



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

25 juni 2024

ADVIES 2024-83

met betrekking tot de weigering om inzage in alle documenten
met betrekking tot het beoordelen van de ontrouw van een
personeelslid

(CTB/2024/85)

Sleutelwoorden : Minister van Defensie – interne documenten –
onregelmatig verzoek om advies (artikel 8 Wet 11 april 1994)

1. Een overzicht

1.1. Per aangetekend schrijven van 24 april 2024 vraagt Mr. Philippe Vande Castele, namens zijn cliënten, de Algemene Centrale voor het Militair Personeel (ACMP) en de heer Yves Huwart, Nationaal Voorzitter ACMP, aan de Minister van Defensie om het volgende:

“De wet van 7 april 2023 houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen – hierna : de wet van 7 april 2023 – is thans betwist bij het Grondwettelijk Hof (rolnummer : 8118).

Deze GwH-rechtspleging onthult het bestaan van bestuursdocumenten die cliënten onbekend zijn.

Cliënten verzoeken bijgevolg om gehele openbaarheid van bestuur inzake bestuursdocumenten die betrekking hebben op veiligheidsmachtigingen en veiligheidsadviezen, inzonderheid in het kader van de zgn. «specifieke regels in het ministerie van Defensie», met als aandachtspunt het opsporen, vaststellen en/of beoordelen van de «ontrouw van een personeelslid van Defensie in zijn relatie». Dergelijke ontrouw zou, althans volgens de overheid, (kunnen) leiden tot «chanteerbaarheid».

Meer bepaald verzoeken cliënten om de gehele openbaarheid – namelijk inzage, afschrift en uitleg – van alle documenten die betrekking hebben op het opsporen, vaststellen en/of beoordelen van de «ontrouw van een personeelslid van Defensie in zijn relatie» (in het kader van de toepassing van de wet van 11 december 1998, ondertussen gewijzigd door de wet van 7 april 2023).

[...]

- *Cliënten verzoeken concreet om de gehele inzage en afschrift van alle bestuursdocumenten – van welke aard ook – die, in het kader van de algemene en/of specifieke regels in het ministerie van Defensie met oog op de uitvoering en toepassing van de wet van 11 december 1998, – laatst gewijzigd door de wet van 7 april*

2023 – , betrekking hebben op het opsporen, vaststellen en/of beoordelen van de (beweerde) «ontrouw van een personeelslid van Defensie in zijn relatie».

Met dien verstande dat dit opsporen, vaststellen en/of beoordelen plaatsvindt met het oog op :

- (1) hetzij het verlenen, weigeren, schorsen of intrekken van een veiligheidsmachtiging,
- (2) hetzij het verlenen, weigeren, schorsen of intrekken van een veiligheidsadvies of het uitbrengen van een negatief veiligheidsadvies.

Onder documenten van welke aard ook van een administratieve overheid rekenen verzoekers onder meer: besluiten, reglementen, richtlijnen, omzendbrieven, sms'en, e-mails, zgn. vademecums, een document dat de verplichte, mogelijke of aanbevolen "evaluatiestandaarden" omschrijft, enz..4 De administratieve overheid kunnen zijn : Koning, minister (van Defensie), een kabinetsmedewerker, de CHOD, de DGHR, het Hoofd ADIV, elk ander burgerlijk of militair personeelslid (van Defensie), enz.

- Verder verzoeken cliënten om de gehele inzage en afschrift van de bestuursdocumenten die bepalen – nogmaals met oog voor de af te leveren, schorsen, in te trekken of te weigeren veiligheidsmachtigingen of met oog voor de af te leveren, te weigeren of in te trekken (positieve) veiligheidsadviezen – dat een personeelslid van Defensie door zijn (beweerde) "ontrouw in zijn relatie" onvoldoende waarborgen biedt of kan bieden voor zijn of haar integriteit en door zijn of haar gedrag of omgeving schade zou kunnen berokkenen aan een van de belangen bedoeld in artikel 3 van de wet van 11 december 1998 (betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen ...).
- Ten slotte vragen verzoekers eveneens om uitleg over de term "ontrouw (van een personeelslid van Defensie) in zijn relatie", een kwalificatie die aan bod komt in voormelde documenten en die de Ministerraad ook expliciet heeft herinnerd aan het Grondwettelijk Hof in de procedure nr. 8118.

[...]

Het verzoek (van cliënten) tot uitleg strekt inzonderheid ertoe te vernemen of de term “ontrouw (van een personeelslid) in zijn relatie”, – gehanteerd of toegepast door de minister, de Generale Staf of de veiligheidsdiensten (van Defensie) en expliciet herinnerd en opgeworpen door de Ministerraad aan het Grondwettelijk Hof in de procedure nr. 8118 – : (1) een ruimere invulling krijgt dan de term “ontrouw in de relatie” in het kader van het huwelijk sensu stricto dat een relatie tussen echtgenoten bestendigt, (2) aldus ook wordt toegepast ten aanzien van de personeelsleden die bij gebrek aan een huwelijk de getrouwheidsplicht, bepaald in artikel 213 van het Burgerlijk Wetboek, nochtans niet moeten naleven en (3) inhoudt dat de, door de beweerde ontrouw benadeelde, echtgeno(o)t(e) of partner wordt ingelicht over deze ontrouw, en zo ja wanneer en via welk communicatiemiddel.”

1.2. Aangezien de Minister van Defensie nalaat om op het verzoek van de aanvragers te antwoorden binnen de 30 dagen, richten de aanvragers per aangetekend schrijven en per e-mail van 27 mei 2024 (5.05u en 5.10u) een verzoek tot heroverweging aan de Minister van Defensie.

1.3. Per aangetekende brief en per e-mail van dezelfde dag (5.05u en 5.10u) versturen de aanvragers ook aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, (hierna: “de Commissie”) een op omstandige wijze onderbouwd verzoek om advies.

1.4. Per aangetekend schrijven en per e-mail van 27 mei 2024 (12.45u) meldt het kabinet van de Minister het volgende:

“De bevoegde diensten van het Ministerie van Landsverdediging hebben uw verzoek aandachtig bestudeerd, met de volgende analyse als resultaat.

De inhoud en de draagwijdte van de veiligheidsonderzoeken maken het voorwerp uit van een richtlijn die werd opgesteld door

de Nationale Veiligheidsraad¹. Aangezien die richtlijn volledig is geclassificeerd met toepassing van de Classificatiewet, valt zij onder de absolute uitzonderingsgrond van artikel 6, § 2, 4°, WOB en dient ze dan ook volledig aan de openbaarheid te worden onttrokken². De vaststelling dat de overheid door de classificatie een specifiek beschermingsniveau heeft toegekend aan het document, die mogelijkheid tot kennisname van de inhoud strikt beperkt, volstaat overigens als beoordeling in concreto dat de openbaarmaking van het document afbreuk zou doen aan het door artikel 6, § 2, 4°, WOB beschermde belang³. De beslissing tot classificatie impliceert immers ipso facto dat een niet-geëigende aanwending van het document schade kan toebrengen aan minstens een van de belangen bedoeld in artikel 3 van de Classificatiewet.

Verder is het Ministerie van Landsverdediging niet in het bezit van enig ander (ongeclassificeerd) bestuursdocument dat iets vermeldt over “relationele ontrouw” als potentieel aandachtspunt in het raam van een veiligheidsonderzoek. Het is vanzelfsprekend onmogelijk om een afschrift te verschaffen van of uitleg te verstrekken over onbestaande documenten.

Uw verzoek lijkt te berusten op een verkeerde interpretatie van de paragraaf uit de memorie van wederantwoord, waaraan u verwijst op pagina 2 van uw brief. Het gegeven van de “ontrouw van een personeelslid” gold daar als een louter voorbeeld om duidelijk het onderscheid aan te geven tussen de besluitvorming inzake de aanvraag van een veiligheidsmachtiging enerzijds en het veiligheidsadvies anderzijds. Relationele ontrouw als zodanig is niet bijzonder relevant, want ten gronde gaat het om alle elementen of omstandigheden die op een concreet chantage- of beïnvloedingsrisico kunnen wijzen. Ontrouw kan zo in een bepaalde context een indicatie vormen voor een verhoogd risico, maar die stelling gaat evenzeer op voor andere gedragingen.

Om de uiteengezette redenen is het dus niet mogelijk om een gunstig gevolg te geven aan uw verzoek.

¹ Zie ter zake ook de artikelen 18, vijfde lid, en 19 van de Classificatiewet.

² Diezelfde conclusie vloeit voort uit artikel 26, § 1, van de Classificatiewet, dat bepaalt dat de WOB niet van toepassing is op geclassificeerde informatie.

³ Zie : RvS (9^e kamer) 17 juni 2021, nr. 250.939, [...], randnummer 20

Overeenkomstig artikel 8, § 2, WOB kunt u beroep instellen tegen deze afwijzende beslissing [...]

1.5. Per aangetekend schrijven en per e-mail van 30 mei 2024 sturen de aanvragers een nieuw omstandig toegelicht “verzoek tot heroverweging” aan de Minister.

De aanvragers herhalen dat zijn verzoek tot uitleg miskent is (o.a. door niet de datum en omschrijving van de geclassificeerde richtlijn van inzage te preciseren).

De aanvragers stellen dat de Minister op onwettige wijze de openbaarheid van de classificatie-beslissing zelf weigert, en nalaat het classificatieniveau van de betrokken richtlijn te verduidelijken.

De aanvragers stellen dat de Minister niet motiveert welk belang geschonden zou worden, en waarom, door het geven van inzage in de gevraagde informatie.

Tot slot argumenteren de aanvragers ook dat artikel 6, § 2, 4°, van de wet van 11 april 1994 ongrondwettig is.

1.6. Per aangetekend schrijven en per e-mail van diezelfde datum verzenden de aanvragers ook nieuw verzoek om advies aan de Commissie.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag d.d. 30 mei 2024

De Commissie heeft het verzoek tot heroverweging van de aanvragers d.d. 27 mei 2024 onderzocht in haar Advies nr. 2024-82 d.d. 25 juni 2024.

De Commissie ging in dat advies ook in op de impact van de beslissing van de Minister van Defensie van 27 mei 2024. De Commissie stelde daarbij het volgende:

“2.1.1. Overeenkomstig artikel 6, § 5, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: “wet van 11 april 1994”), dient de federale administratie overheid binnen een

termijn van dertig dagen na ontvangst van de aanvraag kennis te geven aan de verzoeker van de afwijzing. Bij ontstentenis van een kennisgeving binnen de voorgeschreven termijn, wordt de aanvraag geacht te zijn afgewezen en heeft de verzoeker de mogelijkheid om een verzoek tot heroverweging bij de betrokken overheid en een gelijktijdig verzoek om advies bij de Commissie in te dienen.

Overeenkomstig artikel 8, § 2, tweede lid, van de wet van 11 april 1994 geeft de Commissie advies binnen dertig dagen volgend op het verzoek.

Artikel 8, § 2, derde lid, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur stelt dat een administratieve overheid vervolgens een nieuwe beslissing neemt binnen vijftien dagen na overmaken van het advies van de Commissie.

De administratieve overheid heeft in casu niet op het advies van de Commissie gewacht en reeds een nieuwe beslissing op het verzoek tot heroverweging van aanvrager genomen (al gaat het mogelijk om een beslissing die al voorbereid was in antwoord op het oorspronkelijk verzoek van de aanvrager, maar met enige vertraging verstuurd werd).

2.1.2. De Raad van State (RvS. 12 december 2003, nr. 126.340) heeft reeds geoordeeld dat administratieve overheden het advies van de Commissie (dan wel het verstrijken van de termijn waarbinnen de Commissie haar advies dient te geven) moeten afwachten alvorens een weigeringsbeslissing aangaande een verzoek tot heroverweging te nemen. Wanneer de administratieve overheid een negatieve beslissing neemt zonder het advies van de Commissie (dan wel het verstrijken van de termijn waarbinnen de Commissie haar advies dient te geven) af te wachten, is de beslissing voorbarig en kan zij niet als de definitieve beslissing beschouwd worden.

2.1.3. Aangezien er bijgevolg nog geen sprake is van een definitieve beslissing, gaat de Commissie er van uit dat het oorspronkelijk verzoek om advies nog steeds een voorwerp heeft en onderzocht dient te worden.”

Aangezien er aldus voorbij gegaan moet worden aan de voorbarige beslissing d.d. 27 mei 2024, is ook het verzoek tot heroverweging d.d. 30 mei 2024 en het verzoek om advies van diezelfde datum zonder voorwerp resp. onregelmatig.

Brussel, 25 juni 2024.

S. JOCHEMS
Secretaris

L. DONNAY
Voorzitter