



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

30 juli 2024

ADVIES 2024-91

met betrekking tot de weigering om inzage te verlenen in de correspondentie tussen fiscale autoriteiten

(CTB/2024/93)

Sleutelwoorden : FOD Buitenlandse Zaken – correspondentie – artikel 6, § 1, 3°, Wet 11 april 1994

1. Een overzicht

1.1. Per e-mail van 29 mei 2024 vraagt X aan de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (hierna: “FOD Buitenlandse Zaken”) om het volgende:

“Via deze brief vraag ik overheidsdocumenten aan, beschikbaar in het Frans, Nederlands, Duits of Engels van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aangaande:

- *Alle communicatie tussen de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en zijn ambassades, consulaten, en medewerkers van de handelsorganisaties AWEX en FIT in: Ivoorkust, Ghana, Kameroen, Liberia, Malawi, Oeganda, Kenia, Azerbaidzjan, Ecuador, Brazilië, Bolivia over of met de Bridgin Foundation en zijn vertegenwoordigers Tanko Mouhamadou, Christophe Prieels, Sebastien Bourgys tussen 1 januari 2012 en de datum van deze brief.*
- *Alle interne communicatie binnen de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over de Bridgin Foundation en zijn vertegenwoordigers Tanko Mouhamadou, Christophe Prieels, Sebastien Bourgys tussen 1 januari 2012 en de datum van deze brief.*
- *Alle interne communicatie binnen de ambassades en consulaten in: Ivoorkust, Ghana, Kameroen, Liberia, Malawi, Oeganda, Kenia, Azerbaidzjan, Ecuador, Brazilië, Bolivia over de Bridgin Foundation en zijn vertegenwoordigers Tanko Mouhamadou, Christophe Prieels, Sebastien Bourgys tussen 1 januari 2012 en de datum van deze brief.*
- *Alle communicatie tussen medewerkers van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en medewerkers van andere Belgische federale ministeries – zie Federale Overheidsdiensten – over de Bridgin Foundation en zijn vertegenwoordigers Tanko Mouhamadou, Christophe Prieels, Sebastien Bourgys en mevrouw Marie-Adélaïde Matheï tussen 1 januari 2015 en de datum van deze brief.*

- *Alle communicatie binnen de Federale OverheidsDienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over mevrouw Marie-Adélaïde Matheï, lid van de Belgische missie voor de Verenigde Naties.*
- *Alle communicatie tussen de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en overige overheidsinstanties: Federale Overheidsdiensten, regering en premier, over mevrouw Marie-Adélaïde Matheï, lid van de Belgische missie voor de Verenigde Naties.”*

1.2. Per e-mail van 28 juni 2024 vraagt de FOD Buitenlandse Zaken om een uitstel van antwoord.

1.3. Per e-mail van 11 juli 2024 antwoordt de FOD Buitenlandse Zaken het volgende:

“Ten gevolge uw zesvoudige vraag tot bekomen van intern mailverkeer omtrent de BRIDGIN Foundation en omtrent een Belgische diplomate, mevrouw Matheï, die buiten dienstverband aanwezig was op een vergadering met de Bridgin Foundation, onder de noemer van de Wet Openbaarheid van Bestuur, kan ik u melden dat uitgebreide mapping van betreffende documenten werd verricht en nadien werd onderzocht door de juridische dienst van de FOD Buitenlandse Zaken. Dit heeft geleid tot de beslissing om uw verzoek tot inzage af te wijzen op basis van de volgende gronden :

1. Documenten in verband met Marie-Adélaïde Matheï

Het gaat hier om documenten van persoonlijke aard in de zin van art. 1, tweede lid, 3° van de Wet Openbaarheid van Bestuur (hierna ‘WOB’), waarbij wij deze documenten niet kunnen overmaken op basis van :

- *Art. 4, tweede lid WOB aangezien de stukken in verband met mevr. Matheï documenten van persoonlijke aard betreffen en uw verzoek geen belang aantoont waarom toegang zou moeten bekomen worden tot dergelijke documenten*
- *Art. 6, §2, 1° WOB omdat het gaat om documenten die, in geval toegang zou worden verleend, afbreuk zouden doen aan de*

persoonlijke levenssfeer van mevr. Matheï, die geen toestemming heeft gegeven voor het delen van deze documenten.

2. Documenten in verband met BRIDGIN FOUNDATION

Een groot deel van de stukken bevatten passages waarin uitspraken worden gedaan over BRIDGIN die steeds terug te voeren zijn naar hun bestuurders. De geciteerde informatie bevat in sommige gevallen persoonlijke overwegingen die als waardeoordelen kunnen gekwalificeerd worden, waardoor we in dezelfde situatie terecht komen als die van mevr. Matheï (zie supra). Het is daarom dus niet mogelijk voor de FOD om deze informatie vrij te geven.

Daarnaast bevatten de stukken passages waarin verwijzingen worden gemaakt naar politici en hoogwaardigheidsbekleders uit de ontvangststaat en hun opinie over BRIDGIN alsook banden met de ontvangststaat in het algemeen. Dit zijn per definitie zaken uit een diplomatieke verslaggeving. Dergelijke informatie kan niet worden meegedeeld op basis van de uitzonderingsgrond omtrent de federale internationale betrekking van België (art. 6, §1, 3° WOB). De standpunten van andere Staten delen met derden kan immers leiden tot het wegvallen van het vertrouwen in ons land/diplomatiek apparaat, waardoor landen in de toekomst minder snel geneigd zullen zijn om informatie met ons te delen, uit angst dat deze standpunten openbaar gemaakt zullen worden.

De uitkomst van deze interne juridische analyse doorkruist een intern gedragen intentie om, indien juridisch mogelijk, zo veel mogelijk informatie met u te delen ten einde voor eens en voor altijd duidelijk te maken dat de Belgische Staat/FOD BuZa geen banden heeft met BRIDGIN. Interne rapportage toont aan dat, steeds weer en los van elkaar, Belgische diplomaten werden gevraagd of uitgenodigd voor een verkennend gesprek met vertegenwoordigers van BRIDGIN. Op grond van due diligence hebben sommige gesprekken plaatsgevonden (dat is overigens een kerntaak van de FOD Buitenlandse Zaken en haar diplomaten), waarna uiteindelijk werd besloten geen concrete opvolging te geven. De facto is er dus geen samenwerking geweest tussen

BRIDGIN en de FOD Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking.

Het juridische advies om de stukken die bovenstaande staven niet te delen, is dan ook ingegeven door de voorzichtigheid die Buitenlandse Zaken aan de dag moet leggen wanneer het gaat om informatie met betrekking tot andere Staten en personen. Bijgevolg dienen we uw vraag dan ook af te wijzen, op gronde van de hierboven aangegeven argumentatie op basis van de wettelijke bepalingen van de WOB.”

1.4. Per e-mail van 18 juli 2024 richt de aanvrager een verzoek tot heroverweging aan de FOD Buitenlandse Zaken:

“Cliënte is van oordeel dat in casu echter geen enkele wettelijke rechtvaardigingsgrond kan worden ingeroepen om het verzoek tot inzage te weigeren.”

1.5. Per e-mail van diezelfde dag verstuurt de aanvrager teven een verzoek om advies aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, (hierna: “de Commissie”):

“Ik had gevraagd om kopieën van interne communicatie betreffende een Belgische organisatie genaamd Bridgin Foundation. Er zijn bepaalde verdenkingen bij het handelen van deze organisatie. De Belgische overheid heeft enkele gesprekken met hen gevoerd, en heeft ook een bepaalde mate van onderzoek gehad naar Bridgin. Ik hoopte te begrijpen in welke mate de Belgische overheid precies contacten heeft met Bridgin, en in welke mate er onderzoek gedaan is.”

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De aanvrager heeft voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: “wet van 11 april 1994”) door gelijktijdig een verzoek tot heroverweging bij de betrokken instantie en een verzoek tot advies bij de Commissie in te dienen.

3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1. Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten waarover een administratieve instantie beschikt. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 ingeroepen kunnen of moeten worden, en wanneer die uitzonderingsgronden bovendien op afdoende wijze gemotiveerd worden. Daarenboven moeten de wettelijke uitzonderingsgronden beperkend geïnterpreteerd worden (zie o.a. Grondwettelijk Hof, arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018).

- Met betrekking tot alle communicatie over Mevrouw Matheï

3.2.1 De FOD Buitenlandse Zaken voert aan dat de gevraagde communicatie slaat op documenten van persoonlijke aard in de zin van artikel 1, tweede lid, 3°, van de wet van 11 april 1994.

Artikel 4, tweede alinea, van de wet van 11 april 1994 stelt dat “*voor documenten van persoonlijke aard; [...] vereist [is] dat de verzoeker van een belang doet blijken.*”

Artikel 1, tweede lid, 3°, van de wet van 11 april 1994 omschrijft een “document van persoonlijke aard” als 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.*”

Een loutere verklaring dat er sprake is van documenten van persoonlijke aard in de zin van artikel 1, tweede lid, 3°, van de wet van 11 april 1994 volstaat niet. De FOD Buitenlandse Zaken moet voldoende en *in concreto* aannemelijk maken dat de opgevraagde communicatie ofwel een beoordeling, een waardeoordeel of beschrijving van een gedrag bevat van de betrokken persoon, en bovendien dat de openbaarmaking van die informatie daadwerkelijk schade zou berokkenen aan de betrokken persoon. Dergelijke motivatie hoeft niet de inhoud van de documenten van persoonlijke aard te onthullen, maar kan desgevallend gesteund worden op de soort van de informatie, op de context waarin de informatie

onderzocht werd, op de (beroeps)context waarin die informatie een impact kan hebben, etc.

In de mate dat de FOD Buitenlandse Zaken kan motiveren dat er sprake is van documenten van persoonlijke aard in de zin van artikel 1, tweede lid, 3°, van de wet van 11 april 1994, stelt de Commissie vast dat de aanvrager heeft nagelaten om in zijn oorspronkelijk verzoek een belang aan te tonen bij het verkrijgen van toegang tot de documenten van persoonlijke aard.

3.2.2. Op basis van haar vaststelling dat het gaat om documenten van persoonlijke aard in de zin van artikel 1, tweede lid, 3°, van de wet van 11 april 1994, roept de FOD Buitenlandse Zaken ook artikel 6, § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994 in.

De Commissie wijst er vooreerst op dat het begrip “document van persoonlijke aard” in de zin van artikel 1, tweede lid, 3°, van de wet van 11 april 1994 niet hetzelfde is als het begrip “[informatie die betrekking heeft op] de persoonlijke levenssfeer” in de zin van artikel 6, § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994.

Bij het invoeren van deze uitzonderingsgrond moet de FOD Buitenlandse Zaken op afdoende wijze motiveren dat de betrokken informatie slaat op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene, alsook dat de inzage afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. De FOD Buitenlandse Zaken geeft al een begin van motivatie door te signaleren dat de betrokkene niet in de hoedanigheid van haar ambt maar buiten dienstverband optrad. Anderzijds moet de FOD Buitenlandse Zaken dit dan wel duidelijker staven temeer daar zij elders in haar e-mail d.d. 11 juli 2024 aangeeft dat Belgische diplomaten wel deelnamen aan vergaderingen met Bridgin in de context van hun due diligence, bestempeld als één van de kerntaken van de diplomaten.

3.2.3. De Commissie wenst tot slot nog te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarheid. Dit houdt in dat enkel informatie in een bestuursdocument die als document van persoonlijke aard beschouwd kan worden, of die onder een uitzonderingsgrond valt, aan de openbaarheid kan worden onttrokken. De andere informatie in het bestuursdocument moet evenwel openbaar worden gemaakt.

- Met betrekking tot alle communicatie over de Bridgin Foundation

3.3.1. De FOD Buitenlandse Zaken stelt dat sommige informatie in de communicatie over de Bridgin Foundation passages bevat waarin uitspraken over de betrokken rechtspersoon terug te voeren zijn naar de bestuurders ervan, en dat sommige van die passages “persoonlijke overwegingen” bevatten. De FOD Buitenlandse Zaken lijkt aldus te argumenteren dat er ook hier (gedeeltelijk) sprake zou zijn van documenten van persoonlijke aard, in de zin van artikel 1, tweede lid, 3° van de wet van 11 april 1994.

De Commissie herinnert er dat aan “documenten van persoonlijke aard” enkel betrekking hebben op natuurlijke personen (Advies van 20 februari 2006, nr. 2005-63). In onderhavig geval slaat het gevraagde document op een stichting en kan de vereiste van artikel 4, tweede lid, om het nodige belang aan te tonen, in principe niet ingeroepen worden.

Niettemin kunnen documenten die betrekking hebben op rechtspersonen, toch onderdelen bevatten die als “document van persoonlijke aard” te beschouwen zijn. Dit is met name het geval indien passages in het gevraagde document een waardeoordeel of beschrijving van het gedrag van de bestuurders van de stichting bevatten, en wanneer bekendmaking hiervan schade aan de betrokken personen zou berokkenen (Advies van 4 oktober 2023, nr. 2023-161). Het loutere feit dat de naam van een persoon in een bestuursdocument voorkomt, zal op zich evenwel onvoldoende zijn om de inhoud ervan als een document van persoonlijke aard te kwalificeren.

Indien de gevraagde communicatie dergelijke beoordeling of beschrijving van het gedrag van de bestuurders van de stichting bevat, en de openbaarmaking ervan schade zou toebrengen aan die personen, zal de FOD Buitenlandse Zaken dit wel nog *in concreto* moeten aantonen. De FOD Buitenlandse Zaken moet daarbij ook rekening houden met de context: indien er al bepaalde informatie met betrekking tot de handelingen van de bestuurders op andere wijze bekend is geraakt (bijvoorbeeld via de media), moet er extra geargumenteed worden waarom het geven van inzage van de opgevraagde informatie alsnog (bijkomende) schade voor de betrokken bestuurders zou veroorzaken.

3.3.2. De FOD Buitenlandse Zaken baseert zich ook op de noodzaak om de federale internationale betrekkingen van België te beschermen (cf. artikel 6, § 1, 3°, van de wet van 11 april 1994). De FOD Buitenlandse Zaken baseert zich op “*verwijzingen [in de stukken] naar politici en hoogwaardigheidsbekleders uit de ontvangststaat en hun opinie over BRIDGIN alsook banden met de ontvangststaat in het algemeen. Dit zijn per definitie zaken uit een diplomatieke verslaggeving. Dergelijke informatie kan niet worden meegedeeld op basis van de uitzonderingsgrond omtrent de federale internationale betrekking van België (art. 6, §1, 3° WOB). De standpunten van andere Staten delen met derden kan immers leiden tot het wegvallen van het vertrouwen in ons land/diplomatiek apparaat, waardoor landen in de toekomst minder snel geneigd zullen zijn om informatie met ons te delen, uit angst dat deze standpunten openbaar gemaakt zullen worden.*”

Overeenkomstig artikel 6, § 1, 3°, van de wet van 11 april 1994 wijst een administratieve instantie de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument af, wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van “de federale internationale betrekkingen van België”.

Deze uitzondering op het inzagerecht moet beperkend worden uitgelegd. Artikel 6, § 1, 3°, van de wet van 11 april 1994 kan geen grondslag vormen om aan een bestuurde systematisch de inzage van documenten te weigeren, op grond van het loutere argument dat die informatie verband houdt met de federale internationale betrekkingen. Een weigeringsbeslissing moet een specifieke en concrete reden aangeven met verwijzing naar de gegevens van de zaak waarom de openbaarmaking van de gevraagde briefwisseling de federale internationale betrekkingen van België zou schaden.

Voor alles, verwerpt de Commissie formeel en categoriek de veronderstelling van de FOD Buitenlandse Zaken dat artikel 6, § 1, 3°, van de wet van 11 april 1994 in een algemeen en absoluut (“*per definitie*”) geheim van de diplomatieke verslaggeving zou voorzien. Niet alleen zijn de uitzonderingsgronden in artikel 6, § 1, van de wet van 11 april 1994 relatief van aard, bovendien (zoals hierboven al opgemerkt) moeten zij beperkt geïnterpreteerd worden en vereisen zij geval per geval een concrete motivering in het licht van de concrete elementen van een dossier.

Bovendien is de *in casu* door de FOD Buitenlandse Zaken gegeven verantwoording onvoldoende concreet. De gehanteerde motivering is immers te algemeen (nl. het mogelijk wegvallen van vertrouwen, het mogelijk minder snel meedelen van informatie in de toekomst) en zou zo ingeroepen kunnen worden voor een onbepaald aantal gevallen. Meer in het bijzonder wordt nog niet voldoende gemotiveerd wat het daadwerkelijk risico voor de internationale relaties concreet inhoudt, en of dit risico redelijkerwijze voorzienbaar is en niet louter hypothetisch van aard. Zo wordt er in de beslissing van de FOD Buitenlandse Zaken bijvoorbeeld nog niet duidelijk gemaakt om welke landen het gaat en of hun relaties met België breekbaar zijn. Er wordt bijvoorbeeld ook niet duidelijk gemaakt of de aanname van de FOD Buitenlandse Zaken realistisch is op grond van specifieke ervaring met de betrokken landen naar aanleiding van eerdere, vergelijkbare situaties. Er wordt evenmin duidelijk gemaakt of het gaat om landen waar mandatarissen goede redenen hebben om op hun anonimiteit te staan. Evenmin wordt duidelijk gemaakt dat de betrokken informatie in de opgevraagde communicatie dermate delicaat en actueel is, dat de openbaarmaking tot een vertrouwensbreuk met de betrokken landen zou leiden. Noch wordt duidelijk gemaakt dat de rol van de betrokken (niet-gouvernementele?) Bridgin Foundation van die aard is (gelet op haar invloed of andere factoren) dat de internationale partners effectief een dergelijk groot belang zouden hechten aan het geheimhouden van de eventueel gedeelde informatie (en dit geldt des te meer indien het zou gaan om informatie die reeds via andere kanalen een zekere bekendheid zou gekregen hebben).

Het (gemotiveerde) beschermde belang kan daarenboven niet zomaar worden ingeroepen. Er dient ook een belangenafweging plaats te vinden tussen enerzijds de bescherming van het belang van de federale internationale betrekkingen en anderzijds het publiek belang dat gediend is met de openbaarmaking. Ook hier mist de Commissie een concrete motivering die aan deze vereiste voldoet.

3.3.3. De Commissie wenst tot slot nog te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarheid. Dit houdt in dat enkel informatie in een bestuursdocument die onder een uitzonderingsgrond valt aan de openbaarheid kan worden onttrokken (bijvoorbeeld door de anonimisering van de betrokken informaten of het weglaten van de informatie die niet reeds in zekere mate een bekendheid gekregen heeft

via andere kanalen). Alle andere informatie in het bestuursdocument moet evenwel openbaar worden gemaakt.

Brussel, 30 juli 2024.

B. DE MAGNÉE
Vervangend secretaris

L. DONNAY
Voorzitter