



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

13 januari 2020

ADVIES 2020-10

met betrekking tot de weigering om toegang te verlenen tot de brief van de Staatsveiligheid aan de Minister van Justitie waarin ze stelt dat ze de klimaatbetogingen en de organisatoren ervan niet opvolgt

(CTB/2019/159)

1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail van 25 november 2019 vraagt de heer X aan de Veiligheid van de Staat om een kopie van de bestuursdocumenten die door de Veiligheid van de Staat werden verzonden aan de minister van Justitie naar aanleiding van de mondelinge vraag van een parlementslid op 5 februari 2019 op grond waarvan de minister van Justitie op 6 februari 2019 in de Kamercommissie kon verklaren dat de Veiligheid van de Staat de klimaatbetogingen en de organisatoren ervan niet opvolgt.

1.2. De Staatsveiligheid antwoordt bij brief van 16 december 2019 verstuurd bij e-mail van 20 december 2019 dat zij niet kan ingaan op de vraag op volgende gronden:

“Ik kan u vooreerst bevestigen dat er omtrent de beantwoording van de parlementaire vraag in de Commissie voor de Justitie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers dd. 6 februari 2019 geen bestuursdocumenten (opgesteld door de Veiligheid van de Staat) werden overgemaakt aan de minister van Justitie of zijn kabinet in verband met de mogelijke opvolging van de klimaatbetogingen en de organisatoren, gezien deze niet bestaan. De wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (wet openbaarheid van bestuur) heeft enkel betrekking op bestaande bestuursdocumenten en houdt geen verplichting in om nieuwe documenten aan te maken.

Verder kan ik u meegeven dat er vanuit de Veiligheid van de Staat enkel een insteek werd gedaan (met name een ontwerp van antwoord klaargemaakt waarbij elementen door de dienst werden aangereikt die eventueel kunnen gebruikt worden) voor het uiteindelijke antwoord van de minister (mondeling meegedeeld door de minister tijdens de vergadering van de Commissie voor de Justitie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 6 februari 2019). Dit antwoord van de minister is trouwens terug te vinden op de website van de Kamer (<https://www.dekamer.be/doc/CCR/pdf/54/ic128.pdf>). Het is de minister die beslist welke elementen (die eventueel afkomstig zijn van verschillende diensten) hij uiteindelijk gebruikt voor zijn antwoord op een parlementaire vraag en valt onder zijn politieke verantwoordelijkheid.

Deze insteek werd dus niet opgesteld in het kader van de (uitvoering van de) wettelijke opdrachten van de Veiligheid van de Staat, maar op vraag/in opdracht van de minister naar aanleiding van een parlementaire vraag en betreft dus in die zin geen bestuursdocument of informatie waarover de Veiligheid van de Staat (reeds) beschikte. Eén van de opdrachten van de Kamer is immers de regering controleren. Om deze opdracht te kunnen waarmaken, is het onontbeerlijk dat parlementsleden precies geïnformeerd zijn over het beleid van die regering en haar ministers. Een van de middelen die parlementsleden tot hun beschikking hebben om beleidsinformatie te verzamelen, is de parlementaire vraag, hetgeen gesteund is op de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van de Kamer. Het is in dat kader dat er elementen van antwoord werden overgemaakt door de Veiligheid van de Staat aan de minister, niet in het kader van de uitvoering van haar wettelijke opdrachten in de zin van artikel 7 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Zoals blijkt uit het advies 2019-26 van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten van 1 april 2019 (met nummer CTB/2019/21) komt het de minister van Justitie toe om te beoordelen of het al dan niet om een bestuursdocument zou gaan. In casu heeft hij beslist dat ‘de informatie die de VSSE aan de minister bezorgde met het oog op het voorbereiden van het antwoord op de parlementaire vraag niet kan beschouwd worden als een administratief stuk’ (eigen onderlijning) (zie advies 2019-46 van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten van 27 mei 2019 (met nummer CTB/2019/40), punt 1.7).

Buiten deze “insteek”, die niet als een bestuursdocument kan worden beschouwd, kwam er geen afzonderlijke briefwisseling of ander bestuursdocument aan te pas bij de behandeling van deze mondelinge vraag, waardoor u er dan ook geen afschrift van kan worden gegeven.

In ondergeschikte orde en slechts voor zoverre de “insteek” als een “bestuursdocument” kan worden beschouwd (quod non), dient er te worden opgemerkt dat het gaat om een document dat niet is voltooid, dat niet als “af” is te beschouwen, waardoor ik mij beroep op de formele uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel 6, § 3, 1°

van de wet openbaarheid van bestuur. Het openbaar maken van deze “insteek” (ontwerp van antwoord) zou tot misvatting kunnen geven betreffende de draagwijdte ervan, gezien de “insteek” voor een parlementaire vraag doorgaans vanuit de administratie(s) wordt overgemaakt aan het bevoegde kabinet, die het ontwerp (eventueel) verder aanvult of wijzigt of zelfs een geheel nieuw antwoord kan opstellen. Enkel op het moment dat de minister het antwoord verstrekt op de parlementaire vraag, kan het document als voltooid worden beschouwd.”

1.3. Omdat niet werd ingegaan op zijn verzoek, richt de aanvrager bij e-mail van 20 december 2019 een verzoek tot heroverweging aan de Veiligheid van de Staat. Hij vraagt diezelfde dag aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna de Commissie, om een advies.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

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

3. De gegrondheid van de aanvraag

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden ingeroepen die zich bevinden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 en dit inroepen *in concreto* en op pertinente wijze kan worden gemotiveerd. Slechts uitzonderingsgronden die bij wet zijn opgelegd kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend geïnterpreteerd moeten worden (Arbitragehof, arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997, overweging B.2.1 en 2.2 en Arbitragehof, arrest nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2). Uitzonderingsgronden moeten steeds beperkend worden geïnterpreteerd.

De Commissie wenst er de Veiligheid van de Staat op te wijzen dat het begrip “bestuursdocument” een zeer ruime invulling heeft. Artikel 1, tweede lid, 2° van de wet van 11 april 1994 bepaalt immers dat het gaat om “alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt”. In casu blijkt de zogenaamde “insteek” een ontwerp van antwoord te zijn, waarbij elementen door de dienst werden aangereikt die eventueel kunnen gebruikt worden voor het uiteindelijke antwoord van de minister. Voor zover de Veiligheid van de Staat er op dit ogenblik over beschikt, is het niet relevant of zij dit document heeft opgemaakt in het kader van de (uitvoering van de) wettelijke opdrachten van de Veiligheid van de Staat. De kernvraag is met andere woorden of de Veiligheid van de Staat die onbetwistbaar een federale administratieve overheid is, over het document waartoe op grond van de wet van 11 april 1994 toegang wordt gevraagd beschikt, ongeacht of dat document van die federale administratieve overheid uitgaat dan wel of deze er anderszins over beschikt of nog het document waarover hij beschikt uitgaat van een derde en dus niet van de Veiligheid van de Staat. Een overheidsdienst kan uiteraard slechts taken uitvoeren wanneer deze berusten op een impliciete of expliciete opdracht die zijn grondslag vindt in een wettelijke of reglementaire bepaling. De Commissie is dan ook van oordeel dat het ontwerp van antwoord moet worden beschouwd als een bestuursdocument in de zin van de wet van 11 april 1994. Uit de adviezen 2019-26 en 2019-46 kan niet worden afgeleid dat een ander oordeel mogelijk is. Hier had de discussie betrekking op de vraag of het betrokken document een document was in het bezit van de minister als hoofd van de FOD Justitie en de Veiligheid van de Staat of een kabinetsdocument, waarbij in het laatste geval omdat het (persoonlijk) kabinet van een minister niet kwalificeert als een administratieve overheid, het betrokken document in principe niet onder het toepassingsgebied valt van de wet van 11 april 1994.

Dat het betrokken document als een bestuursdocument moet worden beschouwd, doet geen afbreuk aan het feit dat moet worden nagegaan of eventueel bepaalde uitzonderingsgronden de openbaarmaking ervan in de weg staan. De Veiligheid van Staat roept alvast artikel 6, § 3, 1°, van de wet van 11 april 1994 in om de openbaarmaking te weigeren. Hierin is bepaald dat een federale administratieve overheid een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift mag afwijzen in de mate dat de vraag een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking, om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven.

Over de mogelijkheid om deze uitzonderingsgrond in te roepen heeft de Commissie een advies uit eigen beweging, namelijk advies 2018-105, uitgebracht dat kan worden geconsulteerd op haar website www.bestuursdocumenten.be. De Commissie stelt vast dat het betrokken document een ontwerp van antwoord vormt op een parlementaire vraag waar het kabinet van de minister van Justitie de Veiligheid van de Staat om heeft verzocht. De eindverantwoordelijkheid over het antwoord dat aan de kamer van volksvertegenwoordigers wordt verstrekt, ligt bij de minister van Justitie, die tevens de voogdijminister van de Veiligheid van de Staat is. De Commissie is van oordeel dat in dit geval het betrokken bestuursdocument in het bezit van de Veiligheid van de Staat als een onafgewerkt document moet worden beschouwd. Dit is evenwel niet voldoende om de openbaarmaking ervan af te wijzen. Aangezien de in artikel 6, § 3, 1°, van de wet van 11 april 1994 vervatte uitzonderingsgrond een facultatieve uitzonderingsgrond op het fundamentele principe dat alle bestuursdocumenten openbaar zijn betreft, vereist de afwijzing om toegang te verlenen gesteund op die uitzonderingsgrond een ruimere of zogenaamde verzwaarde motivering dan in die gevallen waarin het gaat om een verplichte uitzonderingsgrond. Het komt dan ook aan de Veiligheid van de Staat toe om afdoende concreet aan te tonen dat de openbaarmaking van het betrokken document tot misvatting aanleiding kan geven. Als bijvoorbeeld zou blijken dat het betrokken document dezelfde informatie bevat als wat de minister in de kamer heeft bekendgemaakt, dan valt niet in te zien dat er een aanleiding tot “misvatting” kan zijn.

Brussel, 13 januari 2020.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster