

Rolnummer 3581
Arrest nr. 14/2006 van 25 januari 2006

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende de artikelen 5, § 3, en 9, vierde lid, van de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, gesteld door het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingendiensten.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij beslissing van 14 februari 2005 in zake S. Mejri, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 18 februari 2005, heeft het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingendiensten de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt artikel 9, vierde lid, van de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 22 en 23, derde lid, 1^o, van de Grondwet en/of met de artikelen 6, 8 en 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, ondertekend te Rome op 4 november 1950 en goedgekeurd bij de wet van 13 mei 1955, in zoverre de in het geding zijnde bepaling vermeldt dat de beslissingen van het beroepsorgaan niet voor beroep vatbaar zijn, terwijl, ten eerste, diezelfde beslissingen voor de werkgever van de ambtenaar aan wie een veiligheidsmachtiging wordt geweigerd, een gebonden bevoegdheid met zich meebrengen om een einde te maken aan de dienstbetrekking van de laatstgenoemde, zonder dat een daadwerkelijk beroep die ambtenaar in staat kan stellen de geldigheid van de beslissing van het beroepsorgaan en dus van zijn ontslag te betwisten, terwijl dat recht nochtans aan iedere werknemer is toegekend, en in zoverre, ten tweede, die niet voor beroep vatbare beslissing belet om het oordeel van de Nationale Veiligheidsoverheid en/of van het beroepsorgaan, met inachtneming van de artikelen 6 en/of 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, ter discussie te stellen en schadevergoeding te eisen, terwijl de gepreciseerde internationale tekst dat recht nochtans aan iedere persoon toekent ? »;

2. « Schendt artikel 5, § 3, van de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen de artikelen 10, 11, 22 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6, 8 en 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, ondertekend te Rome op 4 november 1950 en goedgekeurd bij de wet van 13 mei 1955, in zoverre die bepaling de toegang tot sommige inlichtingen uit de verklaring van een lid van de inlichtingendienst, uit het onderzoeksverslag of uit het onderzoeksdossier om redenen die de verzoekende partij of haar advocaat niet kunnen betwisten, beperkt op een wijze die onverenigbaar is met de artikelen 6 en/of 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, terwijl die gegevens betrekking hebben op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van die verzoekende partij en aldus op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan het recht op de eerbiediging van het privé-leven, en dit in het kader van een procedure die precies ertoe strekt de mogelijke onjuistheden te bestrijden die hebben geleid tot de betwiste beslissing om de verzoekende partij de veiligheidsmachtiging te weigeren ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- S. Mejri, wonende te 1030 Brussel, Luzernelaan 16;
- de Ministerraad.

Bij beschikking van 26 oktober 2005 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 16 november 2005 na de partijen te hebben verzocht ter terechtzitting te antwoorden op de volgende vraag :

« Op basis van welke bepaling is de verzoekende partij onderworpen aan een procedure van veiligheidsmachtiging van het niveau ‘ zeer geheim ’ voor de ambten die zij bij de F.O.D. Buitenlandse Zaken uitoefent ? ».

Op de openbare terechtzitting van 16 november 2005 :

- zijn verschenen :

. Mr. H. Penninckx *loco* Mr. V. De Wolf en Mr. P. Simonart, advocaten bij de balie te Brussel, voor S. Mejri;

. Mr. J. Bourtembourg, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en E. De Groot verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Bij het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingendiensten (Vast Comité I) is een beroep ingesteld tegen een beslissing van de Nationale Veiligheidsoverheid om de toekenning van een veiligheidsmachtiging te weigeren.

Met toepassing van artikel 5, § 3, van de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen heeft het Vast Comité I beslist dat sommige documenten en inlichtingen uit het onderzoeksdossier geheim moesten blijven en dat de verzoekende partij en haar advocaten geen inzage ervan konden krijgen.

De verzoekende partij voert aan dat haar het recht op een eerlijk proces is geweigerd en vraagt aan het beroepsorgaan twee prejudiciële vragen aan het Arbitragehof te stellen.

Na erop te hebben gewezen dat het, volgens de parlementaire voorbereiding van de wet van 11 december 1998, de bevoegdheid van een rechtscollège uitoefent wanneer het in de hoedanigheid van een beroepsorgaan handelt, stelt het Vast Comité I de twee hiervoor geformuleerde prejudiciële vragen.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

Standpunt van de verzoekende partij voor de verwijzende rechter

A.1.1. De verzoekende partij preciseert eerst dat in haar arbeidsovereenkomst nergens wordt vermeld dat zij over een veiligheidsmachtiging moet beschikken om haar ambten voor rekening van de F.O.D. Buitenlandse Zaken uit te oefenen.

De verzoekende partij voor de verwijzende rechter voert aan dat, aangezien de veiligheidsmachtiging vereist zou zijn om bepaalde ambten uit te oefenen, de in het geding zijnde bepaling het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid, alsook het recht om een openbaar ambt uit te oefenen, aantast. De beperking van subjectieve rechten moet het voorwerp kunnen uitmaken van een daadwerkelijk beroep voor een rechtscollege. Hoewel het beroepsorgaan bepaalde kenmerken van een rechtscollege vertoont, beschikt het daarentegen niet over een volheid van rechtsmacht, is het niet onderworpen aan een verplichting tot voldoende motivering, en vooral, heeft zijn onderzoek van de zaak geen voldoende contradictoir karakter. Bovendien kan tegen de beslissingen van dat orgaan geen beroep worden ingesteld. De partij brengt bijgevolg de jurisdictionele aard van dat orgaan in het geding of op zijn minst het verschil in behandeling tussen een beroep bij dat orgaan en een beroep voor een justitieel gerecht of voor de Raad van State, beroep waarover iedere om een andere reden ontslagen ambtenaar beschikt.

De verzoekende partij wenst eveneens het onvolledige karakter te onderstrepen van de kennisgeving van de motivering van de beslissing, waarin artikel 9, derde lid, van de in het geding zijnde wet voorziet. Door de combinatie van de procedurebepalingen is het mogelijk dat de verzoekende partij nooit zal kunnen beschikken over een daadwerkelijk rechtsmiddel om precies te achterhalen om welke reden haar de toekenning van de veiligheidsmachtiging is geweigerd en dus om welke reden zij is ontslagen. Mogelijk heeft zij dus nooit de kans gehad om zich te verdedigen tegen de beschuldigingen te haren aanzien.

A.1.2. De verzoekende partij voert voorts aan dat het bij elke fase van de procedure ingevoerde geheim de betrokken ambtenaar belet om een verantwoording te verkrijgen wanneer hij het slachtoffer is geweest van een verkeerde of onrechtmatige beoordeling, en om voor het geleden nadeel een vergoeding te eisen, terwijl zijn privé-leven is aangetast. De partij voert verschillende arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aan waarin wordt geoordeeld dat het bewaren, door een overheidsinstantie, van gegevens met betrekking tot het privé-leven van een individu, het gebruik ervan en de weigering om dat individu de mogelijkheid te bieden die gegevens te weerleggen, een inmenging vormen in het recht op de eerbiediging van het privé-leven, gewaarborgd bij artikel 8.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Elke inmenging, door de uitvoerende macht, in de rechten van het individu inzake geheim toezicht moet worden onderworpen aan een doeltreffende controle, die normaal gezien, minstens in laatste instantie, wordt uitgeoefend door de rechterlijke macht, daar die de beste waarborgen inzake onafhankelijkheid, onpartijdigheid en regelmatige procedures biedt. Door haar te beletten tegen de beslissing van het beroepsorgaan beroep in te stellen, belet de in het geding zijnde bepaling de verzoekende partij om de aantasting van haar subjectief recht op de eerbiediging van het privé-leven voor een justitieel gerecht aan te voeren.

Standpunt van de Ministerraad

A.2.1. Op basis van de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde wet en van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen merkt de Ministerraad op dat de federale wetgever waarborgen heeft willen invoeren voor de personen die mogelijk in contact komen met informatie, documenten, gegevens of materies waarvan een ongepast gebruik de veiligheid van de Belgische Staat, zijn instellingen, zijn bevolking of het nationaal grondgebied in het gedrang kan brengen. Hij heeft een wettelijke grondslag willen geven aan het onderzoek dat voorafgaat aan de toekenning van een veiligheidsmachtiging en een wettelijke regeling ter zake willen uitwerken overeenkomstig de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in verband met artikel 8 van het Verdrag. Zijn zorg bestond overigens erin waarborgen te bieden teneinde de grondrechten te beschermen van de persoon die het voorwerp van een veiligheidsonderzoek uitmaakt.

De inmenging in het recht op het privé-leven beantwoordt aan de vereisten van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat de Staten de uitvoering van de jurisdictionele taken vrij laat organiseren, op voorwaarde dat het jurisdictioneel orgaan beantwoordt aan de vereisten op het vlak van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en regelmatige procedures, wat te dezen het geval is.

De Ministerraad merkt voorts op dat beide wetten die de aangelegenheid regelen, vóór de aanneming ervan voor advies zijn voorgelegd aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, die een gunstig advies heeft uitgebracht. Hij steunt vervolgens op het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, op grond waarvan de wetgever niet heeft voorzien in de mogelijkheid om tegen de beslissingen van het Vast Comité I een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State in te stellen.

A.2.2. De Ministerraad herinnert ook aan de rechtspraak van het Arbitragehof volgens welke er geen algemeen rechtsbeginsel bestaat dat een dubbele aanleg waarborgt. Hij onderzoekt vervolgens in welke mate de ontstentenis van een mogelijkheid van beroep tegen de beslissingen van het Comité I discriminerend zou zijn. Hij herinnert eraan dat de wetgever een bijzondere regeling heeft willen uitwerken voor de werknemers die mogelijk in contact komen met gegevens waarvan de verspreiding de veiligheid van de Staat, zijn grenzen, zijn instellingen en zijn burgers in het gedrang kan brengen. Die objectieve verklarende elementen houden in dat de situatie van die werknemers geenszins vergelijkbaar en zeker niet identiek is met die van eender welke andere persoon die een beroepsactiviteit voor rekening van anderen op het grondgebied van België uitoefent. Een onderscheiden procedurele regeling van de rechtsmiddelen is derhalve verantwoord.

Mochten de situaties toch als vergelijkbaar worden beschouwd, dan nog is het verschil in behandeling evenredig met de nagestreefde doelstellingen. De wet beperkt zich ertoe een volwaardig rechtsmiddel te regelen tegen de beslissing van de Nationale Veiligheidsoverheid. Er kan niet worden beschouwd dat dit rechtsmiddel niet effectief is. Volgens het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft de wetgever niet voorzien in de mogelijkheid van een beroep bij de Raad van State, omdat het vertrouwelijke karakter van de gegevens uit het dossier die laatste zou beletten bepaalde elementen van het dossier te onderzoeken, wat afbreuk zou doen aan de waarborgen van het eerlijk proces.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

Standpunt van de verzoekende partij

A.3. De verzoekende partij voert aan dat de rechten van de verdediging in essentie enkele minimale toepassingen inhouden: de aard van de beschuldigingen kennen en de geldigheid en de pertinentie van de stukken ter ondersteuning van die beschuldigingen kunnen betwisten. Te dezen zijn talrijke stukken uit het dossier gehaald met toepassing van artikel 5, § 3, van de wet van 11 december 1998. De verzoekende partij kan alleen maar vermoeden dat de werkelijke redenen voor de weigering om de veiligheidsmachtiging toe te kennen, in die documenten staan vermeld.

De verzoekende partij herinnert vervolgens aan het arrest nr. 202/2004 van 21 december 2004 van het Hof. Zij merkt op dat zij, in tegenstelling tot het in dat arrest onderzochte geval, zelfs niet beschikt over een vermelding van of een verwijzing naar de stukken. De betwiste norm is dus kennelijk onevenredig ten aanzien van het doel van de wetgever, dat erin bestaat sommige voor de veiligheid van de Staat essentiële gegevens te beschermen, wanneer die norm ertoe strekt een eenvoudige tegenstrijdigheid tussen de aanwezige stellingen te beletten. Maatregelen die de rechten van de verdediging beter eerbiedigen, zouden gemakkelijk denkbaar zijn, zoals de weglating van sommige bronnen, het schrappen van sommige namen, van sommige procedures, of zelfs de opstelling van een samenvatting, voor echt verklaard door het Comité I, van de grief in de stukken waartoe aan de concludante de toegang is geweigerd.

Standpunt van de Ministerraad

A.4. De Ministerraad herinnert in de eerste plaats aan het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Rotaru tegen Roemenië* van 4 mei 2000. Hij is van mening dat te dezen wel degelijk is voldaan aan de in dat arrest gepreciseerde voorwaarden, vermits de in het geding zijnde bepaling deel uitmaakt van een federale wet, zij wordt verantwoord door duidelijk afgebakende doelstellingen en de draagwijdte ervan tot alleen de vrijwaring van die belangen is beperkt.

De Ministerraad merkt voorts op dat het betrokken individu of zijn advocaat niet de mededeling of de raadpleging van alle gegevens uit een dossier van de inlichtingendienst wordt ontzegd, maar wel uitsluitend die van de elementen die, op verzoek van de inlichtingen- en veiligheidsdienst, essentieel worden geacht, teneinde de bronnen, het privé-leven van derden of de uitvoering van de opdrachten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten te beschermen.

In verband met het recht op een daadwerkelijke beroepsmogelijkheid geeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens toe dat de verdragsstaat een zekere beoordelingsruimte geniet. De in het geding zijnde bepaling is in dat opzicht in overeenstemming met de vereisten van het Hof. Niets belet de verzoekende partij om de eventuele schending van de op het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens steunende vrijheden aan te voeren bij het beroepsorgaan dat over een zekere beoordelingsruimte beschikt en dat door de wet niet wordt belet een afweging van de in het geding zijnde belangen te maken. Bovendien is het die mogelijkheid zelf om tegen de ontstentenis van mededeling op te komen, die het Hof thans ertoe brengt zich via prejudiciële weg uit te spreken. Die elementen, samen met de vereiste beoordelingsruimte die aan de Staten moet worden gelaten wanneer zij hun grondwettelijke orde, hun democratische regels en de veiligheid van de personen die zich op hun grondgebied bevinden, beschermen, alsook met de door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens toegekende vrijheid inzake de inrichting van het gerecht, beletten dat te dezen een schending van de in het geding zijnde bepalingen kan worden aangetoond.

De Ministerraad is van oordeel dat de verwijzing naar het arrest nr. 202/2004 van het Hof niet pertinent is, omdat de door het Hof in dat arrest getoetste norm op twee essentiële punten verschilt van de in de onderhavige zaak in het geding zijnde norm : de afwezigheid van elke, zelfs indirecte toegang tot het dossier en het toezicht op de wettigheid dat is toevertrouwd aan het openbaar ministerie, orgaan dat daadwerkelijk niet over voldoende onafhankelijkheid beschikt.

De Ministerraad merkt ten slotte op dat het recht op een eerlijk proces alsook het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet tot een andere conclusie leiden.

- B -

Ten aanzien van de bevoegdheid van het Hof

B.1. Artikel 142, derde lid, van de Grondwet bepaalt dat « de zaak [...] bij het Hof aanhangig [kan] worden gemaakt [...], prejudicieel, door ieder rechtscollege ».

Het Hof is dus slechts bevoegd om een antwoord te geven op de prejudiciële vraag voor zover het Vast Comité I een rechtscollege is.

B.2.1. Uit de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde wet van 11 december 1998 blijkt dat « wanneer een beroep krachtens deze wet aanhangig wordt gemaakt bij het Comité I, [...] het [optreedt] als rechtsprekend orgaan, onafhankelijk van de wetgevende macht waaraan het normaal onderworpen is als controleorgaan van de inlichtingendiensten » (*Parl. St.*, Kamer, 1996-1997, nrs. 1193/1 en 1194/1, p. 22). De Ministerraad is tevens van mening dat het

Vast Comité I kan worden beschouwd als een rechtscollege in de zin van artikel 142 van de Grondwet.

B.2.2. Het staat evenwel aan het Hof om na te gaan of het Comité I, wanneer het als beroepsorgaan uitspraak doet, de kenmerken van onafhankelijkheid en onpartijdigheid vertoont die voor de uitoefening van de rechtsprekende functie onontbeerlijk zijn. Die vraag valt samen met de eerste prejudiciële vraag en zal samen met die vraag worden onderzocht.

Ten aanzien van de in het geding zijnde wet

B.3.1. De artikelen 3, 4, 5, 6, 9 en 10 van de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen bepalen :

« Art. 3. Het Vast Comité I, hierna het ‘ beroepsorgaan ’ genoemd, neemt kennis van de met toepassing van deze wet ingestelde beroepen.

In dat geval zijn de artikelen 32 tot 56 van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten niet van toepassing.

Wanneer bij het Vast Comité I een beroep aanhangig is gemaakt, geeft het geen gevolg aan een in de voornoemde wet van 18 juli 1991 bedoelde klacht of aangifte betreffende elk veiligheidsonderzoek uitgevoerd naar aanleiding van de procedure tot veiligheidsmachtiging die het voorwerp uitmaakt van het beroep.

Art. 4. Wanneer overeenkomstig artikel 22 van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, de toekenning van de vereiste veiligheidsmachtiging wordt geweigerd, wanneer de beslissing niet genomen of niet ter kennis gebracht is binnen de voorziene termijn, of wanneer de veiligheidsmachtiging wordt ingetrokken, kan de natuurlijke of rechtspersoon voor wie de machtiging vereist is, binnen dertig dagen, respectievelijk na de kennisgeving van de beslissing of na het verstrijken van de termijn, bij aangetekend schrijven beroep instellen bij het beroepsorgaan.

Het uitblijven van een beslissing door de veiligheidsoverheid binnen de termijn bepaald door het beroepsorgaan overeenkomstig artikel 10, § 1, of § 2, 1°, van deze wet, wordt beschouwd als een beslissing tot weigering en is vatbaar voor beroep door de betrokkene, overeenkomstig het vorige lid.

Het beroep staat niet open wanneer de veiligheidsmachtiging wordt ingetrokken in het geval bedoeld in artikel 16, § 1, derde lid, van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen.

Art. 5. § 1. In geval van beroep zendt de veiligheidsoverheid het onderzoeksverslag aan het beroepsorgaan over, waarbij het origineel van de met redenen omklede beslissing alsmede een kopie van de kennisgeving van deze beslissing aan de eiser, en, in voorkomend geval, het in artikel 22 van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen bedoelde onderzoeks dossier worden gevoegd.

§ 2. Indien het beroepsorgaan het nuttig acht voor het onderzoek van het beroep, verzoekt het de inlichtingen- en veiligheidsdienst die het onderzoek heeft ingesteld of instelt, een kopie van het volledige onderzoeks dossier over te zenden. Het kan eveneens van deze dienst de mededeling eisen van elke aanvullende informatie die het nuttig acht voor het onderzoek van het aanhangig gemaakte beroep.

Daartoe kan het beroepsorgaan de leden horen van de inlichtingendiensten die aan het veiligheidsonderzoek hebben meegewerkt.

De leden van de inlichtingendiensten zijn verplicht aan het beroepsorgaan de geheime informatie mee te delen waarover zij beschikken, met uitzondering van geheime informatie die betrekking heeft op een nog lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek.

Acht het lid van de inlichtingendienst het nuttig die informatie toch geheim te houden omdat de verspreiding ervan 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 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het gedrang kan brengen, dan wordt de vraag voorgelegd aan de voorzitter van het beroepsorgaan, die uitspraak doet na het hoofd van de dienst te hebben gehoord.

§ 3. Op verzoek van de inlichtingen- en veiligheidsdienst kan het beroepsorgaan beslissen dat sommige inlichtingen uit de verklaring van een lid van de in § 2 bedoelde inlichtingendienst, uit het onderzoeksverslag of het onderzoeks dossier, om een van de in § 2, vierde lid, genoemde redenen, geheim zijn en dat de eiser noch zijn advocaat er inzage van krijgen.

Wanneer die inlichtingen afkomstig zijn van een buitenlandse inlichtingendienst, wordt de beslissing tot niet-inzage genomen door de inlichtingen- en veiligheidsdienst.

Tegen die beslissingen is geen beroep mogelijk.

Art. 6. Onverminderd artikel 5, § 3, eerste en tweede lid, mogen de eiser en zijn advocaat het onderzoeksverslag en eventueel het onderzoeks dossier gedurende vijf werkdagen vóór de zitting op de griffie van het beroepsorgaan inzien, op de data en uren die door het beroepsorgaan worden opgegeven.

De eiser wordt gehoord door het beroepsorgaan, op verzoek van dat orgaan of op eigen verzoek. Hij kan zich laten bijstaan door een advocaat.

[...]

Art. 9. Het beroepsorgaan beraadslaagt bij meerderheid van stemmen binnen zestig dagen nadat het beroep bij het beroepsorgaan aanhangig is gemaakt.

De beslissingen van het beroepsorgaan worden met redenen omkleed. Zij worden, bij aangetekend schrijven, ter kennis gebracht van de eiser, van de veiligheidsoverheid en van de inlichtingen- en veiligheidsdienst die het onderzoek heeft ingesteld, en zijn vanaf hun kennisgeving rechtstreeks uitvoerbaar.

De kennisgeving aan de eiser mag geen enkele inlichting bevatten 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 of elk ander fundamenteel belang van de Staat, aan de veiligheid van Belgische onderdanen in het buitenland, aan de werking van de besluitvormingsorganen van het land, aan de bescherming van de bronnen of aan de bescherming van het privé-leven van derden.

De beslissingen van het beroepsorgaan zijn niet vatbaar voor enig beroep.

De rechtspleging welke voor het beroepsorgaan dient te worden gevolgd, wordt vastgesteld bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit.

Art. 10. § 1. Wanneer het beroep betrekking heeft op het uitblijven van een beslissing inzake het verlenen van een veiligheidsmachtiging, kan het beroepsorgaan, na de veiligheidsoverheid of de betrokken inlichtingen- en veiligheidsdienst te hebben ondervraagd over de redenen voor de niet-naleving van de overeenkomstig artikel 22, eerste lid, van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen bepaalde termijn, eisen dat het veiligheidsonderzoek wordt beëindigd, dat het onderzoeksverslag door de veiligheidsoverheid wordt onderzocht en dat zij beslist binnen de termijnen die het vaststelt.

§ 2. Wanneer het beroep volgt op een weigering om de veiligheidsmachtiging te verlenen of op de intrekking van een veiligheidsmachtiging, kan het beroepsorgaan, als het, na de eiser of zijn advocaat gehoord te hebben, van oordeel is dat de redenen ingeroepen om de bestreden beslissing te rechtvaardigen, ongegrond zijn en niet in verhouding staan tot het vereiste machtigingsniveau :

1° eisen dat het veiligheidsonderzoek wordt afgerond met betrekking tot de punten die het bepaalt en dat de beslissing tot weigering of intrekking opnieuw door de veiligheidsoverheid wordt onderzocht binnen de termijnen die het vaststelt;

2° eisen dat de veiligheidsoverheid de veiligheidsmachtiging verleent.

§ 3. Wanneer het beroep volgt op het uitblijven van beslissing van de veiligheidsoverheid binnen de termijn bepaald door het beroepsorgaan overeenkomstig § 1 of § 2, 1°, kan het beroepsorgaan, indien het, na de eiser of zijn advocaat gehoord te hebben, meent dat niets zich er tegen verzet, de veiligheidsoverheid dwingen de veiligheidsmachtiging toe te kennen ».

Ten aanzien van de wijziging van de in het geding zijnde bepalingen bij de wet van 3 mei 2005

B.3.2. De in het geding zijnde bepalingen zijn gewijzigd bij de wet van 3 mei 2005 houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen. Die wet richt een nieuw beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen op. Artikel 14 ervan bepaalt dat, wat de veiligheidsmachtigingen betreft, de nieuwe wet van toepassing zal zijn op de beroepen die aanhangig zijn gemaakt na de inwerkingtreding ervan, bij koninklijk besluit van 3 juni 2005 vastgesteld op 7 juni 2005.

Die wetswijziging heeft geen gevolgen voor de hangende rechtspleging voor het Comité I, die is ingesteld bij een beroep van 6 december 2004, noch voor het antwoord dat op de door hem gestelde vragen dient te worden gegeven.

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

B.4. In de eerste prejudiciële vraag wordt het Hof ondervraagd over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 22 en 23, derde lid, 1^o, ervan of met de artikelen 6, 8 en 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, van artikel 9, vierde lid, van de wet van 11 december 1998 tot oprichting van het beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, in zoverre die bepaling erin voorziet dat tegen de beslissingen van het beroepsorgaan geen beroep mogelijk is.

B.5. Uit de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde wet en van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen blijkt dat die wetten hoofdzakelijk beoogden « een wettelijke basis te verstrekken aan de onderzoeken die worden ingesteld voor het afgeven van een veiligheidsmachtiging, dat wil zeggen van een officiële machtiging welke toegang verleent tot geclassificeerde gegevens » (*Parl. St., Kamer, 1996-1997, nrs. 1193/1 en 1194/1, p. 2*). Met die ingreep heeft de wetgever artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens willen eerbiedigen, dat, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, de inmenging van een

overheidsinstantie in de uitoefening van het recht op eerbiediging van het privé-leven, om redenen van nationale veiligheid, onderwerpt aan de voorwaarde dat die inmenging bij de wet is bepaald, dat die wet toegankelijk is voor de betrokken persoon en precies is (*ibid.*). De wetgever heeft de persoon die het voorwerp van een veiligheidsonderzoek uitmaakt, overigens een aantal waarborgen willen bieden (*ibid.*, p. 5) en heeft ten gunste van de persoon voor wie de veiligheidsmachtiging wordt geweigerd of ingetrokken « een stelsel van beroep [...] bij een onafhankelijk orgaan » ingevoerd (*ibid.*, p. 6).

B.6. Uit dezelfde parlementaire voorbereiding blijkt dat de mogelijkheid werd overwogen om een beroepsorgaan *ad hoc* op te richten en dat het Comité I zelf had gesteld dat het het beroepsorgaan niet kon zijn, « aangezien de leden van dat Comité rechter en partij zijn in dezelfde zaak, en derhalve ‘ half geblinddoekt ’ uitspraak zouden moeten doen ». Omdat het reeds is belast « met het algemeen toezicht in deze aangelegenheid, [zou het] dus niet [kunnen] oordelen over individuele gevallen » (*Parl. St.*, Senaat, 1998-1999, nr. 1-1012/3, p. 2). De wetgever heeft toch ervoor gekozen een beroep te doen op het Comité I, dat « vertrouwd is met de behandeling van geclassificeerde gegevens » (*Parl. St.*, Kamer, 1996-1997, nr. 1193/1, p. 22), maar hij had erin voorzien dat tegen de beslissingen die dat orgaan zou uitspreken, beroep zou kunnen worden ingesteld bij de Raad van State. Hij heeft uiteindelijk van die oplossing afgezien, om rekening te houden met een bezwaar van de afdeling wetgeving van de Raad van State, volgens hetwelk « men zich niet [kan] voorstellen dat de rechter die in tweede aanleg uitspraak doet geen kennis heeft van het volledige dossier op grond waarvan de eerste rechter uitspraak heeft gedaan » (*ibid.*, p. 45). Hij heeft het Comité I uiteindelijk bevoegd verklaard, waarbij is gepreciseerd dat diens beslissingen « niet vatbaar [zijn] voor enig beroep » (artikel 9, vierde lid).

B.7. Behalve in strafzaken bestaat er geen algemeen beginsel dat het bestaan van een rechtspraak in twee instanties oplegt. Het recht op een eerlijk proces veronderstelt evenwel dat de beslissing van een administratieve overheid is onderworpen aan de controle *a posteriori* van een rechtcollege met volle rechtsmacht.

B.8. Gelet op artikel 28 van de wet tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten worden de leden van het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, in het kort « Comité I », benoemd door de Senaat, die hen alleen kan afzetten wegens onvereenigbaarheid of ernstige redenen. Zij moeten met name houder zijn van een diploma van licentiaat in de rechten, over een relevante beroepservaring beschikken en

houder zijn van een machtiging van het niveau « zeer geheim ». Ze zijn onderworpen aan een regeling van onverenigbaarheid en hun voorzitter moet een magistraat zijn.

B.9. Daarnaast heeft de wetgever in het bijzonder getracht de onafhankelijkheid van het Comité I te versterken wanneer het als rechtscollege optreedt, en die functie te onderscheiden van die welke het uitoefent als controleorgaan van de inlichtingendiensten (*ibid.*, p. 22).

B.10. Ten slotte voorzien de artikelen 5 en 9 van de in het geding zijnde wet in een regeling die het het Comité I mogelijk maakt om alle nuttige elementen te verkrijgen, die de raadpleging van het dossier door de verzoeker en zijn advocaat toestaat, die voorziet in een terechtzitting waarop de verzoeker en zijn advocaat worden gehoord en die het Comité ertoe verplicht zijn beslissingen te motiveren. Die elementen tonen aan dat het Comité I, wanneer het als beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen optreedt, een rechtscollege is.

De mogelijkheid voor het Comité I om te beslissen dat sommige inlichtingen waarover het beschikt, geheim zijn (artikel 5, § 3), zal samen met de tweede prejudiciële vraag worden onderzocht.

B.11. Het is juist dat de wetgever, met de reeds genoemde wet van 3 mei 2005, een specifiek orgaan heeft opgericht, samengesteld uit de voorzitter van het Vast Comité I, de voorzitter van het Vast Comité P en de voorzitter van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, die alle drie magistraat zijn, en dat zij « de effectiviteit van de beroepen [zullen] garanderen en [...] de grootste onafhankelijkheid [zullen] genieten » (*Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, DOC 51-1598/001, p. 31). Maar uit die wijziging kan niet worden afgeleid dat het orgaan dat onder de gelding van de in het geding zijnde wet is opgericht, niet een rechtscollege met volle rechtsmacht zou zijn.

B.12. Het spreekt vanzelf dat, wanneer in een zaak zou blijken dat een van de leden van het Comité I niet voldoet aan de vereisten inzake onpartijdigheid, met name omdat de betrokkene in een andere hoedanigheid van de zaak kennis zou hebben genomen, hij zich onbevoegd zou moeten verklaren, teneinde te worden vervangen.

B.13. Voor het overige wordt het Hof in de prejudiciële vraag, in zoverre daarin de in het geding zijnde bepaling wordt verweten dat zij geen daadwerkelijk beroep mogelijk maakt

waardoor de geldigheid van een ontslag ten gevolge van de beslissing van het beroepsorgaan kan worden betwist of een schadevergoeding kan worden geëist, ondervraagd over een verschil in behandeling dat zijn grondslag niet vindt in de betwiste bepaling.

B.14. Daar het Comité I een rechtscollege is wanneer het kennis neemt van het bij de in het geding zijnde wet bepaalde beroep, schendt de ontstentenis van een mogelijkheid van beroep tegen de beslissingen die het na afloop van een rechtspleging op tegenspraak uitspreekt, de in de prejudiciële vraag vermelde bepalingen niet.

B.15. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

B.16. In de tweede prejudiciële vraag wordt het Hof ondervraagd over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10, 11, 22 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6, 8 en 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, van artikel 5, § 3, van de in het geding zijnde wet, in zoverre het de toegang tot sommige inlichtingen uit de verklaring van een lid van de inlichtingendienst, uit het onderzoeksverslag of uit het onderzoeksdossier beperkt.

B.17. Artikel 5, § 3, van de in het geding zijnde wet maakt het het beroepsorgaan mogelijk, op verzoek van de inlichtingen- en veiligheidsdienst, te beslissen dat sommige inlichtingen geheim zijn om een van de in paragraaf 2, vierde lid, genoemde redenen, en dat noch de verzoeker, noch zijn advocaat er inzage van kunnen krijgen. Tegen die beslissing is geen beroep mogelijk.

B.18. Uit de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde wet blijkt dat de wetgever heeft gewild dat het beroepsorgaan « om uitspraak te doen over het beroep dat bij hem is ingesteld, [...] toegang [krijgt] tot een volledig onderzoeksdossier en dus tot alle inlichtingen die de veiligheidsautoriteit ter beschikking had voor het nemen van haar beslissing » en « zelfs aanvullende informatie [kan] vragen » (*Parl. St.*, Kamer, 1996-1997, nrs. 1193/1 en 1194/1, p. 6). De aan de toetsing van het Hof voorgelegde bepaling strekt ertoe « een evenwicht tot stand [te] brengen tussen de rechten van de verdediging en de vereisten

inzake bescherming van de bronnen en van de nationale veiligheid » (*Parl. St.*, Kamer, 1996-1997, nrs. 1193/1 en 1194/1, p. 23).

B.19. Het contradictoire karakter van het proces vormt een fundamenteel aspect van het recht op een eerlijk proces en van de eerbiediging van de rechten van verdediging.

Het recht om kennis te nemen van alle elementen van een dossier kan evenwel worden beperkt, met name wanneer de nationale veiligheid dat vereist. In sommige gevallen kan het noodzakelijk zijn om elementen van het dossier geheim te houden voor een partij teneinde een behartenswaardig algemeen belang te vrijwaren.

De inmenging in de rechten van de verdediging kan echter enkel worden verantwoord indien zij strikt evenredig is met het belang van de te bereiken doelstellingen en indien zij gepaard gaat met een procedure die een onafhankelijke en onpartijdige rechter in staat stelt de wettigheid van de procedure te onderzoeken (Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Edwards en Lewis t/ Verenigd Koninkrijk*, 22 juli 2003 en 27 oktober 2004).

B.20. De wetgever heeft met beide wetten van 11 december 1998, om redenen van nationale veiligheid, inmengingen in de uitoefening van het recht op eerbiediging van het privé-leven willen toestaan, waarbij aan de betrokken personen tegelijk procedurewaarborgen worden geboden.

Om de nationale veiligheid te vrijwaren, kunnen de bevoegde overheden ertoe worden gemachtigd persoonsgegevens in te zamelen en die in geheime dossiers te bewaren, om die vervolgens te gebruiken wanneer de geschiktheid van kandidaten voor belangrijke posten vanuit het oogpunt van de veiligheid dient te worden geëvalueerd (Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Leander t/ Zweden*, 26 maart 1987, Serie A, § 59).

B.21. Te dezen heeft de wetgever de procedure, met inbegrip van haar gedeeltelijk geheime karakter, onderworpen aan het toezicht van het beroepsorgaan, dat als een onafhankelijke en onpartijdige rechter kan worden beschouwd, zoals in B.8 tot B.10 is vastgesteld.

Aangezien de inmenging in de rechten van de verdediging evenredig is met het doel van nationale veiligheid en gepaard gaat met een procedure die het een onafhankelijke en onpartijdige rechter, die toegang heeft tot alle procedurestukken, mogelijk maakt toe te zien op de wettigheid van de procedure, is artikel 5, § 3, van de in het geding zijnde wet niet onbestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de in B.16 vermelde bepalingen.

B.22. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 5, § 3, en 9, vierde lid, van de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen schenden niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 22, 23, derde lid, 1^o, en 32 ervan en met de artikelen 6, 8 en 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 25 januari 2006.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior