

RAAD VAN STATE (IXe kamer) nr. 132.072, 7 juni 2004

— OPENBAARHEID VAN BESTUUR – BESTUURSDOCUMENTEN – GEHEIMHOUDINGSPLICHT AMBTENAREN – OPENBARE ORDE, VEILIGHEID, VERDEDIGING VAN HET LAND – FEDERALE INTERNATIONALE BETREKKINGEN – APPRECIATIE IN CONCRETO – GEDEELTELIJKE INZAGE OF AFSCRIFT – GECLASSIFICEERDE DOCUMENTEN

Bepaalde ambtenaren moeten krachtens artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, een geheimhoudingsplicht in acht nemen. In het licht van artikel 32 van de Grondwet kan deze geheimhoudingsplicht niet als een absolute uitzonderingsgrond worden beschouwd. Aangezien de openbaarmaking moet worden geweigerd wanneer die afbreuk doet aan bepaalde belangen, is een appreciatie *in concreto* vereist.

Ook wanneer de overheid weigert om inzage in een bestuursdocument te verlenen omwille van de openbare orde, veiligheid of de verdediging van het land (artikel 6, § 1, 3°) of omwille van de federale internationale betrekkingen (artikel 6, § 1, 4°), is eveneens een appreciatie *in concreto* vereist.

Zelfs bij de toepassing van alle uitzonderingsgronden van artikel 6 moet zo mogelijk gedeeltelijk inzage of afschrift van het document worden verleend. Hieraan doet artikel 26, § 1, van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen slechts afbreuk wanneer effectief wordt aangetoond dat de informatie of documenten waarin inzage wordt gevraagd, daadwerkelijk werden geclassificeerd.

— PUBLICITÉ DE L'ADMINISTRATION - DOCUMENTS ADMINISTRATIFS – DEVOIR DE RÉSERVE DES FONCTIONNAIRES – ORDRE PUBLIC, SÉCURITÉ, DÉFENSE DU PAYS – RELATIONS INTERNATIONALES FÉDÉRALES – APPRÉCIATION IN CONCRETO – COMMUNICATION OU COPIE PARTIELLE – DOCUMENTS CLASSÉS

Certains fonctionnaires doivent, en vertu de l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, prendre en considération un devoir de réserve. A la lumière de l'article 32 de la Constitution ce devoir de réserve ne peut pas être considéré comme une exception absolue. Puisque la publicité doit être refusée quand celle-ci porte atteinte à certains intérêts, une appréciation *in concreto* est exigée.

Lorsque l'autorité refuse de communiquer un document administratif pour des raisons d'ordre public, de sécurité ou de défense du pays (article 6, § 1^{er}, 3°) ou en raison des relations internationales fédérales (article 6, § 1^{er}, 4°), une appréciation *in concreto* est aussi exigée.

Même lors de l'application de toutes les causes d'exceptions de l'article 6, communication ou copie partielle du document doit si possible être accordée. L'article 26, § 1^{er}, de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité y porte seulement atteinte quand il est effectivement démontré que l'information ou les documents pour lesquels la communication est demandée, sont réellement classés.

Zet De Brabandere (kamervoorzitter) Hellin, Vandendriessche (staatsraden)
Aud. De Wolf (aanvullend advies)
Adv. Vanhulle, D'Hooghe, Seltiaux
(I. L. 1 / Belgische Staat)

391

RECHTSPRAAK I JURISPRUDENCE

Gezien het verzoekschrift dat L. L. op 25 oktober 2001 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van de Veiligheid van de Staat van 28 augustus 2001 waarbij geweigerd wordt haar inzage te verlenen in haar persoonlijk dossier bij de Staatsveiligheid;

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt :

1.1. In april 1998 stelt verzoekster zich kandidaat om erkend te worden als beëdigd vertaler bij de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen.

Met een brief van 25 januari 2001 deelt de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen mee dat haar aanvraag niet aangenomen werd omdat, als gevolg van een dossier van de Staatsveiligheid op haar naam, een negatief advies werd uitgebracht.

1.2. In een brief van 20 februari 2001 aan de Veiligheid van de Staat vraagt verzoekster een gesprek en inzage in het dossier dat tegen haar werd aangelegd.

1.3. Met een brief van 26 februari 2001 antwoordt de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat aan verzoekster dat geen gevolg gegeven kan worden aan haar verzoek tot inzage van haar "eventueel" dossier bij de Veiligheid van de Staat. In de motivering voor die weigering wordt verwezen naar artikel 6, § 1, 4°, en § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en naar artikel 26, § 1, van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen.

1.4. Met een brief van 6 juli 2001 vraagt de toenmalige raadsman van verzoekster advies aan de commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten. Het secretariaat-generaal van de commissie deelt in een brief van 18 juli 2001 aan de dienst Veiligheid van de Staat mee dat verzoek om advies op 16 juli 2001 ontvangen te hebben.

Namens verzoekster wordt bijbrief van 9 augustus 2001 eveneens een verzoek tot heroverweging ingediend bij de verwerende partij.

1.5. Met brieven van 13 augustus 2001 deelt de voorzitter van de commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten aan verzoekster en de verwerende partij het advies mee dat de commissie tijdens haar vergadering van 13 augustus 2001 heeft uitgebracht. Dat advies besluit dat "de beslissing van de Veiligheid van de Staat onvoldoende pertinent gemotiveerd is om de vraag om toegang zomaar af te wijzen".

1.6. Bij een aangetekende brief van 28 augustus 2001 deelt de dienst Veiligheid van de Staat aan de raadsman van verzoekster mee dat geen inzage verleend kan worden "in de documentatie van de Veiligheid van de Staat".

In die brief wordt enerzijds opgemerkt dat binnen de

termijn van dertig dagen geen advies van de commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten is ontvangen zodat overeenkomstig artikel 8, § 2, van de voormelde wet van 11 april 1994 aan dat advies voorbij kan worden gegaan, anderzijds wordt verwezen naar de motivering uiteengezet in de beslissing van 26 februari 2001.

1.7. Bij aangetekende brief van 25 oktober 2001 wordt namens verzoekster de nietigverklaring gevorderd van de bovenvermelde beslissing van de dienst Veiligheid van de Staat houdende afwijzing van het verzoek tot inzage van haar persoonlijk dossier.

2.1. Overwegende dat verzoekster als middel onder meer de schending van artikel 32 van de Grondwet, van de artikelen 4 en 6 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en van de motiveringsplicht aanvoert; dat zij daarbij uiteenzet dat de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 1, 4°, van de voormelde wet niet absoluut is en vereist dat in concreto een belangenafweging wordt verricht; dat, verwijzend naar de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de wet van 11 april 1994 zou worden, verzoekster betoogt dat het niet volstaat dat een bestuursdocument betrekking heeft op de Veiligheid van de Staat opdat het aan de openbaarheid zou zijn onttrokken en dat uit de opgegeven motivering in elk geval niet af te leiden valt dat er een concrete belangenafweging plaats heeft gevonden; dat zij voorts erop wijst dat een geheimhoudingsbepaling op grond van artikel 6, § 2, 2°, niet in abstracto mag worden ingeroepen maar dat rekening moet worden gehouden met het doel dat de wetgever met die bepaling voor ogen had : de geheimhoudingsbepalingen betreffende de Veiligheid van de Staat kunnen enkel ingeroepen worden wanneer de openbaarmaking de modus operandi van de Veiligheid van de Staat zou onthullen, zij kunnen dat niet wanneer een persoon toegang vraagt tot zijn eigen dossier bij de Veiligheid van de Staat en de bescherming van 's lands geheimen niet in gevaar komt; dat verzoekster ten slotte laat gelden dat weliswaar artikel 26, § 1, van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen ingeroepen wordt, maar dat nagelaten wordt om aan te tonen dat de documenten in het dossier van verzoekster het voorwerp uitmaken van een classificatie;

2.2.1. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat het beginsel van de openbaarheid van bestuursdocumenten geen absoluut recht is en dat de bescherming van andere fundamentele rechten en belangen uitzonderingen op de openbaarheid kan rechtvaardigen, zoals bepaald in artikel 6 van de wet van 11 april 1994; dat de verwerende partij dienaangaande verwijst naar twee categorieën uitzonderingsgronden : eensdeels die van artikel 6, § 1, van de wet, welke relatief van aard

zijn omdat het bestuur het belang van de uitzonderingsgrond moet afwegen tegen het belang van de openbaarheid, met name de veiligheid van de bevolking, de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden, de federale internationale betrekkingen van België, de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land, de opsporing of vervolging van strafbare feiten, een federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet, het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn medegedeeld en de geheimhouding van de identiteit van de persoon die het document of de inlichting vertrouwelijk aan de administratieve overheid heeft meegedeeld ter aangifte van een strafbaar of strafbaar geacht feit, anderdeels een tweede categorie uitzonderingsgronden, opgenomen in artikel 6, § 2, van de wet van 11 april 1994, welke absoluut van aard is, wat betekent dat zodra de openbaarmaking afbreuk doet aan één van deze gronden, de administratieve overheid deze moet weigeren, meer bepaald wanneer het gaat om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting of het geheim van de beraadslaging van de federale regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is;

2.2.2. Overwegende dat de verwerende partijdan verder uiteenzet dat de vraag tot inzage van verzoekster om twee redenen diende te worden geweigerd : een eventuele openbaarmaking zal afbreuk doen aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting (artikel 6, § 2, 2°), daarenboven weegt het belang van de openbaarheid in casu niet op tegen de bescherming van "de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land" en "de federale internationale betrekkingen van België" (artikel 6, § 1, 3° en 4°);

2.2.2.1. Overwegende dat wat het eerste betreft zij stelt dat de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst voorziet in een algemene en in een bijzondere geheimhoudingsverplichting, een algemene geheimhoudingsplicht in artikel 36, overeenkomstig welke bepaling iedere agent alsmede iedere persoon die, in welke hoedanigheid ook, zijn medewerking verleent aan de toepassing van deze wet, verplicht is de geheimen te bewaren die hem zijn toevertrouwd in de uitoefening van zijn opdracht of zijn medewerking, welke bepaling is ingesteld om zowel de identiteit van de privé-persoonen die hun medewerking verlenen aan de uitvoering van de wet te beschermen, als om het beroepsgeheim in te stellen ten overstaan van de agenten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en van de personen die meewerken aan de uitvoering van de

wet; dat wat de bijzondere geheimhoudingsplicht betreft de verwerende partij verwijst naar artikel 18, hetwelk bepaalt dat in de uitoefening van hun opdrachten de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een beroep kunnen doen op menselijke bronnen, in welk geval die diensten moeten waken over de veiligheid van de gegevens die op de menselijke bronnen betrekking hebben en over de inlichtingen die zij mededelen, zodat de bescherming van de menselijke bronnen bestaat uit twee aspecten, enerzijds de geheimhouding van de informatie medegedeeld door de menselijke bron en anderzijds de vertrouwelijkheid van de gegevens betreffende de bron zelf; dat de verwerende partij voorts verwijst naar artikel 43, 3°, van de wet van 30 november 1998, hetwelk voorziet in een strafrechtelijke sanctie bij miskenning van de geheimhoudingsverplichting; dat zij beklemtoont, onder verwijzing naar parlementaire documenten, dat geheimhouding van de menselijke bronnen van essentieel belang is voor een goed functioneren van de Veiligheid van de Staat, dat dit veronderstelt dat een wederkerige vertrouwensrelatie tot stand komt, zonder welke er geen bronnen meer zijn en zonder bronnen er geen inlichtingen meer zullen zijn, terwijl het vrijgeven van de informatie verstrekt door de menselijke bronnen de fysieke en morele veiligheid van de desbetreffende personen in het gedrang brengt; dat het verlenen van, zelfs partiële, inzage in een mogelijk dossier, volgens de verwerende partij dit bronnengeheim op de helling zet, omdat het gevaar reëel is dat op basis van de inhoud van een dossier de verzoeker de afkomst van bepaalde informatie en de identiteit van de mogelijke bronnen kan achterhalen; dat zij besluit dat in de bestreden beslissing -althans in de beslissing van 26 februari 2001, waarvan de motieven in de bestreden beslissing zijn overgenomen- terecht wordt besloten dat, overeenkomstig artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994, de vraag tot inzage van verzoekster moest worden afgewezen;

2.2.2.2. Overwegende dat, wat betreft de tweede uitzonderingsgrond, de Veiligheid van de Staat volgens de verwerende partij op wettige wijze heeft vastgesteld dat het verzoek tot inzage in een mogelijk dossier van verzoekster, ook moest worden afgewezen omdat het belang van de openbaarheid in casu niet opweegt tegen de bescherming van "de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land" en "de federale internationale betrekkingen van België" (artikel 6, § 1, 3° en 4°); dat meer bepaald het verlenen van inzage in een mogelijk dossier dat de Veiligheid van de Staat van verzoekster zou bijhouden, de modus operandi van de Veiligheid van de Staat dreigt te onthullen, wat de toekomstige werking van de Veiligheid van de Staat zou hypothekeren;

2.3.1. Overwegende dat volgens artikel 32 van de

Grondwet eenieder het recht heeft elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de ordonnantie; dat op federaal vlak de passieve openbaarheid is geregeld in de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur; dat artikel 4 van die wet bepaalt dat het recht op het raadplegen van een bestuursdocument van een federale administratieve overheid en op het ontvangen van een afschrift van het document erin bestaat dat eenieder volgens de voorwaarden bepaald in deze wet, elk bestuursdocument ter plaatse kan inzien, uitleg kan krijgen en mededeling in afschrift ervan kan ontvangen; dat artikel 6 de uitzonderingsgronden bepaalt in welk geval de openbaarheid kan of moet worden geweigerd; dat die uitzonderingen op de algemene regel van de openbaarheid beperkend worden uitgelegd en een weigering concreet moet worden verantwoord;

2.3.2. Overwegende dat de ter zake door de verwerende partij ingeroepen uitzonderingsgronden als volgt luiden :

“Artikel 6, § 1. Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst 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 een van de volgende belangen : (...) 3° de federale internationale betrekkingen van België; 4° de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land; (...)

§ 2. Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, af, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet : (...) 2° aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting; (...).”;

2.3.3. Overwegende, wat de in artikel 6, § 2, 2°, bedoelde geheimhoudingsverplichting betreft die de verwerende partij in de eerste plaats inroept, dat deze ingesteld is door artikel 36 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst, luidens welk iedere agent alsmede iedere persoon die, in welke hoedanigheid ook, zijn medewerking verleent aan de toepassing van deze wet, verplicht is de geheimen te bewaren die hem zijn toevertrouwd in de uitoefening van zijn opdracht of zijn medewerking; dat de verwerende partij dit als een absolute uitzonderingsgrond ziet, dat wil zeggen dat zij de openbaarheid moet weigeren zonder een belangenafweging te mogen doen; dat een dergelijk principe echter niet in overeenstemming te brengen is met de regel van artikel 32 van de Grondwet; dat ook niet evident is 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 wier situatie in de stukken van dat dossier direct betrokken is; dat wat dit laatste betreft niet uit het oog mag worden verloren dat, zeer concreet, verzoeksters erkenning als beëdigd vertaler bij de rechtbank werd geweigerd op grond van een verzet van de Staatsveiligheid -die nu bezwaarlijk kan doen alsof zij niet in het bezit is van een dossier over verzoekster- met andere woorden werd geweigerd haar een politiek recht toe te kennen zonder het concreet motief daarvoor te willen mededelen; dat verzoekster derhalve een direct betrokkene is; dat ook al is in artikel 6, § 2, geen belangenafweging voorgeschreven, zulks niet betekent dat de uitzonderingsgronden van artikel 6, § 2, op een absolute wijze kunnen worden toegepast; dat artikel 6, § 2, immers bepaalt dat de openbaarmaking moet worden geweigerd wanneer die openbaarmaking “afbreuk doet” aan een aantal belangen, wat steeds een appreciatie in concreto vereist; dat zulks hier betekent dat moest worden onderzocht in hoeverre verzoeksters wettig belang om te weten waarom haar de vorenbedoelde erkenning werd geweigerd, niet opwoog tegen het gevaar dat, in dezen, de bronnen van de informatie van verzoekster waarover de Staatsveiligheid beschikte, onthuld zouden kunnen worden; dat de verwerende partij dat onderzoek echter niet concreet heeft gedaan maar zich ertoe beperkt heeft te verwijzen naar een beweerd absoluut verbod;

2.3.4. Overwegende wat de tweede ingeroepen uitzonderingsgrond betreft, “de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land’ en “de federale internationale betrekkingen van België”, gesteund op artikel 6, § 1, 3° en 4°, van de wet van 11 april 1994, dat het gaat om zeer algemene begrippen die de verwerende partij ook zo ruim en algemeen uitlegt en toepast dat elk document van de Veiligheid van de Staat de veiligheid van het land aanbelangt, wat nog meer botst met het reeds vermelde beperkt karakter van de uitzonderingsgevallen van artikel 6 van de wet; dat ook hier elke belangenafweging ontbreekt, ofschoon uit de bewoordingen van artikel 6, § 1, ondubbelzinnig voortvloeit dat de betrokken administratieve overheid het belang van de openbaarheid moet afwegen tegen het ingeroepen belang; dat dus niet volstaat dat een bestuursdocument betrekking heeft op de veiligheid van de Staat opdat het aan de openbaarheid zou zijn onttrokken : er moet worden nagegaan of het verlenen van inzage in een bepaald document in concreto de veiligheid van de Staat aantast of niet;

2.3.5. Overwegende dat voor alle uitzonderings-

gronden van artikel 6 overigens de wettelijke verplichting geldt om bij toepassing van die gronden zo mogelijk gedeeltelijk inzage of afschrift van het document te verlenen; dat artikel 6, § 4, immers bepaalt 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; dat aldus gegevens die de zogenaamde *modus operandi* van de Veiligheid van de Staat of de informatiebron zouden onthullen, kunnen worden weggelaten of onleesbaar gemaakt alvorens inzage of afschrift te verlenen; dat het zonder meer verwijzen naar artikel 26, § 1, van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen daarbij evenmin een voldoende motief is voor een weigering van inzage of uitleg; dat dit artikel weliswaar bepaalt dat de wet van 11 april 1994 niet van toepassing is op informatie, documenten, etc. die met toepassing van de wet van 11 december 1998 geïnclassificeerd 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 geïnclassificeerd 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 geïnclassificeerd; dat zulks in dezen ook niet is aangetoond;

2.3.6. Overwegende dat het middel dienvolgens gegrond is,

Besluit:

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing genomen op 28 augustus 2001 door de Veiligheid van de Staat waarbij aan L. L. geweigerd wordt inzage te verlenen in haar persoonlijk dossier bij de Staatsveiligheid.

(...)

Noot: Het recht op raadpleging van dossiers van inlichtingendiensten

I. In welke mate moet de Veiligheid van de Staat een burger rechtstreeks¹ inzage verlenen in zijn of haar persoonlijk dossier? In het geannoteerde arrest formuleerde de Raad van State een duidelijk antwoord op die fundamentele vraag: de openbaarheid is de regel en elke eventuele weigering moet *steeds* in concreto worden gemotiveerd.²

Op het eerste zicht lijkt die uitspraak niet verwonderlijk: sinds 1995 is het recht op openbaarheid van elk bestuursdocument (en dus ook van elk document in het

¹ Er bestaat ook een mogelijkheid om 'onrechtstreeks' inzage te verkrijgen in de gegevens waarover een inlichtingendienst beschikt. Die mogelijkheid ligt vervat in art. 13 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en werd nader uitgewerkt in de artt. 37 e.v. van het uitvoeringsbesluit van 13 februari 2001. In dit geval zal de Commissie tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer de verificatie doen. Minpunten hierbij zijn uiteraard dat deze dienst moeilijk kan nagaan of de in een dossier opgenomen gegevens overeenkomen met de werkelijkheid en dat zij alleen aanbevelingen tot correctie mag formuleren. Zie hierover uitgebreid Havelange, B. en Poulet, Y., "Secret d'Etat et vie privée: ou comment concilier l'inconciliable?" in *Droit des technologies de l'information. Regards prospectifs*, Montero, E. (ed.), Brussel, Bruylant, 1999, 248 e.v.

Er heeft enige tijd discussie bestaan over de vraag of de wet verwerking persoonsgegevens een *lex specialis* is t.a.v. de wet op de openbaarheid van bestuursdocumenten. Beide wetten regelen immers het recht op inzage. Sinds de zaak Dewinter is duidelijk dat de Raad van State niet wil dat men de wet op de openbaarheid (die grondwettelijk verankerd is) omzeilt via de wet verwerking persoonsgegevens (R.v.St., 11 december 2000, nr. 91.531, Dewinter, *Vigiles*, 2001, 108 met noot van De Hert, P. ("Krijgt het Vlaams Blok via de rechtspraak de veiligheidsdiensten op de knieën?")). Vóór dit arrest was de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten een andere mening toegedaan. Zij adviseerde verschillende malen dat de wet verwerking persoonsgegevens primeerde op de openbaarheidswet indien iemand inzage wou verkrijgen in zijn dossier bij de Staatsveiligheid (zie De Maertelaere, J., *De commissie voor toegang tot bestuursdocumenten: overzicht van de adviespraktijk september 1994 – december 1997*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, s.l., s.d., 32). De overheid zelf blijkt nog steeds vast te houden aan het standpunt dat met betrekking tot de inzage in het eigen dossier alleen de wet van 8 december 1992 speelt (zie *Vr. en Antw.*, Kamer, 2003-2004, 1 juni 2004, 5232 (Vr. nr. 248 Muls)).

² R.v.St., 7 juni 2004, nr. 132.072, Lybaert.

bezit van de burgerlijke of militaire inlichtingendienst) grondwettelijk verankerd. Artikel 32 van de Grondwet bepaalt immers dat “ieder (...) het recht (heeft) elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald (...) door de wet (...).” Op federaal niveau kwam aldus de “wet betreffende de openbaarheid van bestuur” tot stand op 11 april 1994.³

2. Belangrijk voor het verdere verhaal is enerzijds dat de Regering reeds met de voorbereiding van deze wet begonnen was op een ogenblik dat de bespreking van de Grondwetswijziging werd aangevat⁴ en, anderzijds, dat er in 1994 nog geen wet was die de leden van inlichtingendiensten aan een of andere geheimhoudingsplicht onderwierp. Die regel kwam er pas in 1998. En het is net deze regel die in het licht van de problematiek van de openbaarheid van dossiers van inlichtingendiensten, cruciaal wordt.

Artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994 verplicht een federale overheid immers de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument zonder meer af te wijzen “wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting.” En sinds de inwerkingtreding van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veilig-

heidsdienst⁵, zijn de leden van Veiligheid van de Staat en de Algemene Dienst inlichting en veiligheid onderworpen aan een zeer algemeen beroepsgeheim.⁶

3. De Veiligheid van de Staat dacht deze regeling omtrent het beroepsgeheim met succes te kunnen invoeren tegen een vrouw die, omwille van een negatief advies van diezelfde inlichtingendienst, een erkenning als beëdigd vertaler bij een rechtbank aan haar neus zag voorbijgaan. Zij had uiteraard graag geweten welke elementen tegen haar pleitten. Maar ze ving bot: de Veiligheid van de Staat weigerde de inzage o.m. omwille van de geheimhoudingsverplichting.⁷

Zoals voorgeschreven⁸ richtte de vrouw zich eerst tot de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten.⁹ Die veegde de argumentatie van de Veiligheid van de Staat van tafel. Toch weigerde deze dienst opnieuw de inzage en de vrouw trok naar de Raad van State. Het juridisch twistpunt concentreerde zich vooral rond de vraag of het beroepsgeheim waaraan de leden van inlichtingendiensten onderworpen zijn, volstaat om elk verzoek tot inzage in dossiers af te wijzen, zonder verdere belangenafweging.

In het arrest van 7 juni 2004 spreekt de Raad van State zich voor de eerste maal uit over deze kwestie.^{10,11} Niet geheel onverwacht stelt hij de overheid in het ongelijk. Hij haalt hiervoor vier verschillende argumenten aan.

³ B.S., 30 juni 1994.

⁴ Het advies van de Raad van State bij het oorspronkelijke wetsontwerp werd aangevraagd op 14 december 1992, terwijl de bespreking van de Grondwetswijziging dateert van 30 december 1992.

⁵ B.S., 18 december 1998.

⁶ Zie ook verder over de artikelen 36 en 43 van de wet van 30 november 1998.

⁷ De Veiligheid van de Staat riep ook “de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land” en “de federale internationale betrekking van België” in (uitzonderingen ex art. 6, § 1, 3° en 4°) zonder enige belangenafweging en zonder enige concrete motivering. Het is duidelijk dat deze gronden wel een belangenafweging vereisen (zie ook R.v.St., 11 december 2000, nr. 91.531, Dewinter, *Vigiles*, 2001, 108 met noot). Een algemene argumentatie in die zin dat de betrokkene door de inzage zicht krijgt op de werkwijze en kennisniveau van de inlichtingendienst en dus onrechtstreeks een of meerdere van de genoemde belangen in het gedrang kan komen, vindt geen gehoor bij de Raad van State. Toch schuilt er een zekere waarheid in deze redenering. Alleen al het feit dat een persoon weet dat er een dossier over hem bestaat, kan voldoende zijn om een operatie te bemoeilijken. Zelfs het feit dat een persoon weet dat er géén dossier over hem bestaat of dat er geen gevoelige elementen inzitten, kan een gevaar voor de veiligheid betekenen.

⁸ Art. 8 van de wet van 11 april 1994.

⁹ Advies 59/2001 van 13 augustus 2001, Lybaert / Veiligheid van de Staat, *omuitgegeven*.

¹⁰ In het arrest-Dewinter sprak de Raad van State zich reeds eerder uit over het recht op inzage in de dossiers van de Veiligheid van Staat (R.v.St., 11 december 2000, nr. 91.531, Dewinter, *Vigiles*, 2001, 108 met noot). De feiten die aanleiding gaven tot deze zaak speelden zich echter af in 1996 en dus vóór de totstandkoming van de wet van 30 november 1998 die het beroepsgeheim voor de leden van inlichtingendiensten instelde.

¹¹ Ook in de rechtsleer werden de eisen van deze bijzondere vorm van beroepsgeheim nog niet geconfronteerd met de openbaarheidswet. In hun bijdragen over de problematiek van de toegang tot dossiers van inlichtingendiensten gaan zowel Havelange en Pouillet als Andersen spijtig genoeg voorbij aan dit beroepsgeheim (Havelange, B. en Pouillet, Y., *l.c.*, 253 e.v. en Andersen, R., “La mise en

Maar houden die wel steek?

I. Afwijzing vraag tot inzage zonder belangenafweging is niet conform artikel 32 van de Grondwet

4. Voor zover kon worden nagegaan, stelt de Afdeling Administratie van de Raad van State in het hier geannoteerde arrest voor het eerst expliciet dat artikel 32 van de Grondwet zich ertegen verzet dat de inzage in een document kan geweigerd worden zonder enige afweging van belangen. In zijn arrest van 9 juli 1999¹² heeft de Raad in een geschil waar het fiscaal beroepsgeheim ter discussie stond, wel reeds gesteld dat “de uitzonderingen waarin het voormelde artikel 6 voorziet, limitatief worden opgenoemd en strikt moeten worden geïnterpreteerd en niet systematisch¹³ kunnen worden aangevoerd tot staving van elke weigering tot inzage van een fiscaal dossier zonder het beginsel van de openbaarheid van bestuurs-handelingen uit te hollen.” Maar dit arrest handelde voornamelijk over de reikwijdte van dit fiscale beroepsgeheim en van de wet van 11 april 1994 zelf¹⁴. Het arrest stelde niet dat de Grondwet zich verzet tegen absolute uitzonderingsgronden die geen belangenafweging toelaten.

Ook de Commissie voor de toegang tot bestuurs-

documenten heeft nooit geargumenteed dat het beroepsgeheim ‘niet systematisch’ zou kunnen worden ingeroepen.¹⁵ Wanneer een geheimhoudingsverplichting in het geding was, beperkte de discussie zich steeds tot de reikwijdte van dit geheim: wie is er door gebonden en welke zaken vallen eronder (zie punten II en III).

5. De uitspraak van de Raad van State is des te opmerkelijker als ze wordt geplaatst tegenover een ouder én een recenter arrest.

Het eerste arrest dateert van 7 maart 2003. Daarin nam de Raad van State net het tegenovergestelde standpunt in.¹⁶ Het debat draaide toen om het beroepsgeheim ingesteld bij het vroegere artikel 12 van de wet van 6 april 1995 inzake het statuut van en het toezicht op beleggingsondernemingen, de bemiddelaars en beleggingsadviseurs. De vraag rees of de ingeroepen verplichting tot geheimhouding verzoenbaar was met artikel 32 van de Grondwet. En het antwoord van de Raad was duidelijk positief: de overheid diende geen belangen af te wegen alvorens de inzage in de documenten te weigeren.¹⁷ Wel onderzocht de Raad de reikwijdte van het geheim. Maar zoals gezegd, wordt dat probleem verder besproken.

Het tweede arrest dateert van 14 september 2004, of

balance des intérêts en cause dans l’appréciation des motifs d’exception à la publicité de l’administration”, uiteenzetting gehouden op de studiedag *Staatsgeheim of transparantie?* van het Vast Comité I op 20 januari 1999, *s.l.*, 99 e.v.).

¹² R.v.St., 9 juli 1999, nr. 81.740, Scheppers de Bergstein.

¹³ Nadruk toegevoegd.

¹⁴ Zie hierover verder onder III.

¹⁵ Dit deed zij ook niet in het advies dat zij in de zaak-Lybaert moest geven. Daarin stelde de commissie het volgende: “Zoals de Commissie reeds in een aantal adviezen heeft verduidelijkt, mag een geheimhoudingsbepaling op grond van artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994 niet in abstracto worden ingeroepen, maar moet steeds rekening gehouden worden met het doel dat de wetgever voor ogen had met die geheimhoudingsbepaling.” Hieruit mag niet worden afgeleid dat de Commissie een belangenafweging eist; zij wil een debat over de juiste draagwijdte van de geheimhoudingsverplichting. Zie voor een ander voorbeeld waar de Commissie aanvaardt dat de overheid de inzage weigert louter omwille van het bestaan van een beroepsgeheim, het advies nr. 97/125 (aangehaald door De Maertelaere, J., *l.c.*, 33) en het advies nr. 98/86 (aangehaald door Andersen, R., *l.c.*, 107). Beide dossiers betreffen de vraag tot inzage van de resultaten van een onderzoek van de arbeidsinspectie. Het bij wet ingestelde beroepsgeheim is overigens zeer gelijkaardig met de regeling uit de wet op de inlichtingendiensten die de gegevens over informanten moet beschermen: er geldt een beroepsgeheim en de overheid moet maatregelen treffen om de vertrouwelijkheid van de verkregen gegevens te garanderen.

¹⁶ R.v.St., 7 maart 2003, nr. 116.752, Lejeune. Zie ook het arrest van 8 januari 2004, nr. 126.943, Barbé, waarin de door de overheid gemaakte afweging van het belang van openbaarheid van verslagen van vergaderingen tegenover de bescherming van het geheime karakter van de beraadslagingen (d.i. net zoals het beroepsgeheim een absolute uitzonderingsgrond) door de Raad als ‘overbodig’ wordt bestempeld.

¹⁷ De Raad stelde vast dat de wet van 1995 een *lex specialis* is t.a.v. de openbaarheidswet aangezien ze van latere datum is en - vooral - omdat ze handelt over een beperkt aantal personen en zich situeert binnen een duidelijk gedefinieerd domein. Merk op dat de Raad diezelfde formulering perfect had kunnen hanteren in de zaak-Lybaert.

m.a.w. nog geen twee maanden na de zaak- Lybaert.¹⁸ De Raad moest zich buigen over de vraag of ouders inzage konden krijgen in het dossier van hun geplaatst kind. De hulpverleners weigerden dit op basis van het beroepsgeheim ingesteld bij art. 43 van de gecoördineerde decreten inzake bijzondere jeugdbijstand. Alhoewel hij hiertoe de gelegenheid had, ging de Raad van State niet zover om te zeggen dat de geheimhoudingsplicht als absolute uitzonderingsgrond niet in overeenstemming is met de Grondwet. Hij stelde zich tevreden met de vaststelling dat dit beroepsgeheim met zich brengt dat men "geval per geval, zal moeten nagaan of deze of gene dossiers of documenten waarvan de inzage wordt gevraagd, vallen onder een bij de wet of het decreet vastgestelde geheimhoudingsverplichting ten opzichte van de persoon die om inzage ervan vraagt." Maar dit maakt het beroepsgeheim als uitzonderingsgrond niet minder absoluut.

6. Vanwaar dan de houding van de Raad in de zaak tegen de Veiligheid van de Staat? Wie artikel 32 van de Grondwet leest, zal er niet onmiddellijk steun vinden voor het ingenomen standpunt. Het grondwetsartikel laat namelijk uitzonderingen toe op het inzagerecht. Over de wijze waarop de wetgever die uitzonderingen mag opvatten, wordt met geen woord gerept. Uiteraard is het zo dat de wetgever geen regeling mag treffen die ertoe zou leiden dat quasi geen bestuursdocument nog toegankelijk is.¹⁹ Maar nergens blijkt dat er m.b.t. welbepaalde categorieën van overheden, personen en/of documenten geen absolute weigeringsgronden geformuleerd zouden mogen worden.

Vindt de stelling van de Raad van State dan steun in

de voorbereidende werken? Op het eerste zicht wel. De Verklarende Nota bij de grondwetswijziging stelt het volgende: "De uitzonderingsgronden zijn relatief. Dit houdt in dat telkens in concreto het belang van de openbaarmaking moet worden afgewogen tegen het belang beschermd door een uitzonderingsgrond. Wanneer bijvoorbeeld de veiligheid van de Staat een uitzonderingsgrond zou zijn, moet nagegaan worden of het verlenen van inzage in een bepaald document in concreto de veiligheid van de Staat aantast of niet."²⁰ Duidelijker kan moeilijk. De Afdeling Wetgeving van de Raad van State baseerde zich dan ook op dit citaat om een negatief advies uit te brengen over een ontwerp van Decreet van de Vlaamse Gemeenschap waarbij een verregaande absolute uitzonderingsgrond in het leven werd geroepen.²¹ En nadien herhaalde de Afdeling Wetgeving zijn standpunt nog tweemaal.²²

Maar reflecteert bovenstaande passage wel echt de wil van de grondwetgever? In de loop van het Kamerdebat wordt immers net het tegenovergestelde gezegd. Op de vraag van een verontrust parlementslid (hij vond het openbaardheidsprincipe heel ruim omschreven en maakte zich zorgen over de eventuele schending van (beroeps-)geheimen allerhande) antwoordt de minister van Binnenlandse Zaken geruststellend: "artikel 6 van het wetsontwerp betreffende de openbaarheid van bestuur bij de federale besturen (somt) een aantal uitzonderingen (op) waarvoor de openbaarheid niet geldt."²³ Het betrof de schending van een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting.

Maar er is meer. Deze absolute uitzonderingsgrond werd op voorstel van de Raad zelf in de tekst ingeschreven. De Raad had gemerkt dat het de bedoeling was van

¹⁸ R.v.St., 14 september 2004, nr. 134.863, Van Hamme.

¹⁹ Zowel het Parlement (zie bijv. *Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1991-1992, 100-49/2, 9) als de Raad van State (zie bijv. advies bij een ontwerp van decreet betreffende de openbaarheid van bestuur van de Vlaamse Gemeenschap, 1998-99, 1334/1, 108) stelden herhaaldelijk dat het vaststellen van uitzonderingen niet tot het gevolg mag hebben dat het in de Grondwet ingeschreven recht van zijn nuttig effect zou worden ontdaan of dat de essentie van het recht wordt aangetast.

²⁰ *Gedr. St.*, Verklarende nota, Kamer, 1992-1993, 839/1, 5, nadruk toegevoegd. Het voorbeeld werd nog eens herhaald naar aanleiding van de bespreking van het wetsontwerp in de Kamer (*Gedr. St.*, Kamer, 1992-93, 1112/1, 15).

²¹ Zie het advies L. 24.273/8 van 6 februari 1996 n.a.v. een voorontwerp van decreet betreffende de openbaarheid van bestuur. Ook Brems steunde zich (alleen) op deze passage om te besluiten dat de Grondwet steeds een belangenafweging vereist (Brems, E. "De nieuwe grondrechten in de Belgische Grondwet", *T.B.P.*, 1995, 624).

²² *Gedr. St.*, Vl. Gem., 1995-96, 293/1, 22 en *Gedr. St.*, Kamer, 1999-2000, 679/2, 21-22. Opmerkelijk is dat de Raad van State die opmerking niet meer maakte in haar advies van 25 februari 2003 bij het ontwerp dat resulteerde in het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur. De bedoeling van de decretale wetgever werd nochtans niet verheeld: men wou een geheimhoudingsplicht die 'duidelijk een absoluut karakter heeft en bijgevolg geen afwegingsproces vereist' (*Gedr. St.*, Vl. Gem., 2002-2003, 1732/1, 25). De nieuwe bepaling wordt ook op die wijze toegepast (zie verder over de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur).

²³ *Gedr. St.*, Kamer, 1992-1993, 839/4, 7-8.

de wetgever om de vraag om inzage af te wijzen “in de mate dat de inzage of de raadpleging van een document of van een inlichting verboden is door een bijzondere wet.”²⁴ “Dic grond van uitzondering wordt beter in een aparte paragraaf opgenomen vermits er bij de toepassing ervan geen afweging van belangen is, zulks in tegenstelling tot wat het geval is voor de in paragraaf 1, 1° tot 8°, vermelde uitzonderingen.”²⁵ De Raad van State doet vervolgens zelf een tekstvoorstel dat uiteindelijk woordelijk zal worden overgenomen.

Men mag bij dit alles niet vergeten dat de Raad van State reeds kennis had genomen van de op til zijnde grondwetswijziging en dat “zonder dat hij zich uitspreekt over het voorstel tot herziening van de Grondwet zelf, (...) het onderzoek van het ontwerp van wet bijgevolg (includeert) dat de Raad van State dit ontwerp toetst aan de betrokken grondwetsbepaling.”²⁶

Het lijkt dan ook overduidelijk dat de grondwetgever indertijd geen principieel bezwaar maakte tegen eventuele absolute én verplichte uitzonderingsgronden.

7. Later heeft de wetgever nog tweemaal een absolute uitzonderingsgrond ingevoerd, zij het niet in de wet van 11 april 1994 zelf.^{27,28}

Een eerste maal gebeurde dat in de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtingen.²⁹ Artikel 26 bepaalt dat de wet van 11

april 1994 niet van toepassing is op geclassificeerde gegevens.³⁰ Dit artikel is het resultaat van een amendement. De indiener ervan stelde het volgende: “Een dergelijke belangenafweging³¹ is uiteraard overbodig zo het gaat om reeds geclassificeerde informatie, documenten of gegevens, materieel, materialen of stoffen.”³² Is artikel 26 dan ongrondwettig? Of moet de overheid die geconfronteerd wordt met een vraag tot inzage van een geclassificeerd document het verzoek in concreto beoordelen en een belangenafweging maken? Wie aanvaardt dat de Grondwet geen absolute uitzonderingen toelaat, moet wel tot die conclusie komen. Het is dan ook vreemd dat de Raad zijn redenering dat elke weigering tot inzage een belangenafweging vereist, niet consequent doortrekt voor geclassificeerde gegevens. In plaats daarvan stelt hij “dat de veiligheidsdiensten bijgevolg in concreto aanneemelijk mochten maken dat de informatie of documenten waarom inzage of uitleg wordt gevraagd, met toepassing van de wet van 11 december 1998 effectief werden geclassificeerd.” De Raad legt zich m.a.w. impliciet neer bij deze absolute uitzonderingsgrond en hij beperkt zich tot de vraag of de geïssueerde documenten wel onder de categorie ‘geclassificeerde gegevens’ vallen. Hier speelt geen belangenkwestie maar een gewone bewijskwestie.³³

Deze bewijsproblematiek zal ook aan de orde zijn bij de tweede, overigens gelijkaardige uitzondering. Deze werd ingeschreven in artikel 2bis van de wet van 15 april

²⁴ *Gedr. St.*, Kamer, 1992-1993, 1112/1, 26.

²⁵ Advies van de Raad van State, *Gedr. St.*, Kamer, 1992-1993, 1112/1, 36, nadruk toegevoegd. De Regering nam die duidelijke optie over in de Memorie van Toelichting: “Met betrekking tot de uitzonderingsgronden bepaald in § 2 moet worden opgemerkt dat er geen afweging moet gebeuren wanneer een specifieke wet een geheimhoudingsverplichting voorziet. In dat geval is de uitzondering dus niet relatief, doch absoluut.” (*Gedr. St.*, Kamer, 1992-1993, 1112/1, 16).

²⁶ Advies van de Raad van State, *Gedr. St.*, Kamer, 1992-1993, 1112/1, 28.

²⁷ Spijtig genoeg kon de Afdeling Wetgeving van de Raad van State geen advies uitbrengen over beide bepalingen. Ze werden immers opgenomen na het advies van de Raad.

²⁸ Er bestaat nog een andere absolute uitzonderingsgrond. Deze wordt in het besluit van deze bijdrage aangehaald.

²⁹ *B.S.*, 7 mei 1999.

³⁰ “§ 1. De wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur is niet van toepassing op informatie, documenten of gegevens, materieel, materialen of stoffen, in welke vorm ook, die met toepassing van de bepalingen van deze wet geclassificeerd zijn.” Zie ook art. 8: “Niemand heeft toegang tot geclassificeerde informatie, documenten of gegevens, materieel, materialen of stoffen, tenzij hij houder is van een overeenstemmende veiligheidsmachtiging en voor zover de kennisname en de toegang noodzakelijk zijn voor de uitoefening van zijn functie of zijn opdracht, onverminderd de eigen bevoegdheden van de gerechtelijke overheden en die van de Cel voor financiële informatieverwerking. (...)”

³¹ Bedoeld werd een afweging zoals die geldt voor de relatieve uitzonderingsgronden uit art. 6, § 1, van de wet op de openbaarheid van bestuur.

³² *Gedr. St.*, Kamer, 1996-97, 1193/6, 5 en *Gedr. St.*, Kamer, 1996-97, 1193/8, 6. Zie ook Andersen, R., *l.c.*, 110: “La classification constitue un empêchement diriment.”

³³ De vraag is natuurlijk hoe de Veiligheid van de Staat aan deze eis van de Raad van State kan voldoen, zonder de geclassificeerde gegevens kenbaar te maken. Indien zij de documenten bijbrengt dan liggen ze ter inzage van de betrokkene en van de leden van Raad van State, terwijl deze personen niet over de vereiste veiligheidsmachtiging beschikken.

1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortvloeiende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle.³⁴ Het artikel stelt dat de wet van 11 april 1994 niet van toepassing is op 'kernmateriaal en alle daarop betrekking hebbende documenten en gegevens'.³⁵ Zeker, de overheid zal moeten beoordelen of een document of gegeven geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op 'kernmateriaal', zoals overigens nader omschreven in artikel 1 van de wet van 15 april 1994. Maar het besluitvormingsproces n.a.v. een verzoek tot inzage zal zich hiertoe beperken.³⁶ Eens dit vaststaat, dient er géén belangenafweging meer te worden gemaakt; dat heeft de wetgever reeds gedaan.

8. In een recente uitspraak eiste het Arbitragehof ook niet dat er in deze een belangenafweging zou moeten gemaakt worden.³⁷ De regeling vervat in wet van 15 april 1994 is dus niet in strijd met artikel 32 van de Grondwet. Wij verwijzen hier naar deze beslissing omdat een eerder arrest van datzelfde hof de indruk zou kunnen wekken dat het zich kant tegen absolute uitzonderingsgronden. In dat arrest van 25 maart 1997 stelde het Arbitragehof vast dat de Vlaamse regering in haar openbaarheiddecreet een algemene en absolute uitzondering had ingeschreven.³⁸ Het ging om de afbakening van wie belang had bij inzage van documenten van persoonlijke aard en wie niet. Alhoewel het Hof die bepaling op dat ogenblik nog niet rechtstreeks kon toetsen aan artikel 32 van de Grondwet werd die problematiek uiteraard mee opgenomen in de bespreking. De betwiste bepaling werd vernietigd, maar ook in deze zaak maakte het Hof niet als dusdanig

bezwaar tegen een absolute uitzonderingsgrond.³⁹ De vernietiging was ingegeven door het feit dat de maatregel niet evenredig was met het nagestreefde doel. Het door de Vlaamse overheid beoogde resultaat kon immers ook op een andere, minder verregaande manier worden bereikt.⁴⁰

9. Het is zeer de vraag of een gelijkaardige argumentatie (geen evenwicht tussen doel en middelen) met succes kan ingeroepen worden tegen de geheimhoudingsplicht waaraan de leden van de inlichtingendiensten onderworpen zijn en waardoor het inzage-recht o.i. wordt uitgesloten. Het inlichtingenwerk is immers een bijzondere sector waar de geheimhouding een van de kritische succesfactoren uitmaakt. Zowel informanten als buitenlandse inlichtingendiensten moeten voldoende feitelijke en wettelijke garanties hebben dat de gegevens die zij doorspelen binnenshuis blijven. Daarbij komt dat uit de gegevens waarover een inlichtingendienst beschikt informatie kan gepuurd worden over de bronnen, de werkwijze of het actuele kennisniveau van een inlichtingendienst. Dit alles kan het functioneren en de effectiviteit van die dienst en bijgevolg de veiligheid in een concreet dossier of zelfs in het algemeen in het gedrang brengen.⁴¹

10. Met Andersen⁴² moet worden aangenomen dat de wetgever absolute en verplichte uitzonderingsgronden die geen belangenafweging vereisen, kan invoeren zolang die gronden redelijk te verantwoorden zijn vanuit een wettig doel. Dit neemt niet weg dat steeds in concreto moet worden gekeken of de uitzonderingsgrond terecht wordt ingeroepen. Daarbij moet aan de hand van het doel

³⁴ Wet van 2 april 2003, *B.S.*, 2 mei 2003.

³⁵ De redactie van deze bepaling is om twee redenen onzorgvuldig. Vooreerst omdat de openbaarheidswet uiteraard nooit betrekking kan hebben op materialen, maar alleen op bestuursdocumenten. Ten tweede omdat, door de openbaarheidswet niet toepasbaar te verklaren, en in geen ander formeel-wettelijk beschermingsmechanisme tegen openbaarmaking te voorzien, er nooit inzage kan geweigerd worden (artikel 32 van de Grondwet is in dat geval rechtstreeks van toepassing). Men bedoelde ongetwijfeld dat 'de uitzonderingen in de wet van 11 april 1994 niet van toepassing zijn op alle op kernmateriaal betrekking hebbende documenten en gegevens.'

³⁶ Het Arbitragehof leest de relevante passages in de wet 15 april 1994 anders. Zij is van mening dat het verbod op inzage beperkt is tot de op kernmateriaal betrekking hebbende documenten en gegevens die daarenboven geclassificeerd zijn (Arbitragehof, 15 september 2004, nr. 150/2004, *B.S.*, 19 oktober 2004).

³⁷ Arbitragehof, 15 september 2004, nr. 150/2004, *B.S.*, 19 oktober 2004.

³⁸ Arbitragehof, 25 maart 1997, nr. 17/97, *B.S.* 24 april 1997.

³⁹ Zie ook De Hert, P., "Titel XI – Hoofdstuk 3 – De persoonlijke levenssfeer als uitzonderingsgrond", in *Privacy en persoonsgegevens*, de Hert P. (ed.), Brussel, Politeia, 60.

⁴⁰ In het arrest van 15 september 2004 vond het Arbitragehof de beperkte toegang wel redelijk verantwoord.

⁴¹ Binnen het bestek van deze bijdrage kunnen wij niet dieper ingaan op deze problematiek.

⁴² Andersen, R., *l.c.*, 100 en 106.

dat de wetgever voor ogen had bij de instelling van het geheim, bekeken worden welke de reikwijdte ervan is.⁴³ Aangezien we hier te maken hebben met een uitzondering op een grondwettelijk recht moet dat geheim restrictief worden ingevuld. Maar deze beoordeling is van een totaal andere orde dan de belangenafweging. Bij de beoordeling van de vraag of de inzage van een document mag worden geweigerd omdat de 'veiligheid van de Staat' in het gedrang zou zijn (uitzondering ex art. 6, § 1, 3°), moet eerst worden uitgemaakt of dat document informatie bevat die betrekking heeft op de veiligheid van de Staat om vervolgens een belangenafweging te maken; bij de beoordeling van de vraag of een document ter inzage mag worden gegeven omdat een 'geheimhoudingsverplichting' in het spel is (uitzondering ex art. 6, § 2, 2°), moet alleen worden uitgemaakt of dat document onder die noemer valt.

II. Strekt de geheimhoudingsverplichting zich uit tot alle stukken van een dossier?

II. In het reeds aangehaalde arrest-Lejeune stelde de Raad dat de stukken die de betrokkene destijds zelf aan de overheid had overgemaakt, steeds ter inzage moeten zijn. Hij kwam tot die conclusie na een analyse van de juiste draagwijdte van het beroepsgeheim waarop de overheid zich beriep.

Ook in het Lybaert-arrest wees de Raad er op "dat ook niet evident is dat de geheimhoudingsplicht waartoe bepaalde ambtenaren gehouden zijn zich uitstrekt (...) tot alle stukken van een dossier dat met hun medewerking tot stand komt". Dit argument is duidelijk minder

affirmatief gesteld dan het eerste. Wellicht bedoelt de Raad dat er zich in een dossier stukken kunnen bevinden die vanuit hun aard zelf niet noodzakelijk gevoelig zijn (zoals bijvoorbeeld persknipsels) of stukken die wél gevoelig zijn maar alleen informatie bevatten die voor de betrokkene niet nieuw zijn of waarvan hij via andere kanalen inzage kan bekomen (bijvoorbeeld een uittreksel uit zijn eigen strafregister).

12. Maar is het feit dat de inlichtingendiensten die gegevens bewaren in een dossier daarom niet langer gedekt door het beroepsgeheim? Kan men, net zoals in de zaak-Lejeune, stukken aanduiden die wel en stukken die niet onder het beroepsgeheim vallen? Wij menen van niet. Het is immers zo dat de leden van de twee inlichtingendiensten onderworpen zijn aan een zeer ruim geformuleerde geheimhoudingsverplichting die werd ingesteld bij de artikelen 36 en 43 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst. De eerste paragraaf van artikel 36 luidt als volgt: "Onverminderd artikel 19⁴⁴ is iedere agent alsmede iedere persoon die, in welke hoedanigheid ook, zijn medewerking verleent aan de toepassing van deze wet⁴⁵, verplicht de geheimen te bewaren die hem zijn toevertrouwd in de uitoefening van zijn opdracht of zijn medewerking." De formulering "geheimen (...) die hem zijn toevertrouwd in de uitoefening van zijn opdracht" werd overgenomen uit artikel 458 Sw. en moet op dezelfde wijze worden geïnterpreteerd. Zaken die een arts zelf vaststelt (en die hem dus strikt genomen niet zijn 'toevertrouwd'), vallen ook onder zijn beroepsgeheim; de gegevens die een analist van een inlichtingendienst uit open bronnen haalt en vervolgens registreert of het feit dat hij het strafregister consulteert, zijn hem op dezelfde wijze 'toevertrouwd' en dus geheim.⁴⁶

⁴³ In een recente beslissing nam de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur (de Vlaamse tegenhanger van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten) identiek dezelfde houding aan. Het betrof een geschil waarbij ouders de verslagen wensten in te zien van gesprekken die hulpverleners gevoerd hadden met hun geplaatst kind. De hulpverleners betiepen zich op het beroepsgeheim ingesteld bij art. 43 van de gecoördineerde decreten inzake bijzondere jeugdbijstand. De beroepsinstantie concludeerde "dat artikel 13, 1° van het decreet van 26 maart 2004 een absolute uitzonderingsgrond formuleert; dat de vaststelling dat de openbaarmaking afbreuk doet aan de geheimhoudingsplicht volstaat om de aanvraag af te wijzen, zonder dat het belang van de openbaarheid daartegen kan worden ingebracht; (...) dat in het bijzonder rekening moet worden gehouden met het belang dat met het instellen van de geheimhoudingsplicht wordt beschermd; (...) dat het dan ook noodzakelijk is de finaliteit en de draagwijdte van artikel 43 te onderzoeken" (Beslissing in het dossier OVB/2004/20 van 1 oktober 2004, *onuitgegeven*).

⁴⁴ Dit artikel bepaalt dat de inlichtingendienst de in het kader van haar bevoegdheden verzamelde gegevens in bepaalde gevallen mag overmaken naar privé-personen of gerechtelijke en administratieve overheden.

⁴⁵ Bedoeld wordt bijvoorbeeld de burger in wiens huis een tijdelijke observatiepost wordt geplaatst.

⁴⁶ De overheid beriep zich ook op de regeling i.v.m. de bescherming van informanten (artikel 18 van de wet op de inlichtingendiensten) als zijnde een bepaling die een bijzondere geheimhoudingsverplichting in het leven roept. Dit is o.i. niet terecht. Strikt genomen stelt genoemd artikel 18 geen beroepsgeheim in. De wet verplicht de inlichtingendienst te waken over de 'veiligheid' van de gegevens die

III. Strekt de geheimhoudingsverplichting zich uit tot alle derden en belanghebbenden?

13. Het derde argument van de Raad van State is op het eerste zicht zeer aanlokkelijk. Hij stelde dat het ook niet evident is dat de geheimhoudingsplicht zich uitstrekt "ten opzichte van alle derden en belanghebbende personen inbegrepen diegenen wier situatie in de stukken van dat dossier direct betrokken is." Hiermee verwijst de Raad van State impliciet naar zijn functionele i.p.v. absolutistische opvatting over het beroepsgeheim, zoals hij die huldigt bij de vraag of een wettelijk verankerde zwijgplicht een verbod kan rechtvaardigen om een beslissing te motiveren.⁴⁷ Kort gezegd komt deze functionele opvatting hierop neer dat het geheim *van* een persoon, geen geheim kan zijn *voor* diezelfde persoon.⁴⁸ De problematiek kwam o.m. aan bod bij de vraag tot inzage van fiscale dossiers. Op de fiscale ambtenaren rust een specifiek beroepsgeheim.⁴⁹ Terecht heeft de Raad steeds voorgehouden dat deze geheimhoudingsplicht niet geldt t.a.v. de betrokken belastingplichtige zelf. Deze interpretatie is ook steeds verdedigd door de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten.⁵⁰ Maar gaat deze redenering ook op in het dossier-Lybaert?

14. In 2001 had de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten de gelegenheid zich hierover uit te spreken.⁵¹ Ze stelde dat de geheimhoudingsverplichting niet *in abstracto* mag worden ingeroepen, maar dat er

steeds rekening moet worden gehouden met het doel dat de wetgever voor ogen had met die geheimhoudingsbepaling. Zij vervolgde haar redenering: "Tijdens de parlementaire bespreking van de wet van 30 november 1998 werd beklemtoond dat « *Die geheimhouding strekt tot bescherming van de privé-personen en 's lands geheimen* » (Parl. St., Kamer, verslag namens de verenigde commissies voor de landsverdediging en voor de justitie, gewone zitting 1996 – 1997, nr. 638/14, 45 – 46). Hieruit vloeit voort dat deze geheimhoudingsbepalingen alvast niet kunnen ingeroepen worden wanneer een persoon toegang vraagt tot zijn eigen dossier bij de Veiligheid van de Staat en de bescherming van 's lands geheimen niet in gevaar komt. Deze geheimhoudingsbepaling kan bijgevolg enkel ingeroepen worden wanneer de openbaarmaking aanleiding zou geven tot het onthullen van de modus operandi van de Veiligheid van Staat."⁵²

15. Bij dit advies stelt zich echter een probleem. De premisse waarop het steunt, met name dat de geheimhoudingsverplichting gedeeltelijk ter bescherming van de privé-personen in het leven werd geroepen, is in die zin verkeerd dat de personen die in de geciteerde passage worden bedoeld de personen zijn die hun medewerking verlenen aan een inlichtingendienst: hun identiteit moet worden beschermd. De passage handelt niet over de burger die het voorwerp is van het onderzoek door de inlichtingendiensten. Dit blijkt duidelijk uit een gemeenschappelijke nota van de minister van Defensie en zijn collega van Justitie.⁵² Het beroepsgeheim dat rust op leden van de inlichtingendiensten is dus van een totaal

betrekking hebben op menselijke bronnen. De verplichting van de overheid gaat hier veel verder. In de eerste plaats is het zo dat al wat een informant medeelt en zijn identiteit onder het beroepsgeheim van artikel 36 van de wet op de inlichtingendiensten valt. Anderzijds moet een inlichtingendienst soms gegevens die afkomstig zijn van een informant, doorspelen naar administratieve of gerechtelijke overheden. Op dat ogenblik blijft de wettelijke verplichting om de veiligheid te garanderen, bestaan.

⁴⁷ Zie uitgebreid over de discussie in de rechtspraak met betrekking tot het medische beroepsgeheim: Opdebeck, I. en Coolsaet, A., *Formele motivering van bestuurshandeling*, Brugge, Die Keure, 1999, 77 e.v.

⁴⁸ VAN Neste, F., "Het medisch beroepsgeheim", in *Ter wille van mensen*, Antwerpen, Maklu, 1997, 182.

⁴⁹ Artikel 337 van het Wetboek van inkomstenbelasting: "Hij die, uit welken hoofde ook, optreedt bij de toepassing van de belastingwetten of die toegang heeft tot de ambtsvertrekken van de administratie der directe belastingen, is, buiten het uitoefenen van zijn ambt, verplicht tot de meest volstreckte geheimhouding aangaande alle zaken waarvan hij wegens de uitvoering van zijn opdracht kennis heeft.

De ambtenaren van de administratie der directe belastingen en van de administratie van het kadaster oefenen hun ambt uit wanneer zij aan andere administratieve diensten van de Staat, daaronder begrepen de parketten en de griffies van de hoven en van alle rechtsmachten, en van de Gemeenschappen en de Gewesten en aan de in artikel 329 bedoelde openbare instellingen of inrichtingen, inlichtingen verstrekken welke voor die diensten, instellingen of inrichtingen nodig zijn voor de hun opgedragen uitvoering van wettelijke of reglementaire bepalingen. (...)"

⁵⁰ Zie bijv. advies nr. 97/45, x / Ministerie van Financiën (geciteerd door De Maertelaere, J., *l.c.*, 32).

⁵¹ Advies 59/2001 van 13 augustus 2001, Lybaert / Veiligheid van de Staat, *onuitgegeven*.

⁵² *Gedr. St.*, Kamer, 1995-96, 638/14, 65. Op bladzijde 67 wordt verder benadrukt dat "De inachtneming van de geheimhoudings-

andere orde dan het geheim dat bijv. rust op een arts, een fiscaal ambtenaar of een hulpverlener. Voor de inlichtingendiensten kan niet gesteld worden dat het geheim *van* een persoon, geen geheim kan zijn *voor* diezelfde persoon. Hier lijkt eerder het omgekeerde waar: de kennis door een inlichtingendienst van een gegeven over een persoon is nu net wel een geheim voor diezelfde persoon.⁵³

16. Er is dan ook geen reden om aan te nemen dat dit beroepsgeheim niet zou gelden ten opzichte van personen “wier situatie in de stukken van dat dossier direct betrokken is”, ook al interpreteren we het beroepsgeheim strikt. Wie dit wel doet, ontneemt de betekenis die de wetgever wou geven aan de geheimhoudingsverplichting en dat kan nooit de bedoeling zijn...⁵⁴

IV. ‘Afbreuk doen’ impliceert een afweging in concreto

17. Tenslotte, en bijna ‘in zeer ondergeschikte orde’, stelt de Raad “dat ook al is in artikel 6, § 2, geen belangenafweging voorgeschreven, zulks niet betekent dat de uitzonderingsgronden van artikel 6, § 2, op een absolute wijze kunnen worden toegepast; dat artikel 6, § 2 immers bepaalt dat de openbaarmaking moet worden geweigerd wanneer die openbaarmaking ‘afbreuk doet’

aan een aantal belangen, wat steeds een appreciatie in concreto vereist”.⁵⁵

18. Dit laatste argument is ook het gemakkelijkst te ontcrachten. Het is immers zo dat de Afdeling Wetgeving van de Raad van State destijds zelf de formulering ‘afbreuk doen’ had voorgesteld voor die gevallen waarin geen belangenafweging mocht gebeuren.⁵⁶ Door nu wel een ‘appreciatie in concreto’ te vereisen, vervalt overigens het door de grondwetgever toegelaten en door de wetgever gewilde onderscheid tussen de gevallen opgesomd in de eerste paragraaf en de tweede paragraaf van artikel 6.

Besluit

19. De conclusie van deze zuiver juridische analyse is eenvoudig: het ruime en bijzondere beroepsgeheim waaraan de leden van inlichtingendiensten onderworpen zijn, verzet zich zonder meer tegen de rechtstreekse inzage van persoonlijke dossiers. Misschien klinkt dit voor heel wat mensen onbevredigend. De wetgever uit 1998 was zich hiervan waarschijnlijk ook niet bewust toen hij de leden van de inlichtingendiensten aan een geheimhoudingsverplichting onderwierp. De wetgever uit 1994 vond het alleszins niet noodzakelijk gegevens die de veiligheid van de Staat betreffen zonder verdere overwegingen uit te sluiten van inzage; hij vond dit

plicht (...) dan ook van primordiaal belang (is) voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Zonder bronnen en zonder efficiënte internationale medewerking zouden de inlichtingendiensten hun taken niet langer kunnen vervullen.”

⁵³ In het reeds aangehaalde arrest van 9 juli 1999 (R.v.St., 9 juli 1999, nr. 81.740, Scheppers de Bergstein) ging de Raad nog een stap verder door niet alleen de betrokkene recht op inzage te verlenen in zijn persoonlijk dossier maar ook de echtgenoot indien de fiscale gegevens van de man gebruikt worden voor haar aanslag. De Raad stelt o.m. “dat de wet van 11 april 1994 aan die opsomming van degenen die aanspraak kunnen maken op het fiscaal geheim (andere administratieve diensten van de Staat en rechtscolleges – *nvdr.*), impliciet doch stellig de particulieren heeft toegevoegd die, in uitoefening van hun grondwettelijke recht en onder de voorwaarden gesteld in de wetgeving, inzage vragen van het fiscaal dossier.” Dit is uiteraard verregaand. Het zou betekenen dat de diverse geheimhoudingsverplichtingen waaraan sommige functionarissen onderworpen zijn, volledig kunnen worden uitgehouden. Gelukkig heeft de Raad die stelling later niet meer herhaald, hoewel ze hiertoe in het dossier-Lybaert de gelegenheid had. Net zoals bij het fiscale beroepsgeheim voorziet artikel 36 van de wet op de inlichtingendiensten immers dat gegevens onder bepaalde voorwaarden aan derden kunnen worden doorgespeeld (zie hoger).

⁵⁴ Zie ook het arrest-Lejeune waarin de Raad pleit voor een strikte interpretatie van het beroepsgeheim maar er voor waarschuwt “qu’elle ne peut cependant pas être vidée de son contenu” (R.v.St., 7 maart 2003, nr. 116.752, Lejeune).

⁵⁵ Zie ook Schram die stelt dat er ook in geval van absolute gronden steeds een “schadetest” moet gebeuren. Het is m.a.w. niet voldoende dat de informatie betrekking heeft op bijv. het beroepsgeheim om de openbaarmaking te weigeren (Schram, F., “3. Openbaarheid van bestuur”, in *Administratieve rechtsbibliotheek*, Brugge, die keure, 2003, 106 en Schram, F., *Handboek Openbaarheid van bestuur*, Brussel, Politeia, losbl., Deel I, 29-30). Wij kunnen deze stelling niet onderschrijven. Als er al naar eventuele schade moet gezocht worden, dan ontstaat die vanaf het ogenblik dat een stuk waarvan de wetgever stelde dat het gedekt is door het beroepsgeheim, wordt vrijgegeven.

⁵⁶ Advies van de Raad van State, *Gedr. St.*, Kamer, 1992-1993, 1112/1, 36.

echter wél nodig voor gegevens die onder een wettelijke geheimhoudingsverplichting vallen. Dit moeten wij dan ook respecteren. En indien dit verbod op inzage tot ongewenste situaties leidt, moet de wetgever ingrijpen.

Wel moet een eventuele wetswijziging tot stand komen na een eerlijk debat waarbij men een aantal zaken voor ogen moet houden.

Zo vergeet men al te vaak dat de inlichtingendiensten een functie te vervullen hebben die van groot belang is in een democratische samenleving. Men moet het belang en de eigenheid van die functie durven erkennen en de gevolgen aanvaarden die dat meebrengt op operationeel vlak. Concreet betekent dit dat een grote mate van geheimhouding noodzakelijk is.

20. Dit betekent natuurlijk niet dat men er dan zomaar op moet vertrouwen dat deze diensten perfect binnen het wettelijk kader werken. Er moet scherpe controle zijn over de werking in het algemeen en de inhoud van persoonlijke dossiers in het bijzonder. Maar die controle is er ook, op verschillende vlakken.

Vooreerst bestaat er sinds tien jaar een permanente controle door het Vast Comité I. Deze dienst kan in het kader van haar bevoegdheden elk individueel dossier opvragen en beschikt over ruime onderzoeksbevoegdheden om eventuele onregelmatigheden op te sporen. Verder is er de (weliswaar beperkte) mogelijkheid voor eenieder om zijn persoonlijk dossier te laten controleren door de Privacycommissie.⁵⁷

Maar er is meer... De noodzaak om het eigen dossier in te kijken, zal in de meerderheid van de gevallen pas echt aanwezig zijn wanneer gegevens uit dat dossier tegen de betrokkene worden gebruikt in het kader van een vergunningsaanvraag of een aanstelling. Het dossier waar de Raad van State zich op 7 juni 2004 over boog, was zo'n geval. Nu bestaat er in één specifiek domein reeds een werkbaar systeem waarbij het algemeen belang (dat een zekere geheimhouding vereist) optimaal verzoend wordt met het individueel belang (dat om inzage vraagt). Bedoeld wordt de procedure die geldt in het kader van de toekenning van veiligheidsmachtigingen.

21. De gegevens die de inlichtingendiensten verzamelen worden onder de vorm van een onderzoeksverslag of -dossier overgemaakt aan de overheid die over de toekenning van de machtigingen beslist (d.i. meestal de nationale Veiligheidsoverheid - NVO). Dit verslag of dossier is niet ter inzage van de betrokkene.⁵⁸ De NVO zal haar eventuele weigeringsbeslissing moeten motiveren zonder daarbij bepaalde gevoelige elementen prijs te geven.⁵⁹ De betrokkene kan bij het Vast Comité I beroep aantekenen tegen deze beslissing. Op dat ogenblik kan hij zijn dossier inkijken. Bevindt er zich in het dossier evenwel informatie die bij bekendmaking "de bescherming van de bronnen, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van derden of de vervulling van de opdrachten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zoals bepaald in de artikelen 7, 8 en 11 van de wet van 30 november 1998

⁵⁷ Zie hoger voetnoot 1.

⁵⁸ Men zou kunnen argumenteren dat het beroepsgeheim hier (minstens ten dele) in het leven werd geroepen ter bescherming van de betrokkene en dat het dus niet tegen hem kan worden ingeroepen wanneer hij het onderzoeks dossier wenst in te zien op basis van de wet van 11 april 1994. In de voorbereidende werken werd echter gesteld dat de bepaling die dit beroepsgeheim instelt, ontleend werd aan de bepaling uit het ontwerp van wet tot regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (*Gedr. Sr.*, Kamer, 1996-97, 1193/1 en 1194/1, 20). Belangrijker is evenwel dat een inzage recht op het niveau van de NVO in contradictie zou zijn met twee andere regels die deze materie betreffen. Vooreerst mag de NVO in bepaalde gevallen haar beslissingen niet motiveren aan de hand van de stukken uit het dossier (art. 22, lid 5, wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, *B.S.* 7 mei 1999). Ten tweede bepaalt artikel 5, § 3, van de wet van 11 december 1998 wet tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen (*B.S.* 7 mei 1999; *err.* 24 juni 1999) in welke gevallen het Vast Comité I als beroepsorgaan of de inlichtingendiensten zelf bepaalde stukken uit het dossier dat ter inzage is van de betrokkene of zijn advocaat, kunnen verwijderen. Beide regelingen impliceren uiteraard dat er geen inzage mogelijk is op het niveau van de NVO.

⁵⁹ Art. 22, lid 5 wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen: "De kennisgeving van de weigering van het verlenen van een veiligheidsmachtiging of van de intrekking van de veiligheidsmachtiging vermeldt de beweegredenen die deze beslissing rechtvaardigen, behoudens elke inlichting waarvan de mededeling schade zou kunnen toebrengen aan de verdediging van de onschendbaarheid van het nationaal grondgebied, aan de militaire defensieplannen, aan de vervulling van de opdrachten van de strijdkrachten, aan de inwendige veiligheid van de Staat, met inbegrip van het domein van de kernenergie, aan het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, aan de uitwendige veiligheid van de Staat en de internationale betrekkingen, aan het wetenschappelijk of economisch potentieel van het land of aan elk ander fundamenteel belang van de Staat, aan de veiligheid van de Belgische onderdanen in het buitenland, aan de werking van de besluitvormingsorganen van de Staat, aan de bescherming van de bronnen of aan de bescherming van het privé-leven van derden."

houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het gedrang kan brengen”, kan het beroepsorgaan beslissen dat die stukken niet ter inzage zijn; zitten er in het dossier gegevens die afkomstig zijn van buitenlandse inlichtingendiensten dan is het de inlichtingendienst zelf die de beslissing tot niet-inzage neemt. Maar belangrijk is dat in beide gevallen het beroepsorgaan weet welke elementen niet aan tegenspraak zullen

onderworpen zijn. Het is haar taak om als onafhankelijk en gespecialiseerd beroepsorgaan steeds zeer omzichtig tewerk te gaan bij de exploitatie van die informatie.⁶⁰ Dit systeem heeft haar deugdelijkheid reeds bewezen. Het kan zeker als voorbeeld dienen voor andere domeinen waar de inlichtingendiensten om advies worden gevraagd.

Wauter Van Laethem⁶¹

⁶⁰ Vast Comité van Toezicht op de inlichtingendiensten, *Activiteitenverslag 2002*, p. 41, www.comiteri.be.

⁶¹ De auteur is jurist bij het Vast Comité van toezicht op de inlichtingendiensten. De in deze bijdrage ingenomen standpunten vertolken zijn persoonlijke mening en binden op geen enkele wijze het Vast Comité I.