



Verfassungsgerichtshof

**Entscheid Nr. 120/2025
vom 18. September 2025
Geschäftsverzeichnissnr. 8318**

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 121 des Gesetzes vom 15. Mai 2024 « zur Festlegung von Bestimmungen im Bereich Digitalisierung der Justiz und zur Festlegung verschiedener Bestimmungen II » (Ersetzung von Artikel 21 des Gesetzes vom 23. März 2019 « über die Organisation der Vollzugsdienste und das Statut des Vollzugspersonals », erhoben von Pascal Malumgré und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus dem Präsidenten Luc Lavrysen, dem vorsitzenden Richter Thierry Giet, und den Richtern Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters und Emmanuelle Bribosia, unter Assistenz des Kanzlers Nicolas Dupont, unter dem Vorsitz des Präsidenten Luc Lavrysen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 2. September 2024 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 3. September 2024 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 121 des Gesetzes vom 15. Mai 2024 « zur Festlegung von Bestimmungen im Bereich Digitalisierung der Justiz und zur Festlegung verschiedener Bestimmungen II » (Ersetzung von Artikel 21 des Gesetzes vom 23. März 2019 « über die Organisation der Vollzugsdienste und das Statut des Vollzugspersonals »), veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 28. Mai 2024: Pascal Malumgré, Jonathan Drasutis und Dimitry Modaert, unterstützt und vertreten durch RA Philippe Vande Castele, in Antwerpen zugelassen.

Der Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RÄin Aube Wirtgen und RA Sietse Wils, in Brüssel zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagenden Parteien haben einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht, und der Ministerrat hat auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 18. Juni 2025 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter Yasmine Kherbache und Michel Pâques beschlossen, dass die Rechtssache verhandlungsreif ist, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung nach Ablauf dieser Frist geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf die angefochtenen Bestimmungen

B.1.1. Die Nichtigkeitsklage richtet sich gegen Artikel 121 des Gesetzes vom 15. Mai 2024 « zur Festlegung von Bestimmungen im Bereich Digitalisierung der Justiz und zur Festlegung verschiedener Bestimmungen II » (nachstehend: Gesetz vom 15. Mai 2024), der Artikel 21 des Gesetzes vom 23. März 2019 « über die Organisation der Vollzugsdienste und das Statut des Vollzugspersonals » (nachstehend: Gesetz vom 23. März 2019) ersetzt.

Artikel 121 des Gesetzes vom 15. Mai 2024 bestimmt:

« Artikel 21 van de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel wordt vervangen als volgt :

§ 1. Om benoemd, aangeworven of in dienst genomen te kunnen worden, ongeacht of dit al dan niet bij arbeidsovereenkomst gebeurt, in de functies bedoeld in artikel 13, laat de penitentiaire administratie een veiligheidsverificatie uitvoeren overeenkomstig de artikelen 22bis tot 22septies van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten, veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst.

De kandidaat dient te beschikken over een positief veiligheidsadvies zoals bedoeld in artikel 22quinquies/1, §§ 2, 3 en 4, van de voornoemde wet van 11 december 1998.

§ 2. Tijdens de uitoefening van de functie kan de administratieve overheid verzoeken dat een personeelslid onderworpen wordt aan een veiligheidsverificatie bedoeld in de artikelen 22*quinquies*/1 en 22*sexies* van de voornoemde wet van 11 december 1998 indien de functie na de analyse bedoeld in artikel 22*quinquies* van dezelfde wet weerhouden werd voor een veiligheidsverificatie.

Indien het personeelslid niet instemt met de veiligheidsverificatie, wordt dit beschouwd als een negatief veiligheidsadvies.

De penitentiaire administratie treedt op als administratieve overheid zoals bedoeld in artikel 22*quinquies*, § 7, van de voornoemde wet van 11 december 1998.

De Koning stelt de criteria vast op basis waarvan een veiligheidsadvies wordt gevraagd voor de personeelsleden die reeds in dienst zijn.

Hij bepaalt eveneens de gevolgen van een negatief veiligheidsadvies.

§ 3. Een persoon die een negatief veiligheidsadvies heeft gekregen, kan tegen deze beslissing beroep aantekenen overeenkomstig artikel 4 van de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen ».

B.1.2. Die in Artikel 21 des Gesetzes vom 23. März 2019 enthaltenen Verweise auf bestimmte Artikel des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 « über die Einstufung, die Sicherheitsermächtigungen, Sicherheitsbescheinigungen und Sicherheitsgutachten und den öffentlichen regulierten Dienst » (nachstehend: Gesetz vom 11. Dezember 1998) wurden nach der Einreichung der vorliegenden Klage durch das Gesetz vom 2. Juni 2024 « zur Abänderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Einstufung, die Sicherheitsermächtigungen, Sicherheitsbescheinigungen und Sicherheitsgutachten und den öffentlichen regulierten Dienst und des Gesetzes vom 30. Juli 2018 über den Schutz natürlicher Personen hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten » (nachstehend: Gesetz vom 2. Juni 2024) abgeändert.

Das Gesetz vom 2. Juni 2024 vereinfacht das Gesetz vom 11. Dezember 1998 und macht es lesbarer. Ferner werden die « Bestimmungen des Gesetzes vom 1998 neu gefasst. Das Ergebnis ist eine verständlichere Chronologie, eine detailliertere, klarere Struktur und eine neue Nummerierung » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2023-2024, DOC 55-3938/001, S. 3).

Artikel 25 Absatz 2 des Gesetzes vom 2. Juni 2024 bestimmt:

« In diezelfde [die die verwijzen naar de wet van 11 december 1998] wetten, koninklijke besluiten en reglementaire teksten [...] moeten de verwijzingen naar de bepalingen van de wet

van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst worden vervangen door de verwijzingen naar de overeenkomstige bepalingen van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, de veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst op basis van de concordantietabel in bijlage ».

Demgemäß muss der Verweis auf Artikel 22*quinquies*/1 §§ 2, 3 und 4 dieses Gesetzes vom 11. Dezember 1998 als Verweis auf die Artikel 36 § 4 und 37 (in Bezug auf Artikel 22*quinquies*/1 § 2), auf Artikel 33 § 2 (in Bezug auf Artikel 22*quinquies*/1 § 3) und auf Artikel 38 § 1 (in Bezug auf Artikel 22*quinquies*/1 § 4) gelesen werden.

B.2.1. Der angefochtene Artikel 121 des Gesetzes vom 15. Mai 2024 ersetzt Artikel 21 des Gesetzes vom 23. März 2019, wodurch es möglich wird, eine Sicherheitskontrolle einzubauen, die notwendig ist, um eine Funktion innerhalb der Strafvollzugsverwaltung auszuüben, und dieses Erfordernis auf das gesamte Personal innerhalb der Strafvollzugsverwaltung auszudehnen (*Parl. Dok.*, Kammer, 2023-2024, DOC 55-3945/001, S. 48).

Die Sicherheitskontrolle hat die Form einer Untersuchung, die die Abgabe eines positiven Sicherheitsgutachtens zur Folge haben soll, und zwar gemäß dem Verfahren des Gesetzes vom 11. Dezember 1998, abgeändert durch das Gesetz vom 16. Juni 2024 « zur Abänderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungen » (nachstehend: Gesetz vom 16. Juni 2024). Die Sicherheitskontrolle ersetzt die Leumundsuntersuchung, die der frühere Artikel 21 des Gesetzes vom 23. März 2019 vorgesehen hat (ebenda).

B.2.2. In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 15. Mai 2024 heißt es:

« Blijkt echter dat deze bepaling [het initiële moraliteitsonderzoek] twee gebreken vertoont :

- ten eerste voorziet ze in een mogelijkheid (‘ kan uitvoeren ’) zonder te voorzien wat er precies toe zou aanzetten om tot deze mogelijkheid van een moraliteitsonderzoek over te gaan;

- ten tweede zou dit moraliteitsonderzoek door de penitentiaire administratie zelf verzekerd worden en niet door een extern orgaan met ervaring in dit soort verificaties. Het uitbesteden van dergelijke [lees : dergelijk] onderzoek garandeert dat het onderzoek in objectiviteit gebeurt.

Het nieuwe artikel 21 voorziet er dus in, teneinde deze twee vastgestelde tekortkomingen te verhelpen, om de verificatie noodzakelijk te maken om een functie binnen de penitentiaire administratie te kunnen uitoefenen en om deze uit te breiden naar het voltallige personeel van deze administratie. Deze uitbreiding herbevestigt het belang dat gehecht wordt aan de integriteit en moraliteit van het gevangenispersoneel.

[...] We doen, net zoals de Douane, een beroep op bestaande structuren en procedures die hun meerwaarde de afgelopen jaren reeds bewezen hebben in dit type van onderzoeken. Bovendien is het meer efficiënt om een beroep te doen op een gespecialiseerde instantie in plaats van een eigen onderzoek te organiseren. Dergelijk onderzoek behoort immers niet tot de kernopdrachten van Justitie » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2023-2024, DOC 55-3945/001, S. 155).

Wenn die Sicherheitskontrolle zu einem negativen Sicherheitsgutachten führt, kann die betreffende Person dieses Gutachten durch Einlegung eines Widerspruchs beim Widerspruchsorgan anfechten, das geschaffen wurde durch das Gesetz vom 11. Dezember 1998 « zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungen » (nachstehend: Gesetz vom 11. Dezember 1998 über das Widerspruchsorgan). Das Widerspruchsorgan befindet über administrative Entscheidungen zur Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen sowie über individuelle Entscheidungen über die Abgabe negativer Sicherheitsgutachten. Der Gesetzgeber war der Ansicht, dass die Schaffung eines besonderen Widerspruchsorgan für mehr Rechtssicherheit sorgt, da das Widerspruchsorgan aus drei auf dem betreffenden Gebiet spezialisierten Magistraten zusammengesetzt ist und eine unabhängige und unparteiische Justizbehörde ist, die als administratives Rechtsprechungsorgan tätig wird (*Parl. Dok.*, Kammer, 2003-2004, DOC 51-1598/001 – 1599/001, S. 6, S. 15).

B.2.4. Die Widerspruchsfrist für die Anfechtung eines negativen Sicherheitsgutachtens ist auf acht Tage festgelegt. Artikel 4 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über das Widerspruchsorgan, abgeändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 16. Juni 2024, bestimmt:

« § 1. Wanneer overeenkomstig artikel 22 van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, de veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst 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 persoon 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 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, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen.

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 eerste lid.

§ 2. [...]

§ 3. De persoon die met toepassing van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, de veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst, het voorwerp uitmaakt van een negatief veiligheidsadvies, kan binnen acht dagen na ontvangst van het advies bij aangetekend schrijven het beroepsorgaan vatten.

§ 4. Behoudens in het geval bedoeld in artikel 41, § 5, van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, de veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst, kan de persoon voor wie een veiligheidsadvies vereist is, wanneer van dat advies niet binnen de voorgeschreven termijn werd kennis gegeven, binnen de acht dagen na het verstrijken van die termijn een beroep indienen bij het beroepsorgaan ».

B.2.5. Die Widerspruchsfrist von acht Tagen nach Erhalt eines negativen Sicherheitsgutachtens (Artikel 4 § 3 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über das Widerspruchsorgan wurde ursprünglich eingeführt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Mai 2005 « zur Abänderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen » (nachstehend : Gesetz vom 3. Mai 2005).

In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 3. Mai 2005 heißt es:

« Aangezien de veiligheidsattesten en –adviezen binnen een zeer korte termijn moeten worden afgeleverd, zou het eveneens passend zijn dat men de termijnen binnen welke de beroepen moeten worden ingesteld en beoordeeld zou inkorten » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2004-2005, DOC 51-1598/004, S. 12).

In Bezug auf die Zulässigkeit

B.3.1. Der Ministerrat stellt das Interesse aller klagenden Parteien in Abrede.

B.3.2. Die Verfassung und das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof erfordern, dass jede natürliche oder juristische Person, die eine Nichtigkeitsklage erhebt, ein Interesse nachweist. Das erforderliche Interesse liegt nur bei jenen

Personen vor, deren Situation durch die angefochtene Rechtsnorm unmittelbar und ungünstig beeinflusst werden könnte.

B.3.3. Die erste klagende Partei ist ein Rechtsanwalt, der geltend macht, dass eine Widerspruchsfrist von acht Tagen zur Anfechtung eines negativen Sicherheitsgutachtens beim Widerspruchsorgan seine Aufgabe erschwere und seine Haftung auslösen könne.

Die zweite und die dritte klagende Partei sind Militärpersonen, die mit der gleichen kurzen Widerspruchsfrist konfrontiert werden, aber auch mit der Feststellung, dass ihr positives Sicherheitsgutachten nicht als positives Sicherheitsgutachten im Sinne des früheren Artikels 22*quinquies*/1 §§ 2, 3 und 4 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998, jetzt der Artikel 33 § 2, 37 und 38 § 1 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 berücksichtigt werde.

B.3.4. Die zweite und die dritte klagende Partei können unmittelbar und ungünstig von Artikel 121 des Gesetzes vom 15. Mai 2024 betroffen sein, der keine Gleichstellung zwischen dem positiven Sicherheitsgutachten für Personalmitglieder des Ministeriums der Landesverteidigung, das gemäß den Artikeln 40 und 41 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 abgegeben worden ist, und dem positiven Sicherheitsgutachten für Personalmitglieder der Strafvollzugsverwaltung, das gemäß den Artikeln 33 § 2, 37 und 38 § 1 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 abgegeben worden ist, vorsieht, sodass sich Militärpersonen, die über ein positives Sicherheitsgutachten verfügen, doch noch einer Sicherheitsüberprüfung unterziehen müssen, wenn sie bei der Strafvollzugsverwaltung beschäftigt sein möchten.

Die zweite und die dritte klagende Partei können auch insofern unmittelbar und ungünstig von Artikel 121 des Gesetzes vom 15. Mai 2024 betroffen sein, als er zur Folge hat, dass unter Verweis auf Artikel 4 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über das Widerspruchsorgan die Frist für die Einlegung eines Widerspruchs gegen ein negatives Sicherheitsgutachten auf acht Tage festgelegt wird, da diese Frist auf sie Anwendung findet.

B.3.5. Da das Interesse der zweiten und dritten klagenden Partei feststeht, ist es nicht notwendig, das Interesse der ersten klagenden Partei zu prüfen.

B.3.6. Die Einrede wird abgewiesen.

B.4.1. Der Ministerrat stellt die Zulässigkeit des einzigen Klagegrunds in Abrede, da eine nähere Darlegung fehle. Auf Grundlage des Inhalts der Klageschrift stellt der Ministerrat fest, dass der Klagegrund nicht auf eine Weise abgefasst sei, die es erlauben würde, zu verstehen, wie die angefochtene Bestimmung gegen die vielen angeführten Referenznormen verstoße.

B.4.2. Um den Erfordernissen nach Artikel 6 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 zu entsprechen, müssen die in der Klageschrift vorgebrachten Klagegründe angeben, welche Vorschriften, deren Einhaltung der Gerichtshof gewährleistet, verletzt wären und welche Bestimmungen gegen diese Vorschriften verstoßen würden, und darlegen, in welcher Hinsicht diese Vorschriften durch die fraglichen Bestimmungen verletzt würden.

B.4.3. Der Gerichtshof beschränkt seine Prüfung auf die Referenznormen, in Bezug auf die in der Klageschrift dargelegt wird, in welcher Hinsicht ein Verstoß gegen diese vorliegen würde.

Der einzige Klagegrund ist unzulässig in Bezug auf den angeführten Verstoß gegen die Artikel 22, 23 und 27 der Verfassung, die Artikel 8, 13 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention, Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (nachstehend: Charta), den Grundsatz der Rechtssicherheit und den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz.

Zur Hauptsache

B.5. Um in Bezug auf die Funktionen im Sinne von Artikel 13 des Gesetzes vom 23. März 2019 ernannt, rekrutiert oder angestellt werden zu können, muss eine Sicherheitsüberprüfung gemäß dem im Gesetz vom 11. Dezember 1998 vorgesehenen Verfahren durchgeführt werden. Eine « Sicherheitsüberprüfung » ist eine « Bewertung des Risikos, das eine Person für die Sicherheit der Infrastruktur und deren Inhalt und/oder für die körperliche Unversehrtheit der anwesenden Personen und/oder für die Sicherheit der vorhandenen Informationen darstellt, und zwar im Lichte des spezifischen Zwecks des Ersuchens um eine Überprüfung » (Artikel 1bis Nr. 24 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998). Im Anschluss an diese Sicherheitsüberprüfung muss der Bewerber ein positives Sicherheitsgutachten im Sinne der Artikel 33 § 2, 37 und 38 § 1 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 vorweisen können.

B.6. Die klagenden Parteien führen einen Verstoß durch Artikel 21 des Gesetzes vom 15. Mai 2024 gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention an, weil die Widerspruchsfrist von acht Tagen nicht ausreiche, um mit einem Rechtsanwalt Rücksprache zu halten und diesem Rechtsanwalt ausreichend Zeit für die Erstellung einer mit Gründen versehenen Widerspruchsschrift zu geben, und weil das Verfahren bezüglich des Sicherheitsgutachtens kein kontradiktorisches sei (erster Teil des Klagegrunds), gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit dem Recht auf gerichtliches Gehör, weil die Widerspruchsfrist für die Anfechtung eines negativen Sicherheitsgutachtens nur acht Tage betrage, obwohl die Widerspruchsfrist für die Anfechtung der Ablehnung einer Sicherheitsermächtigung dreißig Tage betrage, und dieser Behandlungsunterschied nicht angemessenen gerechtfertigt sei (zweiter Teil des Klagegrunds), und gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, weil das positive Sicherheitsgutachten, das für Militärpersonen gemäß den Artikeln 40 und 41 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 abgegeben werde, nicht mit dem Sicherheitsgutachten gleichgestellt werde, das gemäß den Artikeln 33 § 2, 37 und 38 § 1 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 abgegeben werde (dritter Teil des Klagegrunds).

In Bezug auf die kurze Widerspruchsfrist von acht Tagen und das Fehlen eines kontradiktorischen Verfahrens (erster und zweiter Teil des Klagegrunds).

B.7.1. Die Artikel 10 und 11 der Verfassung gewährleisten den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung.

Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.7.2. Artikel 13 der Verfassung bestimmt:

« Niemand darf gegen seinen Willen seinem gesetzlichen Richter entzogen werden ».

B.7.3. Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet das Recht auf gerichtliches Gehör in Streitigkeiten in Bezug auf zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen und die Feststellung der Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage.

Das Recht auf gerichtliches Gehör kann Zulässigkeitsbedingungen unterliegen. Diese Bedingungen dürfen allerdings nicht dazu führen, dass dieses Recht dergestalt eingeschränkt wird, dass seine Substanz angetastet wird. Dies wäre der Fall, wenn die Einschränkungen kein rechtmäßiges Ziel verfolgen oder wenn es zwischen den eingesetzten Mitteln und dem angestrebten Ziel keinen vernünftigen Zusammenhang der Verhältnismäßigkeit gibt. Die Vereinbarkeit solcher Einschränkungen mit dem Recht auf gerichtliches Gehör hängt von den besonderen Aspekten des fraglichen Verfahrens ab und wird im Lichte des Verfahrens insgesamt beurteilt (EuGHMR, 24. Februar 2009, *L'Erablière A.S.B.L. gegen Belgien*, ECLI:CE:ECHR:2009:0224JUD004923007, § 36; 17. Juli 2018, *Ronald Vermeulen gegen Belgien*, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 58).

Die betreffenden Regeln dürfen jedoch nicht dazu führen, dass die Rechtsuchenden daran gehindert werden, die verfügbaren Rechtsbehelfe geltend zu machen. « Das Recht auf Zugang zu Gerichten wird in der Tat beeinträchtigt, wenn seine Regelung nicht mehr den Zielen der Rechtssicherheit und der geordneten Rechtspflege dient und eine Art Schranke bildet, die den Rechtsuchenden daran hindert, seinen Streitfall zur Sache durch das zuständige Rechtsprechungsorgan beurteilen zu lassen » (EuGHMR, 13. Januar 2011, *Evaggelou gegen Griechenland*, ECLI:CE:ECHR:2011:0113JUD004407807, § 19).

B.8. Der Gerichtshof muss prüfen, ob die Artikel 10 und 11 der Verfassung und das Recht auf Zugang zum Richter dadurch verletzt werden, dass die Widerspruchsfrist für die Anfechtung einer negativen Sicherheitsstellungnahme acht Tage beträgt, während die Widerspruchsfrist kraft Artikel 4 § 1 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über das Widerspruchsorgan für die Anfechtung der Ablehnung einer Sicherheitsermächtigung 30 Tage beträgt.

B.9. Eine « Sicherheitsstellungnahme » ist « die Schlussfolgerung der zuständigen Behörde über das Risiko, das eine Person für eines der grundlegenden Interessen des Staates darstellt, [und] ist das Ergebnis einer Sicherheitsüberprüfung [...] » (Artikel 1*bis* Nr. 23 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998). Eine « Sicherheitsüberprüfung » ist eine « Bewertung des Risikos, das eine Person für die Sicherheit der Infrastruktur und deren Inhalt und/oder für die körperliche Unversehrtheit der anwesenden Personen und/oder für die Sicherheit der vorhandenen Informationen darstellt, und zwar im Lichte des spezifischen Zwecks des Ersuchens um eine Überprüfung » (Artikel 1*bis* Nr. 24 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998).

Eine « Sicherheitsermächtigung » ist eine offizielle Entscheidung, die nach einer « Sicherheitsuntersuchung » ergeht, die von einem Nachrichten- und Sicherheitsdienst durchgeführt wird, und wonach eine natürliche Person ausreichende Garantien in Bezug auf Geheimhaltung, Loyalität und Integrität bietet, um Zugang zu Daten zu erhalten, für die ein bestimmter Grad der Vertraulichkeit gilt, und eine juristische Person ausreichende Garantien in Bezug auf Geheimhaltung, Loyalität und Integrität seiner Organe und Bediensteten, die für den Zugang zu diesen Daten in Betracht kommen, bietet (Artikel 1*bis* Nr. 10 des Gesetzes vom 1. Dezember 1998).

Wie in den Vorarbeiten zum Gesetz vom 7. April 2023 « zur Abänderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Einstufung, die Sicherheitsermächtigungen, Sicherheitsbescheinigungen und Sicherheitsgutachten » (nachstehend: Gesetz vom 7. April 2023) betont wird, sind die Sicherheitsstellungnahme und die Sicherheitsermächtigung « zwei verschiedene Maßnahmen mit jeweils unterschiedlicher Zielsetzung »: die Sicherheitsstellungnahme dient « in erster Linie dazu, sich dessen zu vergewissern, dass eine Person im Rahmen der Ausübung einer sensiblen Funktion keine potenzielle Gefahr für eines der grundlegenden Interessen des Staates oder für die öffentliche Sicherheit darstellt », während die Sicherheitsermächtigung « in erster Linie dazu [dient], sich dessen zu vergewissern, dass eine Person ausreichende Garantien in Bezug auf Geheimhaltung, Loyalität und Integrität bietet, um Zugang zu klassifizierten Daten oder damit zusammenhängen Gebäuden, Räumlichkeiten oder Orten haben zu können » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2443/002, SS. 6 und 7).

B.10. Der Behandlungsunterschied zwischen gewissen Kategorien von Personen, der sich aus der Anwendung unterschiedlicher Verfahrensregeln unter unterschiedlichen Umständen ergibt, ist an sich nicht diskriminierend. Es könnte nur eine Diskriminierung vorliegen, wenn der Behandlungsunterschied, der sich aus der Anwendung dieser Verfahrensregeln ergibt, zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung der Rechte der betroffenen Personen - im vorliegenden Fall des Rechts auf gerichtliches Gehör - führen würde.

B.11. Mit der Einführung eines Widerspruchsverfahrens beim Widerspruchsorgan wurde versucht, einen Ausgleich zwischen den höherrangigen Interessen des Staates einerseits und den Grundrechten und Grundfreiheiten andererseits zu bewirken (*Parl. Dok.*, Kammer, 2004-2005, DOC 51-1598/004, S. 12).

Die kurze Widerspruchsfrist von acht Tagen für die Anfechtung einer negativen Sicherheitsstellungnahme soll so schnell wie möglich für Rechtssicherheit sorgen. In Verbindung mit der Frist von 30 Tagen, über die die zuständige Behörde für die Abgabe einer Sicherheitsstellungnahme verfügt (Artikel 33 § 1 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998), und mit der Frist von 30 Tagen, innerhalb deren das Widerspruchsorgan mit Stimmenmehrheit über den Widerspruch entscheiden muss (Artikel 9*bis* des Gesetzes vom 11. Dezember über das Widerspruchsorgan), ermöglicht es diese Widerspruchsfrist, den Zeitraum der Unsicherheit in Bezug auf die Sicherheitsstellungnahme zu begrenzen.

B.12.1. Es stimmt, dass eine Frist von acht Tagen, um eine Widerspruchsschrift zu erstellen, in der unter anderem die Umstände der Sache und die geltend gemachten Gründe dargelegt werden müssen (Artikel 3 Nr. 2 des königlichen Erlasses vom 24. März 2000 « zur Festlegung des Verfahrens vor dem Widerspruchsorgan in Sachen Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungennahmen », nachstehend: königlicher Erlass vom 24. März 2000), und diese Widerspruchsschrift per Einschreiben an das Widerspruchsorgan zu senden, eine besonders kurze Frist ist. Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass andere Rechtsvorschriften ebenfalls kurze, vom allgemeinen Recht abweichende Fristen vorsehen, um eine Klage vor einem administrativen Rechtsprechungsorgan zu erheben.

Die in der angefochtenen Bestimmung vorgesehene Frist von acht Tagen ist eine sachdienliche Maßnahme, um das durch den Gesetzgeber angestrebte Ziel der Schnelligkeit zu erreichen.

B.12.2. Der Wortlaut von Artikel 4 § 4 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über das Widerspruchsorgan ist eindeutig und vorhersehbar und diese Vorschrift ermöglicht es der betreffenden Person, ihre Verteidigung zu organisieren, weil ihr bereits zu Beginn des Verfahrens für die Erlangung einer Sicherheitsstellungnahme die Frist für die eventuelle Einlegung eines Widerspruchs beim Widerspruchsorgan bekannt ist. Diese Widerspruchsfrist von acht Tagen beginnt am Tag nach Erhalt der negativen Sicherheitsstellungnahme zu laufen, die auch die Gründe für diese negative Stellungnahme enthält. Wenn das Fristende auf einen Samstag, einen Sonntag oder einen gesetzlichen Feiertag fällt, wird der Ablauftag auf den nächsten Werktag verschoben (Artikel 1 des königlichen Erlasses vom 24. März 2000).

Unter diesen Umständen hat die Widerspruchsfrist von acht Tagen ab Bekanntgabe der mit Gründen versehenen Sicherheitsstellungnahme keinen solchen Charakter, dass sie die Ausübung des verfügbaren Rechtsbehelfs unmöglich macht oder übermäßig erschwert.

B.12.3. Der erste und der zweite Teil des Klagegrunds sind in Bezug auf die Widerspruchsfrist von acht Tagen unbegründet.

B.13. Neben der begrenzten Widerspruchsfrist von acht Tagen führen die klagenden Parteien das Fehlen eines kontradiktorischen Verfahrens an. Sie beanstanden im Wesentlichen, dass das Verfahren bezüglich des Sicherheitsgutachtens kein kontradiktorisches sei und dass die betreffenden Personen weder angehört noch über alle eingeholten Informationen in Kenntnis gesetzt würden.

B.14.1. Der allgemeine Grundsatz der guten Verwaltung *audi alteram partem* legt der Behörde die Verpflichtung auf, die Person, gegenüber der sie aus Gründen, die mit ihrer Person oder ihrem Verhalten zusammenhängen, vorhat, eine schwerwiegende Maßnahme zu treffen, vorher anzuhören.

Dieser Grundsatz gilt für die Behörde wegen ihrer Sonderstellung, nämlich dass sie notwendigerweise als Hüterin des Allgemeininteresses handelt und dass sie mit voller Kenntnis der Sachlage entscheiden muss, wenn sie eine schwerwiegende Maßnahme ergreift, die mit dem Verhalten oder der Person des Adressaten dieser Maßnahme zusammenhängt.

Der Grundsatz *audi alteram partem* beinhaltet, dass das Personalmitglied, dem wegen einer negativen Beurteilung seines Verhaltens eine schwerwiegende Maßnahme droht, davon vorher in Kenntnis gesetzt wird und seine Anmerkungen auf geeignete Weise vorbringen kann.

B.14.2. Wenn der Gesetzgeber einer öffentlichen Behörde eine bestimmte Befugnis einräumt, wie vorliegend die Befugnis, in Bezug auf eine Person eine Sicherheitsüberprüfung durchzuführen, kann diese öffentliche Behörde vorbehaltlich entgegenstehender Indizien diese Befugnis nur auf eine Weise anwenden, die mit der Verfassung, den internationalen Bestimmungen und den allgemeinen Rechtsprinzipien, die eine grundlegende Garantie enthalten, im Einklang steht.

Aus dem bloßen Umstand, dass der Gesetzgeber bei der Regelung einer bestimmten Angelegenheit die Anwendung eines allgemeinen Grundsatzes der guten Verwaltung nicht ausdrücklich vorgesehen hat, kann folglich nicht abgeleitet werden, dass dieser Grundsatz im Rahmen der geregelten Angelegenheit keine Anwendung finden kann oder muss.

B.14.3. Weder aus den Bestimmungen des Gesetzes vom 23. März 2019, abgeändert durch das Gesetz vom 15. Mai 2024, noch aus dem Gesetz vom 11. Dezember 1998, noch aus den Vorarbeiten zu den vorerwähnten Gesetzen kann abgeleitet werden, dass der Gesetzgeber bei der Regelung des Verfahrens der Sicherheitsüberprüfung vom allgemeinen Grundsatz der guten Verwaltung *audi alteram partem* abweichen wollte beziehungsweise die Anwendung dieses Grundsatzes ausschließen wollte.

B.15. Da die mit dem ersten Teil des einzigen Klagegrunds angefochtene Bestimmung nicht die Tragweite hat, die die klagenden Parteien ihr zuschreiben, ist dieser Teil, was das Recht auf Anhörung betrifft, nicht begründet.

B.16. Der erste und der zweite Teil des Klagegrunds sind unbegründet.

In Bezug auf den Ausschluss des positiven Sicherheitsgutachtens nach den Artikeln 40 und 41 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 im Rahmen der Beschäftigung bei der Strafvollzugsverwaltung (dritter Teil des Klagegrunds)

B.17. Als dritten Teil des Klagegrunds führen die klagenden Parteien an, dass Artikel 121 des Gesetzes vom 15. Mai 2024 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoße, weil das positive Sicherheitsgutachten im Sinne der Artikel 40 und 41 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998, das für Personalmitglieder des Ministeriums der Landesverteidigung abgegeben werde, im Rahmen einer Beschäftigung bei der Strafvollzugsverwaltung ohne angemessene Rechtfertigung nicht berücksichtigt werde.

B.18. Der Behandlungsunterschied beruht auf einem objektiven Kriterium, nämlich dem Umstand, dass das Sicherheitsgutachten für eine Beschäftigung beim Ministerium der Landesverteidigung beziehungsweise jede sonstige Beschäftigung notwendig ist, für die ein Sicherheitsgutachten verlangt wird.

B.19.1. Artikel 21 des Gesetzes vom 23. März 2029, ersetzt durch Artikel 121 des Gesetzes vom 15. Mai 2024 und abgeändert durch Artikel 25 des Gesetzes vom 2. Juni 2024, bestimmt, dass die Strafvollzugsverwaltung nach den Artikeln 23 bis 33 und Artikel 43 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 eine Sicherheitsüberprüfung durchführen lässt und dass der Bewerber ein positives Sicherheitsgutachten im Sinne der Artikel 33 § 2, 37 und 38 § 1 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 vorweisen muss.

Die Sicherheitsüberprüfung, die von der Strafvollzugsverwaltung durchgeführt werden muss, hat den gleichen Charakter wie die Sicherheitsüberprüfung, die vom Ministerium der Landesverteidigung gemäß Abschnitt 6 « Spezifische Regeln für das Ministerium der Landesverteidigung » des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 durchgeführt wird. Artikel 40 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998, der auf das Ministerium der Landesverteidigung Anwendung findet, bestimmt:

« Tenzij hij of zij houder is van een veiligheidsmachtiging, wordt elke burger of militair van het actief en reservekader die een functie of een betrekking bekleed bij het ministerie van Defensie, elke persoon die kandidaat is voor een dergelijke functie of betrekking, elke militair die gedetacheerd is vanuit het ministerie van Defensie, en elke burgerambtenaar van het ministerie van Defensie die tijdelijk ter beschikking is gesteld van een andere dienst, onderworpen aan de veiligheidsverificatie bedoeld in artikel 32.

Een negatief veiligheidsadvies wordt uitgebracht indien uit de geraadpleegde gegevens blijkt dat de betrokkene onvoldoende waarborgen biedt voor zijn of haar integriteit en door zijn of haar gedrag of omgeving schade zou kunnen berokkenen :

- a) aan een van de belangen bedoeld in artikel 3; of
- b) aan de fysieke integriteit van personen, met behulp van de middelen waartoe hij of zij bij de uitoefening van zijn of haar taken toegang heeft ».

B.19.2. In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 15. Mai 2024 heißt es, dass zurückgegriffen wird auf « bestehende Strukturen und Verfahren, die sich bereits in den vergangenen Jahren bei dieser Art von Untersuchungen bewährt haben » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2023-2024, DOC 55-3945/001, S. 155).

Gleichwohl wird das positive Sicherheitsgutachten, das gemäß Artikel 40 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 abgegeben wird und das für eine Beschäftigung beim Ministerium der Landesverteidigung notwendig ist, nicht mit dem positiven Sicherheitsgutachten gleichgestellt, das für eine Beschäftigung bei der Strafvollzugsverwaltung erforderlich ist.

B.19.3. Der Grund, weshalb das positive Sicherheitsgutachten, das gemäß den Artikeln 40 und 41 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 abgegeben wird, nicht mit dem positiven Sicherheitsgutachten gleichgestellt wird, das gemäß den Artikeln 33 § 2, 37 und 38 § 1 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 abgegeben wird, wird in den Vorarbeiten nicht genannt, aber der Gerichtshof könnte nicht auf einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließen aus dem bloßen Grund, dass aus den Vorarbeiten nicht die objektive und vernünftige Begründung eines Behandlungsunterschieds hervorgehen würde. Die Feststellung, dass eine solche Begründung nicht in den Vorarbeiten angeführt wurde, schließt nicht aus, dass einer Maßnahme eine gemeinnützige Zielsetzung zugrunde liegen kann, die den sich daraus ergebenden Behandlungsunterschied vernünftig rechtfertigen kann.

B.19.4. Die Besonderheit des Ministeriums der Landesverteidigung in Fragen der Sicherheitsangelegenheiten wird in den Vorarbeiten zum Gesetz vom 7. April 2023 « zur Abänderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Einstufung, die Sicherheitsermächtigungen, Sicherheitsbescheinigungen und Sicherheitsgutachten » begründet, darin wird nämlich ausgeführt:

« Defensie is geen organisatie als een andere. Het is een organisatie die het prerogatief heeft om geweld te gebruiken, en daarvoor ook over de nodige, dodelijke, middelen beschikt. Niet iedereen mag dus zomaar toegang hebben tot de organisatie. De uitbreiding van de verificaties heeft tot doel de meest geschikte medewerkers, burgers en militairen, te selecteren

en te behouden. Dat moet garanderen dat de geprivilegieerde toegang tot wapens, gespecialiseerde vormingen, gevoelige informatie en specifieke infrastructuur eigen aan een veiligheidsdienst als Defensie niet kan misbruikt worden en tot veiligheidsrisico's leidt die de Belgische burger in gevaar brengen » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2443/004, S. 8).

B.20. Wie sich aus der Definition des Begriffs « Sicherheitsüberprüfung » in Artikel 1*bis* Nr. 24 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 ergibt, muss diese Überprüfung im Lichte des spezifischen Zwecks des Ersuchens um eine Überprüfung durchgeführt werden, und zwar in Abhängigkeit von unter anderem der Infrastruktur und deren Inhalt, den anwesenden Personen oder den vorhandenen Informationen im Rahmen der Ausübung des Berufs der betreffenden Person.

B.21. Der von den klagenden Parteien beanstandete Behandlungsunterschied ist angemessen gerechtfertigt.

B.22. Der dritte Teil des Klagegrunds ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

weist die Klage zurück.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 18. September 2025.

Der Kanzler,

Der Präsident,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen