvraag wordt als volgt verworpen:

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

Artikel 6, § 1 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.

Ook moet er 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.

Tot slot wens ik u mee te delen dat u zich op basis van artikel 80 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens kan wenden tot het Vast Comité van toezicht op de inlichtingendiensten met uw verzoek om de eventueel foutieve gegevens die de Veiligheid van de Staat over u beschikt, te laten corrigeren.”

1.3. Omdat zij het niet eens is met deze argumentatie dient de aanvrager bij e-mail van 28 januari 2019 een verzoek tot heroverweging in bij de Veiligheid van de Staat en haar “inzage te verschaffen in haar volledige dossier, met inbegrip van de nota’s aan de DVZ of aan andere overheidsdiensten en de correspondentie met deze diensten, en een afschrift ervan te bezorgen”, haar “minstens inzage te verlenen in haar dossier met eventuele doorhaling van gegevens die de modus operandi of de bronnen van de staatsveiligheid zouden kunnen blootleggen”, “de beslissing van 21 december 2018 om de onjuiste gegevens omtrent verzoekster te verbeteren om voormelde redenen te heroverwegen en deze onjuiste gegevens alsnog te verbeteren.” 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.

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

3.1. M.b.t. de vraag om toegang tot haar dossier en de gevoerde correspondentie

Vooreerst wil de Commissie bemerken 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, in de parlementaire voorbereiding 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 invoeren 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 aanvraagster 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^o 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. De Commissie heeft altijd al aangenomen dat een betrokkene steeds het vereiste belang vertoont als hij toegang wenst te krijgen tot een document van persoonlijke aard dat op hemzelf betrekking heeft. Er dient dan ook besloten te worden dat mevrouw X het vereiste belang heeft om toegang te krijgen tot documenten van persoonlijke aard die op haar betrekking hebben.

Het voorhanden zijn en het aantonen van een belang om toegang te krijgen tot documenten tot persoonlijke aard, betekent niet dat de

aanvraagster ook toegang krijgt tot de gevraagde documenten. Er moet vervolgens 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 een 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 zouden worden onttrokken. 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 werd 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 dergelijke werkwijze nalaat voor elk bestuursdocument te onderzoeken of 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 te dezen al dan niet het geval is en om welke documenten het gaat; minstens maakt deze instantie dit vooralsnog niet aannemelijk. Over geclassificeerde documenten bepaalt artikel 26, §1, van de wet van 11 december 1998 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: “... *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. 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, 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 toch 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 als zij bestuursdocumenten opvraagt die op haarzelf 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 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. 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 de uitzonderingsgrond in 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 vermeld zijn in 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 toont evenmin *in concreto* aan in welke zin afbreuk wordt 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, dat 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.

3.2. M.b.t. de vraag om verbetering van bepaalde informatie in het dossier

Artikel 7 van de wet van 11 april 1994 bepaalt het volgende: “Wanneer een persoon aantoont dat een bestuursdocument van een federale administratieve overheid onjuiste of onvolledige gegevens bevat die hem betreffen, is die overheid ertoe gehouden de nodige verbeteringen aan te brengen zonder dat het de betrokkene iets kost. De verbetering geschiedt op schriftelijke aanvraag van de betrokkene, onverminderd de toepassing van een door of krachtens de wet voorgeschreven procedure.

De federale administratieve overheid die niet onmiddellijk op een aanvraag om verbetering kan ingaan of ze afwijst, geeft binnen zestig dagen na ontvangst van de aanvraag aan de verzoeker kennis van de redenen van het uitstel of de afwijzing. In geval van uitstel kan de termijn niet met meer dan dertig dagen worden verlengd. Bij ontstentenis van kennisgeving binnen de gestelde termijn, wordt de aanvraag geacht te zijn afgewezen.

Wanneer de vraag is gericht tot een federale administratieve overheid die niet bevoegd is om de verbeteringen aan te brengen, stelt deze de verzoeker daarvan onverwijld in kennis en deelt hem de benaming en het adres mee van de overheid die naar haar informatie daartoe bevoegd is.”

Uit deze bepaling blijkt dat het recht om de nodige verbeteringen aan te brengen, geldt “onverminderd de toepassing van een door of krachtens de wet voorgeschreven procedure”. De Veiligheid van de Staat kan de aanvraagster dan ook niet verwijzen naar een procedure in de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, wanneer zij een beroep doet op de bepaling van artikel 7 van de wet van 11 april 1994.

Een federale administratieve overheid dient evenwel slechts tot verbetering over te gaan wanneer de aanvrager de bewijzen levert dat de informatie die over haar opgenomen is, foutief is. Het is daarbij onvoldoende te beweren dat de informatie onjuist is. De aanvrager laat vooralsnog na de nodige bewijzen te leveren, zodat de Veiligheid van de Staat in de huidige stand van zaken niet gehouden is de informatie die in bezit van deze instantie is, te corrigeren.

Brussel, 11 februari 2019.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster