

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 258.286 van 21 december 2023
in de zaak A. 230.558/IX-9699**

In zake: de VZW LECTIO
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jean-François De Bock en Valérie De Schepper
kantoor houdend te 1180 Brussel
Bosveldweg 70
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Justitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jürgen Vanpraet
kantoor houdend te 8820 Torhout
Oostendestraat 306a
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 maart 2020, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de Veiligheid van de Staat van 14 januari 2020 [...] om niet in te gaan op het verzoek tot bekendmaking van de door [de vzw Lectio] gevraagde stukken en op het verzoek tot heroverweging”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 november 2023.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Valérie De Schepper, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Jürgen Vanpraet, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 28 maart 2019 dient verzoekster bij het Vlaams agentschap voor Onderwijsdiensten een aanvraag in tot erkenning, financiering en subsidiëring van een school uit het secundair onderwijs, genaamd Selamcollege. De aanvraag betreft een school behorende tot het gesubsidieerd vrij onderwijs, die ‘islamitische godsdienst’ en ‘eigen cultuur en religie’ als levensbeschouwelijke vakken wil aanbieden in de structuuronderdelen 1A en 1B.

De onderwijsinspectie vraagt op 8 mei 2019 aan de Veiligheid van de Staat een advies over de banden tussen verzoekster en de Turkse Milli-Görusbeweging en de implicaties op het vlak van de eerbiediging van de rechten van de mens en van het kind.

Op 21 augustus 2019 bezorgt de Veiligheid van de Staat haar advies aan de onderwijsinspectie, met de vermelding ‘beperkte verspreiding’. In een aanvullend e-mailbericht van 28 augustus 2019 van de Staatsveiligheid wordt dit advies nog toegelicht, eveneens met de vermelding ‘beperkte verspreiding’.

De onderwijsinspectie adviseert om het voorgelegde initiatief geen voorlopige erkenning te verlenen omwille van het niet voldaan zijn aan de erkenningsvoorwaarde, gesteld in artikel 15, § 1, 11°, van de Codex Secundair Onderwijs, ‘als school in het geheel van haar werking de internationaalrechtelijke en grondwettelijke beginselen op het gebied van de rechten van de mens en van het kind in het bijzonder eerbiedigen’.

Op 30 augustus 2019 beslist de Vlaamse minister van Onderwijs tot “niet-subsidiëring met inbegrip van geen voorlopige erkenning” van het Selamcollege. De minister valt het advies van de onderwijsinspectie bij. Deze beslissing maakt het voorwerp uit van een beroep tot nietigverklaring in de zaak A. 229.445/IX-9641. Bij arrest nr. 253.565 van 26 april 2022 heeft de Raad van State het beroep tegen de beslissing van 30 augustus 2019 verworpen.

De minister van Onderwijs beslist na een nieuwe aanvraag van verzoekster voor thans het initiatief ‘Plura C’ op 28 augustus 2020 andermaal tot “niet-subsidiëring met inbegrip van geen voorlopige erkenning”. Van die beslissing wordt de nietigverklaring gevorderd in de zaak A. 232.122/IX-9796. Bij arrest nr. 253.566 van 26 april 2022 wordt de beslissing van 28 augustus 2020 door de Raad van State vernietigd.

Ondertussen heeft de minister van Onderwijs ten derden male beslist dat aan verzoekster geen voorlopige erkenning of subsidiëring wordt toegekend voor de organisatie van haar onderwijsinitiatief. Het beroep tot nietigverklaring van deze beslissing, op 28 oktober 2022 ingeschreven onder rolnummer A. 237.589/IX-10.151, is nog in onderzoek bij het auditoraat.

3.2. Verzoekster vraagt op 22 oktober 2019 aan de Veiligheid van de Staat om inzage van het advies van 21 augustus 2019 en van het aanvullend e-mailbericht van 28 augustus 2019.

Op 22 november 2019 weigert de Veiligheid van de Staat de gevraagde documenten bekend te maken.

Verzoekster dient op 2 december 2019 bij de Veiligheid van de Staat een verzoek tot heroverweging in. Zij vraagt eveneens een advies aan de commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten (hierna: de CTB).

Op 16 december 2019 adviseert de CTB dat de Veiligheid van de Staat niet voldoet in de verantwoording van weigering om toegang te geven tot de gevraagde bestuursdocumenten.

3.3. De administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat beslist op 14 januari 2020 na heroverweging om niet in te gaan op het verzoek tot bekendmaking van de door verzoekster gevraagde stukken. Die beslissing luidt:

“Wij bevestigen de ontvangst van uw brief van 2 december 2019 waarin u de heroverweging verzoekt van mijn beslissing tot weigering van de mededeling van het advies van de Staatsveiligheid dd. 21 augustus 2019 evenals van de aanvullende e-mail dd. 28 augustus 2019.

Ik heb het advies van de [CTB] in goede orde ontvangen op 2 januari 2020. Zoals u weet, bepaalt dat artikel uitdrukkelijk dat wanneer de overheid niet antwoordt binnen de termijn van 15 dagen vanaf de ontvangst van het advies uitgebracht door de CTB, het verzoek geacht wordt afgewezen te zijn. Het is mogelijk dat u deze brief ontvangt na afloop van de termijn van 15 dagen waarvan sprake is in artikel 8 van de

wet van 11 april 1994. Toch wens ik teneinde elke dubbelzinnigheid op te heffen en voor de goede orde, namens de Veiligheid van de Staat, mijn standpunt in mijn schrijven van 19 november 2019 te bevestigen en wens u tevens naar aanleiding van voormeld advies van de CTB nog enige bijkomende toelichting te verstrekken omtrent de redenen waarom ik u geen inzage kan verstrekken in deze documenten.

Vooreerst wijs ik u er nogmaals op dat een procedure hangende is voor de Raad van State (met nummer A. 228.970/1X-9601) waarbij het vertrouwelijk karakter van de door u gevraagde stukken vooralsnog werd aanvaard in de huidige stand van de procedure. Ik stel vast dat u er een selectieve lezing op nahoudt van dit arrest van de Raad van State uitgesproken bij uiterst dringende noodzakelijkheid (met nummer 245.375 van 5 september 2019). Ik heb uitdrukkelijk in mijn schrijven van 19 november 2019 benadrukt dat in dit arrest de Raad van State er op wijst dat ‘gelet op de classificatie ‘beperkte verspreiding’ de vertrouwelijkheid van deze stukken in de huidige stand van de rechtspleging niet wordt gelicht en stemt de Raad van State vooralsnog [...] in met het verzoek tot vertrouwelijke behandeling van deze stukken’ (zie randnummer 27). Dit met voorbehoud van een latere beoordeling over de vraag of deze stukken terecht aan inzage zijn onthouden aan de vzw Lectio. Het lijkt ons aangewezen om in de huidige stand van de procedure het debat ten gronde en deze latere beoordeling door de Raad van State af te wachten.

Gezien dit lopende rechtsgeding en het feit dat de door u gevraagde documenten verband houden met dit geding, ben ik genoodzaakt u de inzage in de door u gevraagde documenten te weigeren. Dit zou immers het verdere verloop van de procedure voor de Raad van State in het gedrang kunnen brengen. De verwerende partij, met name de Vlaamse Gemeenschap, heeft met toepassing van artikel 87 van het algemeen procedurereglement de door u gevraagde stukken als vertrouwelijke stukken in het dossier neergelegd en er de vertrouwelijke behandeling van gevraagd. Op deze vraag is de Raad van State voorlopig ingegaan.

Zoals de CTB in haar advies terecht opmerkt dient er bovendien rekening mee te worden gehouden dat de door u gevraagde documenten een rol spelen in het kader van de uitoefening van een bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap, meer bepaald onderwijs en er bijgevolg (ook) moet worden nagegaan of er uitzonderingsgronden in het Vlaams bestuursdecreet van 7 december 2018 voorkomen die de toegang tot de betrokken bestuursdocumenten in de weg staan. Artikel II.35, 4°, van voornoemd bestuursdecreet bepaalt dat tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, de overheidsinstanties een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als ze van oordeel zijn dat het belang van openbaarheid niet opweegt tegen de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te krijgen. Artikel II.39 van het Vlaams bestuursdecreet bepaalt uitdrukkelijk dat de uitzonderingsgronden ook gelden voor de administratieve overheden van andere gemeenschappen en gewesten en op federaal niveau in de mate dat die uitzonderingsgronden de openbaarheid van bestuursdocumenten verbieden of beperken op gronden die tot de

bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams gewest behoren, hetgeen in casu het geval is, met name onderwijs. Uit hetgeen voorafgaat blijkt genoegzaam dat de door u gevraagde bestuursdocumenten verband houden met een procedure hangende voor de Raad van State (met nummer A. 228.970/IX-9601). Om het eerlijk verloop van de rechtspleging niet te hinderen, acht ik het niet aangewezen om u thans inzage te verlenen in de door u gevraagde documenten. Een essentieel onderdeel van het recht op een eerlijk proces betreft immers het beginsel van de ‘gelijkheid der wapens’. Het beginsel van de wapengelijkheid houdt in dat elke partij het recht heeft haar argumenten te doen gelden in omstandigheden die haar niet benadelen ten opzichte van de tegenpartij. U thans inzage verlenen in de door u gevraagde documenten zou afbreuk doen aan de wapengelijkheid, gezien dit de argumenten van de Vlaamse Gemeenschap – en in voorkomend geval de eventuele latere argumentatie van de Veiligheid van de Staat – tijdens de procedure ten gronde, onderuit zou kunnen halen.

Betreffende uw vraag tot vrijwillige tussenkomst in de procedure voor de Raad van State, wijs ik u nogmaals op de inquisitoriale aard van de rechtspleging voor de Raad van State, hetgeen inhoudt dat de afdeling bestuursrechtspraak op eigen gezag onderzoeksverrichtingen kan stellen en bevoegd is om rechtstreeks briefwisseling te voeren met alle administratieve overheden, waaronder de Veiligheid van de Staat. Indien de Raad van State het noodzakelijk acht dat de Veiligheid van de Staat duiding geeft bij de vermelding ‘beperkte verspreiding’ en zijn zienswijze meedeelt aan de Raad van State ten aanzien van de gevolgen van een eventuele bekendmaking van zijn rapport aan de vzw Lectio, dan staat de Veiligheid van de Staat hiertoe ter beschikking.

Ik stel verder vast dat u meent dat ik mij niet op de door mij aangehaalde uitzonderingsgronden voorzien in artikel 6 van de wet openbaarheid van bestuur kan beroepen. U haalt aan dat het niet correct is te stellen dat de in afweging te nemen belangen zich beperken tot het publiek belang bij openbaarheid, gezien uw cliënte de vrijheid van onderwijs wordt ontzegd doordat de Vlaamse Gemeenschap zich voor het niet verlenen van de erkenning op het advies van de Staatsveiligheid dd. 21 augustus 2019 evenals op de aanvullende mail dd. 28 augustus 2019 heeft gebaseerd. Verder meent u dat ik zeer vaag blijf wanneer ik het belang van de internationale betrekkingen, het belang van de veiligheid van het land evenals de geheimhoudingsplicht inroep en dit niet in concreto noch op pertinente wijze motiveer dat de betrokken uitzonderingsgronden effectief kunnen worden toegepast. U stelt dat deze uitzonderingsgronden beperkt moeten worden geïnterpreteerd en desnoods gedeeltelijke inzage en afschrift moet worden gegeven.

Ook de CTB is van mening in haar advies dat de belangen die de Veiligheid van de Staat aanvoerde om de openbaarheid te weigeren onvoldoende concreet zijn gemotiveerd.

Ik benadruk nogmaals dat ik uw verzoek wel degelijk in concreto heb getoetst aan de bepalingen van de wet openbaarheid van bestuur, waarbij ik tot de conclusie kwam dat het belang van de nationale veiligheid,

omwille van de drie aangehaalde uitzonderingsgronden, primeerde op het belang van de openbaarmaking in het licht van de concrete omstandigheden van de zaak.

Op grond van artikel 6, § 1, 3° van de wet openbaarheid van bestuur blijft inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de betrekkingen van België met andere staten. In casu zou het verstrekken van de door u gevraagde documenten tot gevolg hebben dat de internationale betrekkingen van België met de Turkse staat, schade lijden. Het verschaffen van deze informatie – en bijgevolg het reëel risico dat deze informatie ter ore zou komen van de Turkse staat – zou tot gevolg hebben dat het internationale contact met dit land op bepaalde punten stroever zal verlopen, met als gevolg dat bijvoorbeeld het onderhouden van diplomatieke betrekkingen, of het voeren van bilateraal overleg met Turkije, moeilijker zou gaan dan voorheen, of dat men vanuit Turkije minder geneigd zou zijn tot het verstrekken van bepaalde gegevens dan voorheen. Met andere woorden het belang van de betrekkingen van België met de Turkse staat is hier in het geding en dit vormt wel degelijk een reëel risico met een negatieve invloed op de veiligheid van de staat. Dit ondermijnt de noodzakelijke vertrouwelijkheid en effectiviteit van de informatie-uitwisseling in het internationale verkeer en brengt reële schade toe aan de betrekkingen met Turkije. De aan deze betrekkingen toegebrachte schade zou slechts nog moeizaam kunnen worden hersteld gelet op de gevoeligheid van het onderwerp. Afwegende het belang van de internationale betrekkingen en het publieke belang bij openbaarheid, acht ik het eerste zwaarder.

Bovendien ben ik het niet eens met de lezing van de CTB dat er enkel op algemene en voorwaardelijke cq. hypothetische wijze wordt gesteld dat ‘het verstrekken van de gevraagde documenten tot gevolg zou kunnen (sic) hebben dat de internationale betrekkingen van België met bepaalde andere landen schade zouden lijden’. In mijn weigeringsbeslissing zet ik wel degelijk uiteen dat het belang van de betrekkingen van België met bepaalde andere staten in het geding is en dit werd geenszins op hypothetische wijze geformuleerd.

Op grond van artikel 6, § 1, 4° van de wet openbaarheid van bestuur blijft inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwezig voor zover dit de veiligheid van het land kan schaden. Naar mijn oordeel kan openbaarmaking van operationele informatie vervat in de door u gevraagde documenten de veiligheid van het land in het gedrang brengen. Het openbaar maken van het actuele kennisniveau van de Veiligheid van de Staat kan schade toebrengen aan de veiligheid van het land, gezien individuen en groeperingen gebruik kunnen maken van deze informatie om hun gedrag aan te passen waardoor de dreiging moeilijk onder controle kan worden gehouden. Afwegende het belang van de veiligheid van het land en het publieke belang bij openbaarheid, acht ik het eerste zwaarder.

Ik ben het niet eens met het advies van de CTB dat deze uitzonderingsgrond onvoldoende concreet werd verantwoord. De

Veiligheid van de Staat kan zijn wettelijke taak uitsluitend binnen een zekere mate van geheimhouding effectief uitvoeren. Dit wil niet zeggen dat alle informatie waarover de Veiligheid van de Staat per definitie 'geheim' is. In voorliggend geval heb ik echter besloten, rekening houdende met alle omstandigheden van de zaak, dat het openbaar maken van deze documenten ten koste zou gaan van het goed functioneren van de Veiligheid van de Staat en daarmee ten koste van de veiligheid van het land, ter bescherming waarvan de Veiligheid van de Staat in het leven is geroepen. Bij het actuele kennisniveau gaat het om bij de Veiligheid van de Staat aanwezige kennis over actuele bedreigingen van de veiligheid van de staat. Wetenschap hieromtrent kan gebruikt worden om dreigende aantastingen van de veiligheid van de staat verborgen te houden. Reeds het enkele gegeven of een persoon binnen een actuele context al dan niet bij de Veiligheid van de Staat bekend is, kan in de hiervoor bedoelde zin worden misbruikt. De door mij ingeroepen uitzonderingsgrond verder inhoudelijk concretiseren zou bijgevolg haaks staan op het doel van het invoeren van de uitzonderingsgrond, met name een weigering tot kennisneming van de inhoud van de desbetreffende documenten om de veiligheid van het land te waarborgen. Hoe minder een beslissing concreet is gemotiveerd, hoe hoger de bescherming van de informatie wordt gegarandeerd.

Daarnaast wordt op grond van artikel 6, § 2, 2° van de wet openbaarheid van bestuur de openbaarheid geweigerd indien deze afbreuk doet aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting. De agenten van de Veiligheid van de Staat zijn op basis van artikel 36 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (WIV) gebonden aan een geheimhoudingsplicht. Er kan slechts in een beperkt aantal wettelijk bepaalde gevallen afgeweken worden van deze geheimhoudingsplicht. Het gegeven dat de gevraagde documenten niet-geclassificeerd zijn, wil niet zeggen dat deze eenvoudigweg openbaar gemaakt kunnen worden. De geheimhoudingsplicht beschermt zowel geclassificeerde als niet-geclassificeerde informatie. De bekendmaking van de gevraagde informatie brengt opnieuw het kennisniveau van de Veiligheid van de Staat in het gedrang (zie ook supra), terwijl dit kennisniveau net door de geheimhoudingsplicht beschermd wordt.

De CTB stelt in haar advies dat het duidelijk is dat de in artikel 36 opgelegde geheimhoudingsplicht enkel betrekking heeft op de agenten van de veiligheids- en informatiediensten en zich niet uitstrekt op de Veiligheid van de Staat als federale administratieve overheid. Ik wijs er echter op dat artikel 36 WIV dient samengelezen te worden met artikel 19 WIV ('onverminderd artikel 19'), dat bepaalt dat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten de inlichtingen bedoeld in artikel 13, tweede lid, WIV slechts mededelen aan de betrokken ministers en de betrokken gerechtelijke en administratieve overheden, aan de politiediensten en aan alle bevoegde instanties en personen overeenkomstig de doelstellingen van hun opdrachten alsook aan de instanties en personen die het voorwerp zijn van een dreiging bedoeld in de artikelen 7 en 11 WIV. De

geheimhoudingsplicht heeft overigens als doel om de geheimen van de Staat te beschermen door het geheel van de dienst, die noodzakelijkerwijs is samengesteld uit individuen. Ik verwijs in dit verband ook naar het volgende: ‘Cette position n’est cependant pas constante: nombre d’autres situations comparables ont conduit la CADA fédérale à admettre le secret professionnel des membres d’une institution comme motif d’exception, en combinaison avec l’article 6, § 2, 2°, de la loi fédérale. Pour s’assurer de l’invocabilité de cette exception, il faut donc analyser, au cas par cas, l’étendue et la portée plus ou moins générale de l’obligation de secret par rapport à l’institution (pour la Sûreté de l’État, il s’agit de plusieurs centaines de membres, tenus à une obligation de secret extrêmement générale), le lien entre le secret imposé et les activités de l’institution, voire la mesure dans laquelle la publicité porte atteinte à cette obligation de secret.’ (vrije vertaling: Dit standpunt is echter niet constant: een aantal andere vergelijkbare situaties hebben ertoe geleid dat de federale CTB het beroepsgeheim van de leden van een instelling heeft erkend als uitzonderingsgrond, in combinatie met artikel 6, § 2, 2°, van de federale wet. Opdat deze uitzonderingsgrond kan worden ingeroepen, is het daarom noodzakelijk om geval per geval de omvang en de min of meer algemene reikwijdte van de geheimhoudingsplicht met betrekking tot de instelling te analyseren (voor de Veiligheid van de Staat gaat het om enkele honderden leden, gebonden aan een uiterst algemene geheimhoudingsverplichting), het verband tussen het opgelegde geheim en de activiteiten van de instelling en de mate waarin openbaarmaking deze geheimhoudingsverplichting schendt.) (zie de Broux, Pierre-Olivier ; de Jonghe, Delphine ; Vanderstraeten Maxime ; Simar, Renaud. Les exceptions à la publicité des documents administratifs. In Valérie Michiels, La publicité de l’administration. Vingt ans apres, bilan et perspectives, Bruylant: Bruxelles 2014, p.147).

Het is mij evenmin mogelijk om deze documenten gedeeltelijk openbaar te maken, zoals u verzoekt en de CTB suggereert in haar advies, gezien de verwevenheid van de informatie en de openbaarmaking van delen ervan tot misvattingen aanleiding kan geven. Het is dan ook niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering indien deze fragmentarische informatie zou betrokken worden in de publieke discussie. Het is bijgevolg niet mogelijk om de informatie die openbaar mag worden gemaakt te scheiden van de informatie die onder de uitzonderingsgrond valt.

In de marge merk ik overigens op dat de brief van 30 augustus 2019 waarin de Vlaamse minister van Onderwijs de aanvraag tot subsidiëring heeft afgewezen, wel degelijk een summiere (niet-geclassificeerde) samenvatting heeft verstrekt van de informatie van de Veiligheid van de Staat (zie punt 3.3 van het arrest van de Raad van State met nummer 245.375 van 5 september 2019), die u bijgevolg ook kan betwisten met concrete elementen. In verschillende strafzaken waarbij het Europees hof voor de Rechten van de Mens besloot dat er geen schending was van artikel 6 (1) EVRM, nam het Hof mee in rekening dat er een summiere (niet-vertrouwelijke) samenvatting werd verstrekt aan de verzoeker van de

vertrouwelijke informatie en de verzoeker deze informatie kon betwisten (zie EHRM, Fitt t. Verenigd Koninkrijk, 16 februari 2000, § 47 en EHRM, Botmeh en Alami t. Verenigd Koninkrijk, 7 juni 2007, §§ 43-44). Ik hoop u hiermee voldoende verduidelijking te hebben gegeven over de redenen waarom er niet kan worden ingegaan op uw verzoek tot bekendmaking van de door u gevraagde stukken en uw verzoek tot heroverweging van mijn weigeringsbeslissing.”

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4.1. Het eerste middel is genomen uit de schending “van het fundamenteel recht van openbaarheid van bestuursdocumenten zoals gewaarborgd in artikel 32 van de Grondwet en in de wet van 11 april 1994 [‘betreffende de openbaarheid van bestuur’] en de schending van uitzonderingsgronden zoals vervat in artikel 6, § 1, 3°, artikel 6, § 1, 4°, artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 en van artikel II. 35, 4° van het Vlaams bestuursdecreet [van 7 december 2018] en van het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”:

“Doordat, (eerste onderdeel) verwerende partij zich baseert op artikel 6, § 1, 3° en 4° om geen inzage te verlenen in de betrokken bestuursdocumenten en slechts een motivering van algemene aard inroept; Terwijl, de uitzonderingen op de openbaarheid van bestuursdocumenten beperkend moeten worden geïnterpreteerd en concreet moeten worden gemotiveerd;

Doordat, (tweede onderdeel) verwerende partij zich baseert op artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 in combinatie gelezen met artikel 36 van de wet van 30 november 1998 om de bestreden beslissing te verantwoorden;

Terwijl, de geheimhoudingsplicht enkel betrekking heeft op de agenten van de veiligheids- en informatiediensten en zich niet uitstrekt tot verwerende partij als federale administratieve overheid;

Doordat, (derde onderdeel) verwerende partij zich baseert op artikel II. 35, 4° van het Vlaams bestuursdecreet;

Terwijl, de procedure hangende voor uw Raad onder rolnummer G/A.229.445/IX-9641 los staat van de aanvraag tot toegang tot de betrokken bestuursdocumenten;

Doordat, (vierde onderdeel) verwerende partij een bijkomende voorwaarde verbindt aan artikel 6, § 4 van de wet van 11 april 1994;
Terwijl, de weigering om alle informatie openbaar te maken geen verantwoording vindt;
Doordat, (vijfde onderdeel) verwerende partij zich niet op afdoende wijze heeft geïnformeerd over alle relevante elementen en de best[r]eden beslissing onevenredige gevolgen voor verzoekende partij meebrengt;
En terwijl, een zorgvuldig bestuur met alle relevante elementen rekening dient te houden en een redelijke beslissing dient te nemen.”

4.2. Met betrekking tot het *eerste middelonderdeel* betwist verzoekster de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 1, 3°, van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (“wet openbaarheid van bestuur” of WOB). Volgens haar is de motivering, buiten de concretisering van de Turkse staat, een motivering van algemene aard die de verwerende partij ook voor andere vragen om toegang inroept, hetgeen ook de CTB heeft vastgesteld. Daarenboven vraagt verzoekster niet om de Turkse staat inzage te verlenen in de betrokken documenten, maar louter om zelf de documenten te mogen inzien. Zij wijst er ook op dat het feit dat de verwerende partij schrijft dat het risico reëel is, geen afbreuk doet aan het gegeven dat zij niet duidelijk maakt of het risico dat zij aanhaalt louter potentieel is, dan wel een reëel risico vormt.

Wat betreft de uitzonderingsgrond vervat in artikel 6, § 1, 4°, WOB stelt verzoekster dat uit de redenering van de verwerende partij – dat het concretiseren van een uitzonderingsgrond haaks zou staan op het doel van de uitzonderingsgrond – voortvloeit dat zij beaamt dat de beslissing niet *in concreto* is gemotiveerd en dat zij wel degelijk ijvert voor de niet-toepassing van het grondrecht van de openbaarheid van bestuursdocumenten op alle documenten die haar toebehoren. Een algemene en absolute uitzonderingsgrond wordt echter door het Grondwettelijk Hof verboden.

Verzoekster merkt ook op dat zij de verwerende partij niet vraagt om haar volledig actueel kennisniveau kenbaar te maken, maar louter inzage wenst. Opnieuw maakt de verwerende partij geenszins duidelijk of het risico dat zij aanhaalt louter potentieel is, dan wel een reëel risico vormt.

Om aan te tonen dat het voor de verwerende partij gebruikelijk is een standaard motivering in te roepen waarin zij in feite gebruik maakt van een algemene en absolute uitzonderingsgrond en dus geenszins geval per geval de verschillende aanwezige belangen onderzoekt, verwijst verzoekster ook naar twee andere beslissingen van de verwerende partij waarin deze een aanvraag tot openbaarmaking in gelijkaardige bewoordingen verwerpt.

4.3. In het *tweede middelonderdeel* stelt verzoekster dat de verwerende partij niet kan steunen op artikel 6, § 2, 2°, WOB en evenmin op artikel 36 van de wet van 30 november 1998 ‘houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten’ (WIV) aangezien deze laatste bepaling enkel betrekking heeft op agenten en niet op de verwerende partij als geheel. Een verwijzing naar artikel 19 WIV doet hieraan geen afbreuk, net zomin als de bemerking van de verwerende partij dat zij is samengesteld uit individuen.

Verzoekster merkt nogmaals op dat uit het invoeren van de betrokken uitzonderingsgrond volgt dat de verwerende partij de niet-toepassing van het grondrecht van de openbaarheid van bestuursdocumenten tracht te verkrijgen op alle documenten die de verwerende partij toebehoren.

Door te steunen op een rechtsgrond die niet van toepassing is, schendt de verwerende partij ook het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel.

4.4. In het *derde middelonderdeel* voert verzoekster aan dat de verwerende partij zich niet rechtmatig op artikel II.35, 4°, van het Vlaams bestuursdecreet van 7 december 2018 (“bestuursdecreet”) kan beroepen. Zoals de CTB onderstreept, staat de procedure hangende voor de Raad van State onder rolnummer A. 229.445/IX-9641 los van de aanvraag tot toegang tot de betrokken bestuursdocumenten en kan de verwerende partij geen argumenten tegen de openbaarmaking vinden in deze procedure.

Verzoekster benadrukt dat zij “werkelijk verbouwereerd” is over de redenering die de verwerende partij hanteert. De verwerende partij miskent volledig de werkelijke gang van zaken, namelijk dat zij aan de oorsprong ligt van het vertrouwelijk karakter van de documenten in de betrokken procedure, daar zij de vermelding ‘beperkte verspreiding’ erop heeft geplaatst. Dit is tevens de reden waarom de Raad het vertrouwelijk karakter van de stukken (minstens tijdelijk) aanvaardt. Nu verplaatst de verwerende partij de verantwoordelijkheid en zegt zij dat de Vlaamse Gemeenschap of de Raad van State het vertrouwelijk karakter van de stukken moet opheffen.

Verzoekster betwist daarenboven dat het recht op een eerlijk proces van de Vlaamse Gemeenschap zou kunnen worden geschonden met een inzage in de betrokken documenten. Zij duidt dat de argumenten ten gronde van de Vlaamse Gemeenschap erop neerkomen dat geen voorlopige erkenning verleend kan worden aan de school omdat de informatie van de Staatsveiligheid erop neerkomt dat de sturende kracht achter het onderwijsproject een ideologie aankleeft die ingaat tegen de beginselen van de mensenrechten en de andere grondslagen van de rechtsstaat, met de inschatting van een potentiële dreiging van de verspreiding van deze ideologie onder de leerlingen van de school. Gelet op deze bewering van de verwerende partij kan verzoekster niet anders dan vaststellen dat uit deze informatie van de Veiligheid van de Staat niet volgt dat een schending van de mensenrechten dreigt en dat er dus reden is om de voorlopige erkenning niet te verlenen.

4.5. In een *vierde middelonderdeel* doet verzoekster gelden dat de verwerende partij een voorwaarde toevoegt aan artikel 6, § 4, WOB. De weigering om alle informatie openbaar te maken, ook al zou slechts bepaalde informatie onder een uitzonderingsgrond vallen, vindt geen verantwoording. Het is de verwerende partij niet toegestaan om zelf te oordelen dat het niet mogelijk is “in het belang van een goede en democratische bestuursvoering” om informatie te scheiden van de informatie die onder de uitzonderingsgrond valt en vervolgens

nergens inzage in te bieden. Minstens die informatie die niet onder een uitzonderingsgrond valt, moet de verwerende partij vrijgeven ter inzage.

4.6. In een *vijfde middelonderdeel* betoogt verzoekster dat de verwerende partij zich niet op afdoende wijze heeft geïnformeerd over alle relevante elementen en dus niet met kennis ter zake een beslissing heeft genomen. Daarenboven brengt de bestreden beslissing onevenredige gevolgen met zich mee voor verzoekster.

Verzoekster merkt op dat een belangenafweging niet beperkt is tot het door de verwerende partij ingeroepen belang en het publieke belang bij openbaarmaking. Het fundamenteel recht van openbaarheid bij bestuursdocumenten kan niet louter worden afgedaan als een publiek belang bij openbaarheid. Zo kan *in casu* het belang van de openbaarheid van bestuursdocumenten in hoofde van verzoekster niet los gezien worden van het grondwettelijk gewaarborgd recht tot oprichting van scholen en dus van de vrijheid van onderwijs. De betrokken informatie is de reden waarom een voorlopige erkenning wordt geweigerd. Verzoekster blijft verstoken van de mogelijkheid om zich naar behoren te verdedigen in de hangende procedure voor de Raad of om eventuele aanpassingen aan haar project door te voeren zodat zij in de toekomst wel een erkenning kan krijgen.

5.1. Over het eerste middelonderdeel stelt de verwerende partij in de memorie van antwoord, dat de beslissing afdoende *in concreto* is gemotiveerd in functie van de omstandigheden en belangen die meespelen. Een ruimere motivering *in concreto* vereisen, zou betekenen dat afbreuk wordt gedaan aan het belang van de nationale veiligheid en het belang van de federale internationale betrekkingen van België. Bovendien zou er afbreuk worden gedaan aan de werking van de Veiligheid van de Staat, die volledig ten dienste staat van de nationale veiligheid. Dit zou bijvoorbeeld betekenen dat zowel informanten als buitenlandse inlichtingendiensten geen voldoende feitelijke en wettelijke garanties meer hebben om samen te werken met de verwerende partij. *In concreto*

zou het evenzeer tot gevolg hebben dat de internationale betrekkingen van België met de Turkse staat schade lijden, aangezien er een reëel risico bestaat dat indien de informatie de Turkse staat ter ore komt, het onderhouden van diplomatieke betrekkingen of het voeren van bilateraal overleg, moeilijker zou gaan dan voorheen.

Bovendien is het beginsel van openbaarheid van bestuursdocumenten geen absoluut recht en rechtvaardigt de bescherming van andere fundamentele rechten en belangen nu eenmaal uitzonderingen op de openbaarheid. In dit verband dient voor ogen gehouden te worden dat het gaat over documenten met de vermelding ‘beperkte verspreiding’ zodat het geenszins de bedoeling is dat elkeen kennisneemt of kan nemen van deze documenten, maar enkel de personen bevoegd om er kennis van te nemen met het oog op het vervullen van hun functie of opdracht. *In concreto* betekent dit dat enkel de Vlaamse onderwijsinspectie en de bevoegde Vlaamse minister bevoegd waren om kennis te nemen van de betrokken inlichtingen. De verwerende partij stipt ook aan dat de motivering van een weigering tot openbaarmaking moet worden gelezen in het licht van de specifieke aard en de taken en werkzaamheden van de Staatsveiligheid. Het verlenen van inzage in een mogelijk dossier dat de Staatsveiligheid van verzoekster zou bijhouden, dreigt de *modus operandi* te onthullen, wat de toekomstige werking van de Staatsveiligheid zou hypothekeren.

5.2. Met betrekking tot het tweede middelonderdeel wijst de verwerende partij op het absoluut karakter van de uitzonderingsgronden, vermeld in artikel 6, § 2, WOB – dat wil zeggen, zonder afweging van belangen.

De WIV bevat een zeer ruim geformuleerde wettelijke geheimhoudingsverplichting voor leden van de Veiligheid van de Staat. Deze wettelijke geheimhoudingsverplichting is ingesteld zowel om de identiteit van privépersonen 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.

De verwerende partij argumenteert dat, anders dan de CTB en verzoekster het zien, niet kan worden aangenomen dat de in de artikelen 19 en 36 WIV opgelegde geheimhoudingsplicht enkel betrekking heeft op de agenten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en zich niet uitstrekt tot de federale administratieve overheid als geheel. Een dergelijk onderscheid kan niet worden gemaakt aangezien de Veiligheid van de Staat samengesteld is uit individuen en de geheimhoudingsplicht tot doel heeft om de geheimen van de Staat te beschermen door het geheel van de dienst. Artikel 36 WIV stelt de personen die deel uitmaken van de Veiligheid van de Staat voor de moeilijkheid dat zij niet in de mogelijkheid zijn om documenten vrij te geven, zonder die geheimhoudingsbepaling te schenden. Artikel 19 van deze wet spreekt bovendien over de “inlichtingen- en veiligheidsdiensten” zodat uit de lezing van artikel 19 WIV in samenhang met artikel 36 WIV blijkt dat de geheimhoudingsplicht zich ook uitstrekt tot de Veiligheid van de Staat als geheel.

Nog volgens de verwerende partij dienen de beoordeling van de toepassingsgrond *in concreto* en de vereiste motivering die hiermee samenhangt, steeds te worden verricht in functie van de te beschermen belangen. De concrete omstandigheden waarmee zij rekening moet houden bij haar motivering zijn dus in belangrijke mate gelinkt aan de bijzondere sector van het inlichtingenwerk en de specifieke rol van de Veiligheid van de Staat in het garanderen van de nationale veiligheid:

“Het louter feit dat een persoon bijvoorbeeld weet dat er een dossier over hem bestaat bij verwerende partij, kan voldoende zijn om een operatie ten voordele van de nationale veiligheid te bemoeilijken. Zelfs het feit dat een persoon weet dat er géén dossier over hem bestaat – en dus dat er geen onderzoek naar hem/haar werd gevoerd – of dat er geen gevoelige elementen inzitten, kan een gevaar voor de veiligheid betekenen. Voorts kan er uit de gegevens waarover een inlichtingendienst beschikt, informatie gepuurd worden over de bronnen, de werkwijze of het actuele kennisniveau van een inlichtingendienst. Zo dient gewaakt te worden dat het samenleggen van informatie-elementen uit een nota van de

[Veiligheid van de Staat] met het kennisniveau van de onderzochte of een derde niet tot identificatie kan leiden van een informant van de [Veiligheid van de Staat]. Dit alles kan het functioneren en de effectiviteit van die dienst, de fysieke integriteit van personen die samenwerken met de [Veiligheid van de Staat] en bijgevolg de veiligheid in een concreet dossier of zelfs in het algemeen in het gedrang brengen.”

Steeds dient erover gewaakt te worden dat de identiteit van menselijke bronnen en de informatie die deze bronnen leveren, evenals de technieken en de tactieken die de dienst inzet, alsook de bestaande informatiepositie van de dienst en zijn actuele kennisniveau beschermd blijven.

Artikel 4, 1° en 4°, van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (“formelemotiveringswet”) bepaalt bovendien dat de formelemotiveringsplicht niet van toepassing is indien de motivering van de handeling de veiligheid van de Staat in het gedrang kan brengen of wanneer dit afbreuk kan doen aan de bepalingen inzake de zwijgplicht, zijnde de geheimhoudingsverplichting uit de WIV voor de leden van de Veiligheid van de Staat.

5.3. Over het derde middelonderdeel doet de verwerende partij gelden dat indien de Staatsveiligheid navolging zou geven aan het verzoek tot openbaarmaking, dit zou betekenen dat de Staatsveiligheid de vertrouwelijkheid van de stukken zou opheffen en aldus zou interveniëren in de procedure voor de Raad van State. In de gegeven omstandigheden kan de verwerende partij dan ook redelijkerwijze toepassing maken van artikel II.35, 4°, van het bestuursdecreet. In dit verband verwijst de verwerende partij naar een beschikking van de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg van Brussel van 25 februari 2020 waaruit blijkt dat de niet-mededeling van documenten die gemerkt zijn als ‘beperkte verspreiding’, de rechten van verdediging en het recht op een eerlijk proces niet schendt.

5.4. Betreffende het vierde middelonderdeel stelt de verwerende partij dat de overwegingen dat een gedeeltelijke openbaarmaking eveneens

aanleiding zou geven tot misvattingen en niet in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering geen voorwaarden betreffen maar overvloedige motieven en er des te meer voor zorgen dat een gedeeltelijke openbaarmaking niet mogelijk is.

5.5. Over het vijfde middelonderdeel wenst de verwerende partij in herinnering te brengen dat de thans voorliggende vernietigingsprocedure betrekking heeft op een verzoek tot openbaarmaking en niet op de beslissing die de erkenning van verzoekster weigert. Zij wijst er ook op dat op grond van de reeds besproken motieven het openbaarheidsverzoek is afgewezen en deze motieven op zich volstaan om het verzoek af te wijzen.

6. In haar laatste memorie blijft de verwerende partij bij het standpunt dat de bestreden beslissing niet kan worden verweten te algemeen van aard en te weinig concreet te zijn. In de bestreden beslissing wordt op voldoende concrete wijze toegelicht waarom het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het belang van de bescherming van de federale internationale betrekkingen van België. In het bijzonder wordt daarbij concreet aangegeven dat het verschaffen van de gevraagde informatie tot gevolg zou hebben dat de internationale betrekkingen van België met de Turkse staat schade lijden en waarom de contacten met Turkije stroever dreigen te verlopen. De verwerende partij onderstreept andermaal dat het om documenten gaat met de vermelding ‘beperkte verspreiding’ en dus om informatie waarvan het door de Veiligheid van de Staat noodzakelijk wordt geacht om de toegang ertoe te beperken tot de personen die bevoegd zijn om er kennis van te nemen.

Onder verwijzing naar de arresten nrs. 250.937, 250.938 en 250.939 van 17 juni 2021 betoogt de verwerende partij dat de vraag of een document wettelijk en op goede gronden is geclassificeerd, vreemd is aan het verzoek tot openbaarheid en dat het aan de Staatsveiligheid toevalt om te beslissen over het statuut dat een document krijgt, onder het toezicht van specifieke door de wet ingestelde mechanismen, zoals de controle door het Vast

Comité I en de rechterlijke controle hierop. Er valt volgens haar niet in te zien waarom anders geoordeeld zou moeten worden ten aanzien van een document dat het statuut ‘beperkte verspreiding’ kreeg. Als een document de vermelding ‘beperkte verspreiding’ heeft gekregen, kan in het kader van de toepassing van de WOB en de toepassing van de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 1, 4°, WOB in het bijzonder, hiervan enkel akte genomen worden en moet er om de redenen vermeld in de bestreden beslissing van uitgegaan worden dat het om informatie gaat waarvan ter bescherming van de veiligheid van het land de kennisname beperkt is tot de personen die bevoegd zijn om er kennis van te nemen. Het feit dat het document het statuut ‘beperkte verspreiding’ kreeg, vergt op zich geen verdere motivering. Een meer concrete motivering is niet vereist of mogelijk, zoals aangegeven in de bestreden beslissing en al toegelicht in de memorie van antwoord.

Met betrekking tot het tweede middelonderdeel noemt de verwerende partij het onderscheid inzake de geheimhoudingsplicht tussen de dienst als zodanig enerzijds en de personeelsleden van de dienst anderzijds “zuiver kunstmatig en juridisch onbestaand”. Vermits “een dienst” steeds zijn taken uitoefent door tussenkomst van fysieke personen, wordt de geheimhoudingsverplichting logischerwijze geconcretiseerd op het niveau van de fysieke personen. De geheimhoudingsplicht die op leden van de Staatsveiligheid rust op grond van de artikelen 36 en 43 WIV dreigt van elke betekenis ontdaan te worden wanneer die enkel zou gelden als een personeelslid van de dienst optreedt als agent of personeelslid en niet wanneer het optreedt als orgaan van de inlichtingen- en veiligheidsdienst zelf, in het kader van een verzoek tot openbaarheid van bestuur. Dit zou absurd zijn, ingaan tegen het doel van de geheimhoudingsplicht die primordiaal is voor de werking van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en neerkomen op een complete uitholling van de geheimhoudingsplicht zelf. Het ruime en bijzondere beroepsgeheim waaraan leden van de Veiligheid van de Staat zijn onderworpen, verzet zich zonder meer en op absolute wijze tegen de (on)rechtstreekse inzage van persoonlijke dossiers.

7. In haar laatste memorie oppert verzoekster de mogelijkheid om twee prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen over de overeenstemming met artikel 32 van de Grondwet, van artikel 6, § 1, 3° en 4°, WOB respectievelijk artikel 6, § 2, 2°, WOB in de interpretatie die de verwerende partij verdedigt.

Beoordeling

a. vooraf

8. Artikel 32 van de Grondwet bepaalt:

“Ieder heeft het recht 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 regel bedoeld in artikel 134.”

Door te bepalen, in artikel 32 van de Grondwet, dat elk bestuursdocument – begrip dat volgens de grondwetgever zeer ruim moet worden geïnterpreteerd – in de regel openbaar is, heeft de grondwetgever het recht op de openbaarheid van de bestuursdocumenten ingeschreven als een grondrecht.

Volgens de grondwetgever gelden de beginselen vastgesteld in artikel 32 van de Grondwet ten aanzien van alle administratieve overheden en dient bij de concrete invulling van dat begrip een zo breed mogelijke interpretatie te worden gehanteerd, aangezien het recht op de openbaarheid van de bestuursdocumenten een fundamenteel recht vormt (GwH, onder andere arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018, B.5.1, waarbij de Raad zich aansluit).

9.1. In een “algemene repliek” op het voor haar ongunstige auditorsverslag wijst de verwerende partij in haar laatste memorie op de arresten nrs. 250.937, 250.938 en 250.939 van 17 juni 2021, die volgens haar overeenkomstig toegepast kunnen worden in de thans voorliggende zaak.

9.2. Die stelling wordt niet bijgevalen. In de voornoemde arresten betrof het verzoek tot inzage een dossier waaraan met toepassing van de wet van 11 december 1998 ‘betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’ (“wet op de classificatie”) een classificatieniveau ‘geheim’ was toegekend. In dat geval, zo leren die arresten met verwijzing naar artikel 26, § 1, van de wet op de classificatie en artikel 6, § 2, 4°, WOB, is de classificatie zelf te beschouwen als een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting.

Aan de documenten waarvan thans inzage wordt gevraagd, is geen dergelijk classificatieniveau toegekend. Ze zijn als ‘beperkte verspreiding’ bestempeld met toepassing van artikel 20 van het koninklijk besluit van 24 maart 2000 ‘tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’. Dit betekent dat de Veiligheid van de Staat “de

verspreiding wil beperken tot de personen die bevoegd zijn om er kennis van te nemen, zonder aan deze beperking de juridische gevolgen te verbinden voorzien door de wet”.

Die kwalificatie is dan ook niet gelijk te stellen met een bij wet ingestelde geheimhoudingsplicht, aangezien artikel 6, § 2, 2°, WOB refereert aan een optreden van de formele wetgever en, ten overvloede, het voormelde artikel 20 uitdrukkelijk niét beoogt aan zijn toepassing “de juridische gevolgen te verbinden voorzien door de wet”.

Om die reden ook is, in tegenstelling tot de zaken waarin de voormelde arresten zijn geweest, de verwerende partij gevorderd om de bewuste documenten in het administratief dossier neer te leggen, hetgeen zij onder toepassing van de artikelen 85*bis*, § 12, en 87, § 2, van het algemeen procedurereglement ook heeft gedaan zodat de Raad van State ervan kennis heeft kunnen nemen.

10.1. De Raad van State dient na te gaan, wanneer hij kennisneemt van een beroep tegen een beslissing waarbij inzage of afschrift van een bestuursdocument wordt afgewezen, of het beroep op een uitzonderingsbepaling is gemotiveerd met verwijzing naar de concrete gegevens van de zaak en steunt op deugdelijk vastgestelde motieven (algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak, nr. 256.076 van 20 maart 2023).

10.2. De verwerende partij merkt op dat de bij de formelemotiveringswet voorgeschreven formelemotiveringsplicht overeenkomstig artikel 4 van die wet niet van toepassing is indien de motivering van de handeling de uitwendige veiligheid van de Staat in het gedrang kan brengen of de openbare orde kan verstoren.

Verzoekster voert evenwel niet de schending aan van de formelemotiveringswet, maar van de wet openbaarheid van bestuur. Zelfs indien

voor het debat wordt aangenomen dat het beroep op sommige uitzonderingsgronden de verwerende partij vrijstelt van een formele motivering als bedoeld in de formelemotiveringswet, blijft het zo dat de rechtmatigheid van die uitzonderingsgrond als weigeringsmotief voor het verzoek tot openbaarmaking moet steunen op een rechtens vereiste feitelijke grondslag, die terug te vinden moet zijn in de gegevens van het administratief dossier en die onder de controle staat van de wettigheidsrechter.

Overigens bepaalt artikel 6, § 5, WOB dat de overheid die de aanvraag afwijst aan de verzoeker kennisgeeft van de redenen van de afwijzing, zonder dat in die paragraaf een onderscheid wordt gemaakt tussen de mogelijke redenen voor die afwijzing. Hieruit volgt dat voor elke afwijzende beslissing hoe dan ook een opgaaf van redenen is vereist (artikel 6, § 5, WOB), maar dat die motivering zelf evenwel de uitwendige veiligheid van de Staat niet in het gedrang mag brengen of de openbare orde niet mag verstoren (artikel 4 van de formelemotiveringswet).

10.3. De Raad van State kan er bijgevolg begrip voor hebben dat de uitdrukkelijke motivering van een weigering tot openbaarmaking in bepaalde uitzonderlijke omstandigheden summier mag, zelfs moet zijn. Het ligt dan wel op de weg van het bestuur om, bij een betwisting of het op oneigenlijke wijze gebruikgemaakt heeft van een uitzonderingsgrond, de rechter de gegevens ter hand te stellen – zo nodig middels vertrouwelijke stukken in het administratief dossier – die hem in staat stellen zijn wettigheidscontrole op de deugdelijkheid van de ingeroepen motieven en uitzonderingsgronden uit te oefenen.

b. eerste middelonderdeel

11. Het eerste middelonderdeel is gericht tegen de beslissing, voor zover tot weigering van de gevraagde inzage een beroep gedaan wordt op deze uitzonderingsgronden van artikel 6, § 1, inleidende zin, 3° en 4°, WOB:

“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.”

12. Uitzonderingen op het grondwettelijk gewaarborgde inzagerecht moeten beperkend worden uitgelegd. Ze kunnen geen grondslag vormen om aan een bestuurde systematisch de inzage van documenten te weigeren.

De uitzonderingsgronden van artikel 6, § 1, WOB zijn een imperatieve, maar relatieve uitzonderingsgrond, dit wil zeggen een uitzonderingsgrond waarbij het bestuur de openbaarheid weliswaar dient te weigeren indien ze tekortdoet aan het beschermde belang, maar het bestuur tot die weigeringsbeslissing slechts vermog te komen na een reële belangenafweging waarbij het na een onderzoek van de concrete omstandigheden van de zaak tot de bevinding komt dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het in de uitzonderingsgrond vermelde belang.

13. Volgens de verwerende partij kan openbaarmaking “de federale internationale betrekkingen van België” (artikel 6, § 1, 3°, WOB) schade toebrengen. Evenwel is aan het document geen classificatie toegekend overeenkomstig de wet op de classificatie. Een document waarvan “de niet-geëigende aanwending schade kan toebrengen aan een van de belangen bedoeld in artikel 3” – daaronder te rekenen: “de internationale betrekkingen van België” – behoort volgens de wet op de classificatie het niveau ‘vertrouwelijk’ toegekend te krijgen (de artikelen 3 en 4 van de wet op de classificatie). Dat de Veiligheid van de Staat, die zélf als overheid van oorsprong de bevoegdheid heeft om tot classificatie over te gaan, zulks heeft nagelaten, staat op gespannen voet met de bewering dat, op het ogenblik van de aanvraag, openbaarmaking van het document de federale internationale betrekkingen van België zou schaden.

Daarnaast moet rekening worden gehouden met de informatie die blijkt uit arrest nr. 245.375 van 5 september 2019 aan verzoekster is bezorgd over de inhoud van het document in het kader van de erkenningsprocedure en de procedure bij de Raad van State. De verwerende partij was hiervan op de hoogte, zij refereert ook hieraan in de bestreden beslissing. Aldus is bekend, ook zonder openbaarmaking van de gevraagde documenten, dat ze betrekking hebben op de banden tussen verzoekster en de Turkse Milli-Görüşbewegung, die “als fundamentalistisch, conservatief en Turks–nationalistisch bestempeld” wordt. De informatie “komt erop neer dat de Staatsveiligheid de inschatting maakt dat de sturende kracht achter het onderwijsproject van [verzoekster] een ideologie aankleeft die ingaat tegen de beginselen van de mensenrechten en de andere grondslagen van de rechtsstaat, met de inschatting van een potentiële dreiging van de verspreiding van deze ideologie onder de leerlingen van het Selamcollege”. Volgens de bevindingen van de Staatsveiligheid, zo leest de minister van Onderwijs in het advies van de onderwijsinspectie, “[gaat] een reële dreiging van het voorgelegde initiatief [uit] nu dat initiatief kan worden gekoppeld aan een ideologie die ingaat tegen de beginselen van de mensenrechten en andere grondslagen van de rechtstaat” en bestaat “een reële kans [...] dat het voorliggende onderwijsinitiatief in Genk een extremistische vector wordt in het Limburgse onderwijsmilieu conform de dragende ideologie die ingaat tegen de beginselen van de mensenrechten en andere grondslagen van de rechtstaat”.

Volgens de verwerende partij volstaat deze summiere, niet-vertrouwelijke samenvatting. Er valt echter niet in te zien waarom dan niet minstens de gedeelten van het advies die overeenstemmen met deze samenvatting kunnen worden vrijgegeven voor inzage. Alleszins kan de bestreden weigeringsbeslissing niet meer vermijden dat deze informatie “ter ore zou komen van de Turkse staat”. Ook volgt uit een “reëel risico dat deze informatie ter ore zou komen van de Turkse Staat” niet *ipso facto* het reële risico dat van de weeromstuit ook de betrekkingen tussen beide landen in het gedrang komen.

Deze elementen, samengenomen, doen de Raad besluiten dat de afwijzing niet voldoende geconcretiseerd is naar de feitelijke gegevens van de zaak en onvoldoende blijk geeft van de vereiste reële, concrete belangenafweging.

Het voorgaande klemmt des te meer, nu de Raad van State – die slechts vermag acht te slaan op de stukken die hem door de partijen zijn voorgelegd – moet vaststellen dat het aangevoerde motief geen steun zoekt in enig stuk van de verwerende partij – zo nodig vertrouwelijk neergelegd – waaruit geredelijk kan worden afgeleid dat dit motief méér is dan louter een passe-partout die de openbaarmaking van elk dossier dat raakt aan de federale internationale betrekkingen van België in de weg zou kunnen staan.

Het blijkt derhalve niet dat die wezenlijke toepassingsvoorwaarde van artikel 6, § 1, 3°, WOB is vervuld.

14. Niet volstaat voorts dat een bestuursdocument betrekking heeft op de veiligheid van de Staat – of meer precies “de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land” (artikel 6, § 1, 4°, WOB) – opdat het aan de openbaarheid zou zijn onttrokken (memorie van toelichting bij de latere WOB, *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 1112/1, 15): “Vereist is dat door de inzage of de mededeling, op dit tijdstip, de veiligheid van de Staat fundamenteel in het gedrang zou worden gebracht.” Er moet worden nagegaan of het verlenen van inzage in een bepaald document *in concreto* de veiligheid van de Staat aantast of niet én er moet een reële belangenafweging plaatsvinden tussen de vermelde belangen. Al in zijn arrest nr. 91.531 van 11 december 2000 overwoog de Raad van State “dat het [...] niet volstaat in algemene bewoordingen te stellen ‘dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het belang van de veiligheid van het land’, meer bepaald omdat het toegang verlenen tot de dossiers van de Staatsveiligheid ertoe zou leiden dat dezer *modus operandi* wordt onthuld”. Het is thans niet anders.

De verwerende partij refereert in verband met artikel 6, § 1, 4°, WOB aan het “actuele kennisniveau” van de Veiligheid van de Staat dat moet worden beschermd. Ook hier staat het ontbreken van een formele classificatie als minstens ‘vertrouwelijk’ overeenkomstig de wet op de classificatie, op gespannen voet met de bewering dat niet-geëigende aanwending van de bedoelde documenten schade kan toebrengen aan de veiligheid van de Staat – des te meer nu aan verzoekster door de Vlaamse overheid met een niet-vertrouwelijke samenvatting al informatie is bezorgd, die aldus middels arrest nr. 245.375 van 5 september 2019 ook op het publieke forum bekend is op het ogenblik van de bestreden beslissing. De Raad van State heeft voorts kennisgenomen van de in geding zijnde, vertrouwelijk neergelegde documenten. De Raad erkent dat niet enkel wat erin geschreven staat, maar ook wat niet geschreven staat voor de beoordeling van deze uitzonderingsgrond van belang kan zijn, maar het lag dan op de weg van de verwerende partij om de Raad hierover inzicht te verschaffen. Echter laat de verwerende partij na om – desgevallend eveneens door middel van een vertrouwelijk stuk – te concretiseren wat nog met betrekking tot de “operationele informatie” en het “actuele kennisniveau” te lezen is in of af te leiden valt uit de bedoelde documenten en hoe de kennis daarvan een bedreiging kan vormen voor de veiligheid van de Staat. Het is voor de Raad evenmin spontaan duidelijk. De verwerende partij beweert wel in het algemeen dat informatie vertrouwelijk moet blijven als daaruit de identificatie van haar bronnen valt af te leiden, maar zij beweert niet dat voor het opstellen van de in geding zijnde informatie een beroep is gedaan op externe bronnen, noch valt dat noodzakelijk uit de documenten af te leiden. Het “enkele gegeven of een persoon binnen een actuele context al dan niet bij de Veiligheid van de Staat bekend is”, is al evenmin aan de Raad concreet toegelicht. Ook met betrekking tot deze uitzonderingsgrond is bijgevolg vooralsnog niet aangetoond dat de vereiste reële, concrete belangenafweging is gemaakt en het motief niet méér is dan een stijlformule die de openbaarmaking van elk dossier van de Veiligheid van de Staat in de weg kan staan.

De wettelijke taak van de Veiligheid van de Staat, waarop de verwerende partij zich in haar procedurestukken meermaals beroept en waaruit wordt afgeleid dat deze enkel kan worden uitgeoefend binnen “een zekere mate van geheimhouding” vormt geen grondslag om de toegang tot de bestuursdocumenten waarover de Staatsveiligheid beschikt, te weigeren. Het is immers geen uitzonderingsgrond maar een bewering die zo algemeen van aard is, dat zo begrepen, alle documenten waarover de Staatsveiligheid beschikt op absolute wijze aan de openbaarmaking zouden worden onttrokken.

c. tweede middelonderdeel

15. Het tweede middelonderdeel is gericht tegen de beslissing, voor zover tot weigering van de gevraagde inzage een beroep gedaan wordt op deze uitzonderingsgrond van artikel 6, § 2, inleidende zin en 2°, WOB:

“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 [...] aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting.”

16. De “bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting”, zoals bepaald in artikel 6, § 2, 2°, WOB, is een zogenaamde absolute uitzonderingsgrond.

Het “absolute” karakter van de in artikel 6, § 2, WOB vermelde uitzonderingsgronden houdt in dat de overheid geen belangenafweging moet doorvoeren tussen de door die uitzonderingsgronden beschermde belangen en het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend. De wetgever heeft voor die uitzonderingsgronden zelf vastgesteld dat het beschermde belang steeds opweegt tegen het belang van de openbaarheid.

Dat impliceert dat indien bepaalde informatie onder die uitzonderingsgronden valt, de afwijzing volgt van zodra wordt vastgesteld dat het beschermde belang door de openbaarmaking zou worden aangetast.

17. Als uitzondering op het fundamentele recht op openbaarheid, moet ook deze bepaling strikt worden geïnterpreteerd, zonder evenwel het begrip ‘geheimhoudingsverplichting’ zelf van elke inhoud te ontdoen.

Het “absolute” karakter van de uitzonderingsgrond laat ook niet toe dat ze systematisch wordt aangevoerd en op een automatische wijze wordt toegepast. Daarentegen dient de betrokken overheidsinstantie steeds *in concreto* te beoordelen of de openbaarmaking afbreuk doet aan de met die bepaling beschermde belangen.

18. De bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting waaraan de verwerende partij refereert, is opgelegd bij artikel 36 WIV. Die bepaling luidt:

“§ 1. Onverminderd artikel 19 is iedere agent alsmede iedere persoon die, in welke hoedanigheid ook, zijn medewerking verleent aan de toepassing van deze wet, verplicht de geheimen te bewaren die hem zijn toevertrouwd in de uitoefening van zijn opdracht of zijn medewerking.
§ 2. Het geheim blijft bestaan zelfs wanneer de agenten hun functie hebben neergelegd of de personen hun medewerking met de diensten hebben stopgezet.”

Artikel 19 WIV luidt:

“De inlichtingen- en veiligheidsdiensten delen de inlichtingen bedoeld in artikel 13, tweede lid, slechts mee aan de betrokken ministers en de betrokken gerechtelijke en administratieve overheden, aan de politiediensten en aan alle bevoegde instanties en personen overeenkomstig de doelstellingen van hun opdrachten alsook aan de instanties en personen die het voorwerp zijn van een dreiging bedoeld in de artikelen 7 en 11.

Met eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de personen en voor zover de voorlichting van het publiek of het algemeen belang dit vereist, mogen de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat en de chef van de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid, of de persoon die elk van hen aanwijst, inlichtingen aan de pers mededelen.”

De “inlichtingen bedoeld in artikel 13, tweede lid” zijn de inlichtingen “met betrekking tot de gebeurtenissen, de groeperingen en de personen die een belang vertonen voor de uitoefening van hun opdrachten”.

19. Artikel 36 WIV “stelt het beroepsgeheim in voor de agenten van de inlichting- en veiligheidsdiensten en stelt het beginsel dat iedere persoon die meewerkt met deze diensten gehouden is tot geheimhouding” (memorie van toelichting, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 638/1, 16).

20. Die geheimhoudingsplicht “strekt tot bescherming van de privé-personen en ’s lands geheimen” (commissieverslag, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 638/14, 46).

Nagegaan moet worden of de bedoelde geheimhoudingsplicht betrokken kan worden op de bestuursdocumenten waarop de openbaarheidsaanvraag betrekking heeft en of ze aan de aanvrager mag worden tegengeworpen, als hij de procedure volgt zoals voorgeschreven in de wet openbaarheid van bestuur. De geheimhoudingsplicht mag niet *in abstracto* worden ingeroepen, maar geldt enkel in de mate waarin de voormelde doelstellingen die ze moet waarborgen worden aangetast door de gevraagde openbaarheid.

21. In de motivering van de bestreden beslissing wordt geen gewag gemaakt van het feit dat bronnen of bepaalde landsgeheimen beschermd moeten worden. Andermaal wordt gerefereerd aan de bescherming van “het kennisniveau”. Wat de mogelijke bescherming van de privépersonen betreft, waarmee blijkbaar bedoeld wordt dat de identiteit van agenten van de Staatsveiligheid, aanbrengrers en verwerkers van de betrokken gegevens, onthuld zou kunnen worden, volstaat het erop te wijzen dat die gegevens onleesbaar kunnen worden gemaakt en dat hetzelfde geldt voor de gegevens inzake de werking van de dienst zelf, inzonderheid zijn eventuele beroep op externe bronnen. Noch de beslissing zelf, noch enige desnoods vertrouwelijk neergelegde

gegevens van het administratief dossier, laten toe te begrijpen waarom dit in deze zaak anders moet zijn.

22. De openbaarheid is de regel, de geheimhouding is de uitzondering. Het is maar wanneer is aangetoond dat een document onder het toepassingsgebied valt van artikel 36 WIV, dat het geheim de regel wordt en de openbaarmaking, eventueel gedeeltelijk, de uitzondering. Er moet nog steeds worden nagegaan of de gevraagde informatie onder het “geheim” valt én of de openbaarmaking afbreuk zou doen aan die geheimhoudingsverplichting. Zoals de verwerende partij voorts zélf in de bestreden beslissing schrijft, is niet alle informatie waarover de Veiligheid van de Staat beschikt “per definitie” geheim. Ze is dat ook niet ten opzichte van alle derden en belanghebbenden: *in casu* is de informatie aan de Vlaamse onderwijsinspectie en onrechtstreeks aan de Vlaamse minister van Onderwijs meegedeeld.

Deze bepaling kan dan ook niet zo worden begrepen, dat alle informatie waarover de Staatsveiligheid beschikt *ipso facto* aan de toepassing van de openbaarheidsregels ontsnapt, terwijl niet alle informatie als geheim kan worden beschouwd. Dit zou het grondwettelijk gewaarborgd recht en de wet openbaarheid van bestuur volledig uitschakelen.

Zo bijvoorbeeld moet het vereiste onderzoek *in concreto* ook rekening houden met de mogelijkheid dat het tijdsverloop een invloed heeft op het risico dat openbaarheid nog van invloed is op de beschermde belangen. Gewezen mag worden op de volgende passus uit de parlementaire voorbereiding van artikel 32 van de Grondwet (*Parl.St. Kamer 1992-93, nr. 839/1, 5*):

“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. Het is mogelijk dat dit op een bepaald moment wel het geval is, terwijl hetzelfde document op een later tijdstip zonder enig probleem openbaar kan worden gemaakt.”

Al lijkt het onwaarschijnlijk dat dit in de voorliggende zaak op het ogenblik van de aanvraag al het geval kan zijn, illustreert dit door de grondwetgever zelf gegeven voorbeeld mede de noodzaak om de geheimhoudingsplicht niet blind toepasselijk te achten. Het voorbeeld met betrekking tot de evolutieve inschatting van de nood tot bescherming van de “veiligheid van het land” (artikel 6, § 1, 4°, WOB) zou immers zinledig zijn, als de Veiligheid van de Staat hoe dan ook steeds haar geheimhoudingsplicht *ex* artikel 36 WIV zou mogen invoeren, die precies strekt tot het beschermen onder meer van ’s lands geheimen.

Ten slotte is het ook in geval van het invoeren van de geheimhoudingsplicht niet uitgesloten dat toepassing wordt gemaakt van artikel 6, § 4, WOB, over de gedeeltelijke openbaarheid. Het is pas in laatste instantie, als gedeeltelijke openbaarheid ondenkbaar is, dat het document geheel aan de openbaarheid mag worden onttrokken.

23. Opnieuw moet de Raad vaststellen dat hem geen gegevens zijn bezorgd die toelichten waarom de openbaarmaking van de gevraagde documenten en gelet op de reeds blijkens arrest nr. 245.375 van 5 september 2019 bekende strekking ervan, *in concreto* ertoe kan leiden landsgeheimen te openbaren, schade kan toebrengen aan de bronnen van de Staatsveiligheid of een actuele bedreiging vormt voor de veiligheid van de Staat. Vooralsnog is niet aangetoond dat *in concreto* is onderzocht en aangetoond dat de documenten een dergelijk “geheim” bevatten, dat onder het beroepsgeheim van de leden van de Staatsveiligheid valt als bedoeld in artikel 36 WIV in samenhang met artikel 6, § 2, 2°, WOB. Er is, met andere woorden, voorshands niet aangetoond dat de verwijzing naar de geheimhoudingsverplichting méér is dan een stijlformule, zonder inschatting van de feitelijke dossiergegevens en de situatie van verzoekster.

d. derde middelonderdeel

24. Het derde middelonderdeel is gericht tegen de overweging van de verwerende partij om haar weigering te steunen op artikel II.35, inleidende zin en 4°, van het bestuursdecreet, dat luidt:

“Tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, wijzen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking af als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen [...] de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te krijgen.”

25. Deze bepaling is van toepassing op “de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1,” van het bestuursdecreet. Dit artikel II.28 luidt:

“§ 1. Dit hoofdstuk is van toepassing op de volgende overheidsinstanties:

1° de Vlaamse overheid;

2° de lokale overheden;

3° de instellingen met een publieke taak, wat hun publieke taak betreft;

4° de milieu-instanties wat hun milieuverantwoordelijkheden, -functies of -diensten betreft.

Wat betreft de instellingen met een publieke taak die voldoen aan de voorwaarde, vermeld in artikel I.3, 6°, c), 1), maar niet aan de voorwaarden, vermeld in artikel I.3, 6°, c), 2) of 3), is dit hoofdstuk alleen van toepassing op de bestuursdocumenten die betrekking hebben op beslissingen die derden binden.

§ 2. Dit hoofdstuk is van toepassing op de bestuursdocumenten die in het bezit zijn van overheidsinstanties als vermeld in paragraaf 1, met uitzondering van:

1° de bestuursdocumenten van het Vlaams Parlement en de instellingen die eraan verbonden zijn, die geen betrekking hebben op overheidsopdrachten of op personeelsaangelegenheden;

2° de bestuursdocumenten van de Vlaamse administratieve rechtscollages die betrekking hebben op de uitoefening van de rechterlijke functie;

3° de bestuursdocumenten van andere instanties met een rechterlijke hoedanigheid, in de mate dat de documenten betrekking hebben op de uitoefening van de rechterlijke functie.

Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt milieu-informatie, die in opdracht van een overheidsinstantie als vermeld in paragraaf 1, door een natuurlijke persoon of rechtspersoon wordt beheerd, beschouwd als bestuursdocument.”

De Veiligheid van de Staat valt niet onder één van de overheidsinstanties die zijn opgenomen in deze opsomming.

Weliswaar stelt artikel II.39 van het bestuursdecreet dat de uitzonderingsgronden ook gelden “voor de administratieve overheden [...] op federaal niveau in de mate dat die uitzonderingen de openbaarheid van bestuursdocumenten verbieden of beperken op gronden die tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest behoren”. De regeling van “het eerlijk verloop van de rechtspleging” voor de Raad van State evenwel, behoort niet tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, zodat de Veiligheid van de Staat evenmin op grond van dit artikel II.39 ertoe gehouden is het bestuursdecreet toe te passen of zich erop vermag te beroepen.

26. Louter ten overvloede kan nog worden opgemerkt wat volgt.

Uit arrest nr. 245.375 van 5 september 2019 blijkt dat de verwerende partij in die zaak – de Vlaamse Gemeenschap – de thans ter discussie staande documenten “met toepassing van artikel 87 van het algemeen procedurereglement als vertrouwelijke stukken in het administratief dossier [heeft] neergelegd en er de vertrouwelijke behandeling van gevraagd, omdat deze stukken de beoordeling en het advies hernemen van de Staatsveiligheid dat is verstrekt als informatie voor ‘beperkte verspreiding’ met raadpleging enkel door bevoegde personen”.

De vertrouwelijkheid is in die procedure dus niet gevraagd om belangen te waarborgen die met het eerlijk procesverloop of met andere belangen van de Vlaamse Gemeenschap verband hielden, maar enkel om de “beperkte verspreiding” waarom de Staatsveiligheid heeft verzocht, te respecteren.

e. vierde middelonderdeel

27. Artikel 6, § 4, WOB luidt:

“Wanneer in toepassing van de §§ 1 tot 3 een bestuursdocument slechts voor een deel aan de openbaarheid moet of mag worden onttrokken, wordt de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift tot het overige deel beperkt.”

28. Samen met verzoekster wordt vastgesteld dat de openbaarheid die in voorkomend geval beperkt moet worden tot een deel, voor dat deel niet kan worden geweigerd “in het belang van een goede en democratische bestuursvoering” en er met de bestreden beslissing bijgevolg voorwaarden aan de wet worden toegevoegd.

29. Het vierde middelonderdeel is gegrond.

f. vijfde middelonderdeel

30. Voor zover verzoekster in het vijfde middelonderdeel aanvoert dat de verwerende partij “zich niet op afdoende wijze heeft geïnformeerd over alle relevante elementen en dus niet met kennis ter zake een beslissing heeft genomen”, verzuimt zij toe te lichten over welke “relevante elementen” het gaat. In die mate is het middelonderdeel onontvankelijk *obscuri libelli*.

31. Het belang dat beschermd wordt door een relatieve uitzonderingsgrond dient niet te worden afgewogen tegen het particuliere belang van de aanvrager, maar tegen het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking.

Voor zover verzoekster betoogt dat “de belangenafweging zich niet beperkt tussen het door verwerende partij ingeroepen belang en het publieke belang bij openbaarheid”, gaat zij uit van een tegenovergestelde opvatting en faalt het middelonderdeel naar recht.

32. Mét het Grondwettelijk Hof wordt aangenomen “dat de administratieve transparantie bijdraagt tot het daadwerkelijke karakter van de uitoefening van het recht van beroep van de bestuursorganen voor de Raad van State of voor de justitiële gerechten” (GwH nr. 167/2018 van 29 november 2018, B.7.3; GwH nr. 39/2023 van 9 maart 2023, B.9.7). Het particuliere belang van verzoekster valt in die mate samen met – of gaat op in – het algemeen belang. Voor zover verzoekster in de toelichting bij het middelonderdeel evenwel stelt dat de verwerende partij zich verschuilt achter de procedure bij de Raad van State over de weigering van haar erkenning, is hiervóór al vastgesteld dat dit motief niet deugt. Het vijfde middelonderdeel voegt hier niets aan toe.

g. conclusie

33. Uit de gegrondheid van het eerste, het tweede en het derde middelonderdeel volgt dat geen van de ingeroepen weigeringsgronden vooralsnog kan worden aangenomen. Alsdan is de vraag naar een gedeeltelijke openbaarmaking voorbarig, maar is alvast gebleken dat het daartoe gehanteerde weigeringsmotief evenmin deugdelijk is.

Het middel is in de besproken mate gegrond.

Die vaststelling maakt de prejudiciële vraagstelling aan het Grondwettelijk Hof, door verzoekster voorgesteld in haar laatste memorie, zonder voorwerp.

h. slotopmerking

34. De hierna uit te spreken nietigverklaring houdt, gelet op de vernietigingsgrond, voor de verwerende partij niet de verplichting in om aan verzoekster de door haar aangewezen documenten ter inzage te geven. Het is niet uitgesloten dat, mits een gepaste belangenafweging, waar nodig, en een afdoende en deugdelijke motivering, de aanvraag tot inzage alsnog kan worden geweigerd op dezelfde of andere uitzonderingsgronden.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat van 14 januari 2020 om niet in te gaan op het verzoek tot bekendmaking van het advies van de Staatsveiligheid aan de Vlaamse onderwijsinspectie van 21 augustus 2019 evenals van de aanvullende e-mail van 28 augustus 2019.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op eenentwintig december tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Wouter Pas,	staatsraad,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren