

Geschäftsverzeichnismrn. 3819 und 3820
Urteil Nr. 151/2006 vom 18. Oktober 2006

URTEIL

In Sachen: Klagen auf Nichtigkeitserklärung des Gesetzes vom 3. Mai 2005 zur Abänderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, und des Gesetzes vom 3. Mai 2005 zur Abänderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen, erhoben von der VoG Ligue des droits de l'homme.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und A. Arts, und den Richtern P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke und J. Spreutels, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. Gegenstand der Klagen und Verfahren

Mit Klageschriften, die dem Hof mit am 28. November 2005 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen zugesandt wurden und am 29. November 2005 in der Kanzlei eingegangen sind, erhob die VoG Ligue des droits de l'homme, mit Vereinigungssitz in 1190 Brüssel, chaussée d'Alseberg 303,

- Klage auf Nichtigerklärung des Gesetzes vom 3. Mai 2005 zur Abänderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 27. Mai 2005, dritte Ausgabe),

- Klage auf Nichtigerklärung des Gesetzes vom 3. Mai 2005 zur Abänderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 27. Mai 2005, dritte Ausgabe).

Diese unter den Nummern 3819 und 3820 ins Geschäftsverzeichnis des Hofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

Der Ministerrat hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagende Partei hat einen Erwiderungsschriftsatz eingereicht und der Ministerrat hat auch einen Gegenerwiderungsschriftsatz eingereicht.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 28. Juni 2006

- erschienen

- . RA V. Letellier, ebenfalls *loco* RÄin A. Krywin, in Brüssel zugelassen, für die klagende Partei,

- . RA J. Bourtembourg und RÄin A. Veulemans, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,

- haben die referierenden Richter J.-P. Snappe und L. Lavrysen Bericht erstattet,

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

- wurden die Rechtssachen zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden eingehalten.

II. In rechtlicher Beziehung

(...)

In Bezug auf die angefochtenen Bestimmungen

B.1. Gegenstand der Nichtigkeitsklagen sind zwei Gesetze vom gleichen Datum: das Gesetz vom 3. Mai 2005 zur Abänderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen (Rechtssache Nr. 3819) einerseits und das Gesetz vom 3. Mai 2005 zur Abänderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen (Rechtssache Nr. 3820) andererseits.

Die Klassifizierung bietet einen besonderen Schutz für Informationen, Dokumente oder Daten, Geräte, Materialien oder Stoffe in gleich welcher Form, deren unsachgemäße Benutzung die Verteidigung der Unversehrtheit des Staatsgebietes und Pläne zur militärischen Verteidigung, die Erfüllung der Aufgaben der Streitkräfte, die innere Sicherheit des Staates (einschließlich des Bereichs der Kernenergie) und den Fortbestand der demokratischen und verfassungsmäßigen Ordnung, die äußere Sicherheit des Staates und die internationalen Beziehungen Belgiens, das wissenschaftliche und wirtschaftliche Potential des Landes, gleich welche grundlegenden Interessen des Staates, die Sicherheit der belgischen Staatsbürger im Ausland, das Funktionieren der Entscheidungsgremien des Staates und die Sicherheit der Personen, denen aufgrund von Artikel 104 § 2 des Strafprozessgesetzbuches besondere Schutzmaßnahmen gewährt werden, gefährden kann (Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungnahmen).

B.2.1. Um Zugang zu klassifizierten Informationen, Dokumenten oder Daten, Geräten, Materialien oder Stoffen zu haben, muss man aufgrund von Artikel 8 des zuletzt genannten Gesetzes im Besitz einer Sicherheitsermächtigung sein, deren Stufe von der Klassifizierungsstufe der Informationen abhängt, die die Sicherheitsbehörde nach einer Untersuchung durch einen Nachrichten- und Sicherheitsdienst erteilt.

Die Sicherheitsermächtigung ist eine amtliche Bescheinigung auf der Grundlage der durch einen Nachrichten- und Sicherheitsdienst erfassten Informationen, wonach eine Person im Hinblick auf den Zugang zu Daten, denen ein gewisses Maß an Vertraulichkeit beigemessen wird, ausreichende Garantien hinsichtlich der Diskretion, der Loyalität und der Integrität besitzt, und eine juristische Person ausreichende Garantien hinsichtlich der materiellen und technischen

Mittel und der zum Schutz dieser Daten angewandten Methoden sowie hinsichtlich der Diskretion, Loyalität und Integrität ihrer Organe und Beauftragten, die Zugang zu diesen Daten haben können, aufweist (Artikel 13 Nr. 2 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungennahmen).

In Anwendung des vorerwähnten Artikels 8 können die durch den König bestimmten Behörden für den Zugang zu Räumen, Gebäuden oder Orten, an denen sich klassifizierte Informationen, Dokumente, Daten, Geräte, Materialien oder Stoffe befinden, die gleichen Bedingungen auferlegen.

In Anwendung von Artikel 12 desselben Gesetzes kann die Behörde, die für die Regelung des Zugangs zu einer Stelle, einer Funktion oder einem Grad oder für die Abwicklung eines Vertrags oder öffentlichen Auftrags zuständig ist, in gewissen Fällen den Besitz einer Sicherheitsermächtigung vorschreiben.

B.2.2.1. Das Gesetz vom 3. Mai 2005 zur Abänderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen führt neben der Sicherheitsermächtigung zwei neue Instrumente der Sicherheitspolitik ein: die Sicherheitsbescheinigung und die Sicherheitsstellungnahme.

B.2.2.2. Die Sicherheitsbescheinigung ist gemäß dem neuen Artikel 22*bis* des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungennahmen in zwei Fällen erforderlich.

Der erste Fall betrifft den Zugang einer Person für eine bestimmte Dauer (Artikel 22*quater* desselben Gesetzes) zu Räumen, Gebäuden und Orten mit klassifizierten Informationen, Dokumenten, Daten, Geräten, Materialien oder Stoffen. In diesem Fall handelt es sich um ein vereinfachtes Verfahren, das die Sicherheitsermächtigung ersetzt, wenn es angesichts der Umstände nicht notwendig ist, das komplizierte Verfahren der Sicherheitsuntersuchung durchzuführen.

Der zweite Fall betrifft den Zugang für eine bestimmte Dauer zu Räumen, Gebäuden oder Orten, die eine Verbindung zu Funktionen als Behörde oder zu einem bestimmten Ereignis

aufweisen. In diesem Fall hängt das Erfordernis des Besitzes einer Sicherheitsbescheinigung von zwei Bedingungen ab: einerseits dem Bestehen von « Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder des Schutzes der körperlichen Unversehrtheit der anwesenden Personen »; andererseits dem Bestehen einer potentiellen Bedrohung im Sinne von Artikel 8 Nr. 1 des Grundlagengesetzes vom 30. November 1998 über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste, das heißt « jede individuelle oder kollektive Aktivität, die innerhalb des Landes oder vom Ausland aus entwickelt wird und die in Zusammenhang mit Spionage, Einmischung, Terrorismus, Extremismus, Proliferation, schädlichen sektiererischen Organisationen, kriminellen Organisationen stehen kann, einschließlich der Verbreitung von Propaganda, der Förderung oder direkten oder indirekten Unterstützung, unter anderem durch Bereitstellung von finanziellen, technischen oder logistischen Mitteln, Vermittlung von Auskünften über mögliche Ziele, Entwicklung von Strukturen und Aktionspotential und Verwirklichung der verfolgten Ziele ».

Die Sicherheitsbescheinigung wird grundsätzlich durch die Sicherheitsbehörde erteilt und entzogen (Artikel 22^{ter} Absatz 1 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungennahmen). Erschöpfend im Gesetz aufgezählte Behörden können diese Befugnis jedoch ausüben, wenn es um den Zugang zu Räumen, Gebäuden oder Orten geht, die ihrer Verantwortung unterstehen, oder wenn es sich um Ereignisse handelt, die sie selbst organisieren (Artikel 22^{ter} Absatz 2).

Die Sicherheitsbescheinigung wird auf der Grundlage einer Sicherheitsüberprüfung erteilt, die unter der Verantwortung der Sicherheitsbehörde durchgeführt wird (Artikel 22^{quater} des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungennahmen).

Artikel 22^{sexies} desselben Gesetzes legt den Inhalt der Sicherheitsüberprüfung fest.

Sie ist begrenzt auf die Einsichtnahme von bestehenden Daten, die sich nur auf die betreffende Person beziehen, unter Ausschluss jeglicher proaktiver « Untersuchung ».

B.2.2.3. Die Sicherheitsstellungnahme wird ebenfalls nach einer Sicherheitsüberprüfung erteilt.

Unbeschadet der Fälle, in denen besondere Gesetze die Befragung eines Nachrichten-, Sicherheits- oder Polizeidienstes vorsehen, kann eine Verwaltungsbehörde beschließen, dass zuvor eine Sicherheitsüberprüfung durch die Sicherheitsbehörde durchgeführt wird, um die Ausübung eines Berufes, einer Funktion, eines Auftrags oder eines Mandats zu erlauben, den Zugang zu Räumen, Gebäuden oder Orten zu genehmigen, sowie für den Erhalt einer Genehmigung, einer Lizenz oder einer Erlaubnis. Dieser Beschluss kann nur gefasst werden, wenn die Ausübung eines Berufes, einer Funktion, eines Auftrags oder eines Mandats oder der Zugang zu Räumen, Gebäuden oder Orten oder der Besitz einer Genehmigung, einer Lizenz oder einer Erlaubnis bei unsachgemäßer Benutzung die Verteidigung der Unversehrtheit des Staatsgebiets und der Pläne zur militärischen Verteidigung, die Erfüllung der Aufgaben der Streitkräfte, die innere Sicherheit des Staates einschließlich des Bereichs der Kernenergie, den Fortbestand der demokratischen und verfassungsmäßigen Ordnung, die äußere Sicherheit des Staates und die internationalen Beziehungen Belgiens, das wissenschaftliche und wirtschaftliche Potential des Landes, die Sicherheit der belgischer Staatsbürger im Ausland oder das Funktionieren der Entscheidungsorgane des Staates gefährden kann (Artikel 22*quinquies* § 1 Absätze 1 und 2 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungennahmen).

B.2.3. Die Sicherheitsbehörde kann sich weigern, einer Entscheidung über die Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen Folge zu leisten, wenn sie der Auffassung ist, dass diese nicht durch eines der in Artikel 22*bis* Absatz 2 beziehungsweise Artikel 22*quinquies* § 1 Absatz 2 vorgesehenen Interessen gerechtfertigt sind (Artikel 22*sexies* § 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungennahmen).

Die Sicherheitsüberprüfung, die sich im Unterschied zur Sicherheitsuntersuchung nur auf die betreffende Person beziehen darf, besteht im Unterschied zur vorerwähnten Untersuchung nur aus der Einsichtnahme und Bewertung:

- der im zentralen Strafregister, im kommunalen Strafregister, im Bevölkerungs- und Fremdenregister, im Nationalregister und im Warteregister der Ausländer enthaltenen Daten;

- der polizeilichen Daten, die den Polizeibeamten bei der Durchführung von Identitätskontrollen zugänglich sind;

- der Informationen, die durch die Nachrichten- und Sicherheitsdiensten gemäß dem Grundlagengesetz vom 30. November 1998 über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste gesammelt und übermittelt wurden;

- der gerichtlichen Daten, die durch die Polizeidienste mit der Genehmigung der zuständigen Gerichtsbehörden übermittelt wurden.

B.3.1. Das Gesetz vom 3. Mai 2005 zur Abänderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen ersetzt den Ständigen Ausschuss R hinsichtlich der ihm anvertrauten Rechtsprechungsaufgabe durch ein neues Widerspruchsorgan, das sich aus drei auf diesem Gebiet spezialisierten Magistraten zusammensetzt und als administratives Rechtsprechungsorgan auftritt. Diese drei Magistrate sind der Präsident des Ständigen Ausschusses für die Kontrolle über die Polizeidienste, der Präsident des Ständigen Ausschusses für die Kontrolle über die Nachrichtendienste und der Präsident des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens.

B.3.2. Das vorerwähnte Gesetz vom 3. Mai 2005 dehnt die im Rahmen des Systems der Sicherheitsermächtigungen bestehenden Rechtsmittel auf Sicherheitsbescheinigungen und Sicherheitsstellungnahmen aus.

Ein Rechtsmittel kann somit eingelegt werden durch eine Person, für die eine Sicherheitsbescheinigung erforderlich ist, wenn die Erteilung der Sicherheitsbescheinigung verweigert wird, die Entscheidung nicht innerhalb der vorgesehenen Frist gefasst oder notifiziert wurde oder die Sicherheitsbescheinigung entzogen wurde (Artikel 4 § 2 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungnahmen). Die Entscheidungen des Widerspruchsorgans ergehen in erster und letzter Instanz.

Ein Rechtsmittel können ebenfalls die Personen einlegen, denen eine ablehnende Sicherheitsstellungnahme ausgestellt wurde. In diesem Fall gibt das Widerspruchsorgan jedoch

nur eine begründete Stellungnahme ab, durch die die ablehnende Sicherheitsstellungnahme der Sicherheitsbehörde ersetzt wird. Gegen die Entscheidung der zuständigen Verwaltungsbehörde, die ausschließlich auf der Grundlage der ablehnenden Stellungnahme getroffen wurde, kann kein Rechtsmittel eingelegt werden (Artikel 9bis des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungennahmen).

B.3.3. Außerdem sieht das Gesetz vom 3. Mai 2005 zur Abänderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen die Möglichkeit für jede Person, die ein Interesse nachweist, vor, ebenfalls die Vorentscheidung über das Erfordernis einer Sicherheitsbescheinigung oder die Beantragung einer Sicherheitsstellungnahme anzufechten (Artikel 12 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungennahmen).

In Bezug auf die Tragweite der Nichtigkeitsklagen

B.4. Obwohl die klagende Partei die völlige Nichtigkeitserklärung der beiden angefochtenen Gesetze vom 3. Mai 2005 beantragt, führt sie in Wirklichkeit nur Klagegründe gegen bestimmte Artikel dieser Gesetze an. Der Hof begrenzt seine Prüfung auf die tatsächlich angefochtenen Bestimmungen, nämlich die Artikel 22bis Absatz 2, 22quinquies und 25 Absatz 3 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungennahmen sowie die Artikel 3 Absatz 1, 9bis und 12 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungennahmen.

In Bezug auf die angefochtenen Bestimmungen des Gesetzes vom 3. Mai 2005 zur Abänderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen

B.5.1. Der erste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 3819 ist gegen Artikel 22*bis* Absatz 2 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungen, eingefügt durch Artikel 4 des vorerwähnten Gesetzes vom 3. Mai 2005, gerichtet, der bestimmt:

« Die durch den König bestimmten Behörden, die über Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Sicherheit verfügen, können aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der Sicherheit oder des Schutzes der körperlichen Unversehrtheit der anwesenden Personen den Zugang einer Person für eine begrenzte Dauer zu Räumen, Gebäuden oder Orten im Zusammenhang mit Funktionen von Behörden oder mit einem bestimmten nationalen oder internationalen, diplomatischen oder protokollarischen Ereignis vom Besitz einer Sicherheitsbescheinigung abhängig machen in den Fällen, in denen eine potentielle Bedrohung im Sinne von Artikel 8 Nr. 1 des Grundlagengesetzes vom 30. November 1998 über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste besteht. Die Entscheidung dieser Behörde muss begründet sein und der in Artikel 22*ter* erwähnten Behörde sowie den Organisatoren der Veranstaltung oder den Verantwortlichen der Räume, Gebäude oder Orte entsprechend den Modalitäten und in den Fristen, die der König festlegt, zur Kenntnis gebracht werden. Die Organisatoren oder die Verantwortlichen teilen allen betroffenen Personen die begründete Entscheidung entsprechend den durch den König festgelegten Modalitäten mit. Sie übermitteln der in Artikel 22*ter* vorgesehenen Behörde unverzüglich folgende Angaben:

a) die Identität der Personen, die Zugang haben sollen, wobei diese Personalien zumindest den Namen, den oder die Vornamen, das Geburtsdatum, die Staatsangehörigkeit, die Adresse und gegebenenfalls die Nummer des Nationalregisters umfassen müssen;

b) die Adresse, die Faxnummer oder die E-Mail-Adresse der Personen, denen die etwaige Entscheidung über die Verweigerung der Bescheinigung zur Kenntnis gebracht werden muss ».

Die klagende Partei führt an, diese Bestimmung verstoße gegen Artikel 22 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 25 der Verfassung. Zunächst bemängelt sie die Ermächtigung des Königs, die Behörden zu bestimmen, die darüber entscheiden könnten, dass der Zugang einer Person zu den vorgesehenen Räumen, Gebäuden oder Orten vom Besitz einer Bescheinigung abhängig gemacht werde, da Artikel 22*ter* Absatz 2 desselben Gesetzes bestimmte Behörden ermächtige, dieselbe Bescheinigung zu erteilen, was nach Auffassung der klagenden Partei dazu führe, dass ein System geschaffen werde, in dem die Behörde, die die Sicherheitsüberprüfung vornehme, auch über deren Notwendigkeit entscheide. Dies verstoße gegen das Legalitätsprinzip und die sich daraus ergebenden Erfordernisse der Zugänglichkeit und Vorhersehbarkeit. Die klagende Partei ist ferner der Auffassung, dass die angefochtene Bestimmung allzu weite Kriterien enthalte, um zu beurteilen, ob eine Sicherheitsüberprüfung notwendig sei, und welche Personen zu

« überprüfen» seien, wobei es sich insbesondere um Journalisten handele, was die Pressefreiheit gefährden könnte.

B.5.2. Artikel 22 der Verfassung bestimmt:

«Jeder hat ein Recht auf Achtung vor seinem Privat- und Familienleben, außer in den Fällen und unter den Bedingungen, die durch Gesetz festgelegt sind.

Das Gesetz, das Dekret oder die in Artikel 134 erwähnte Regel gewährleistet den Schutz dieses Rechtes ».

Artikel 25 der Verfassung bestimmt:

«Die Presse ist frei; die Zensur darf nie eingeführt werden; von den Autoren, Verlegern oder Druckern darf keine Sicherheitsleistung verlangt werden.

Wenn der Autor bekannt ist und seinen Wohnsitz in Belgien hat, darf der Verleger, Drucker oder Verteiler nicht verfolgt werden ».

Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

«(1) Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz.

(2) Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer ».

B.5.3. Das wesentliche Ziel des Rechtes auf Achtung des Privat- und Familienlebens besteht darin, die Menschen vor der Einmischung in ihr Privatleben, ihr Familienleben, ihre Wohnung oder ihren Briefwechsel zu schützen. In dem Vorschlag, der der Annahme von Artikel 22 der Verfassung vorausging, wurde «der Schutz der Person, die Anerkennung ihrer Identität, die Bedeutung ihrer Entfaltung sowie derjenigen seiner Familie» hervorgehoben, sowie die Notwendigkeit, das Privat- und Familienleben vor «den Gefahren einer Einmischung, unter anderem als Folge der ständigen Entwicklung der Informationstechniken, wenn Maßnahmen zur Ermittlung, Untersuchung und Kontrolle durch die Behörden und durch private Einrichtungen bei

der Ausführung ihrer Funktionen oder Tätigkeiten durchgeführt werden » zu schützen (*Parl. Dok.*, Senat, 1991-1992, Nr. 100-4/2°, S. 3).

B.5.4. Aus den Vorarbeiten zu Artikel 22 der Verfassung geht außerdem hervor, dass der Verfassungsgeber eine möglichst weitgehende Übereinstimmung « mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention [angestrebt hat], um jegliche Streitigkeiten über den Inhalt dieses Verfassungsartikels sowie den Inhalt von Artikel 8 der Konvention zu vermeiden » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 997/5, S. 2).

B.5.5. Die durch Artikel 22 der Verfassung und Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierten Rechte sind nicht absolut. Obwohl Artikel 22 der Verfassung jedem ein Recht auf Achtung vor seinem Privat- und Familienleben anerkennt, wird in dieser Bestimmung unverzüglich hinzugefügt: « außer in den Fällen und unter den Bedingungen, die durch Gesetz festgelegt sind ».

Die vorerwähnten Bestimmungen erfordern es, dass jeder Eingriff der Behörden in das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens durch eine ausreichend präzise Gesetzesbestimmung vorgeschrieben wird, dass sie einem zwingenden gesellschaftlichen Bedarf entspricht und dass sie im Verhältnis zur rechtmäßigen Zielsetzung steht.

B.5.6. Obwohl Artikel 8 Absatz 2 der vorerwähnten europäischen Konvention durch Verwendung des Begriffs « gesetzlich » nicht verlangt, dass der darin vorgesehene Eingriff durch ein « Gesetz » im formellen Sinn vorgesehen sein muss, wird mit demselben Wort « Gesetz » in Artikel 22 der Verfassung eine Gesetzesbestimmung bezeichnet. Dieses verfassungsrechtliche Erfordernis wird dem belgischen Gesetzgeber aufgrund von Artikel 53 der europäischen Konvention auferlegt, wonach keine Bestimmung der Konvention als Beschränkung oder Minderung eines der Menschenrechte und grundsätzlichen Freiheiten ausgelegt werden darf, die insbesondere im innerstaatlichen Recht festgelegt sind.

B.6.1. Indem die angefochtene Bestimmung den Zugang zu bestimmten Orten von einer Sicherheitsbescheinigung abhängig macht, die nach einer Sicherheitsüberprüfung erteilt wird, kann sie eine Einmischung in das Privatleben des Betroffenen darstellen. Eine solche Einmischung muss daher den Erfordernissen der Gesetzmäßigkeit und Vorhersehbarkeit

entsprechen, die durch Artikel 22 der Verfassung und Artikel 8 der Konvention festgelegt sind, einem rechtmäßigen Ziel dienen und hinsichtlich dieses Ziels einen angemessenen Zusammenhang der Verhältnismäßigkeit aufweisen.

B.6.2. Das Erfordernis der Vorhersehbarkeit, das das Gesetz erfüllen muss, um Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention zu entsprechen, beinhaltet, dass es ausreichend präzise formuliert ist, damit jeder Einzelne in einem vernünftigen Maß unter den Umständen der Sache die Folgen vorhersehen kann, die sich aus einer bestimmten Handlung ergeben können (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, 17. Februar 2004, *Maestri* gegen Italien, § 30).

In dem besonderen Kontext der Maßnahmen bezüglich der nationalen Sicherheit kann dieses Erfordernis nicht das gleiche sein wie in vielen anderen Bereichen (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, 26. März 1987, *Leander* gegen Schweden, § 51; 8. Juni 2006, *Lupsa* gegen Rumänien, § 33). Das Gesetz muss jedoch Garantien gegen die willkürliche Beeinträchtigung des Rechtes auf Achtung vor dem Privatleben durch die öffentliche Gewalt bieten, nämlich durch Begrenzung der Ermessensbefugnis der betreffenden Behörden mit einer ausreichenden Genauigkeit einerseits und durch eine wirksame gerichtliche Kontrolle andererseits (siehe u.a. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, 4. Mai 2000, *Rotaru* gegen Rumänien, § 55; 6. Juni 2006, *Segerstedt-Wiberg* gegen Schweden, § 76; 4. Juli 2006, *Lupsa* gegen Rumänien, § 34).

B.7.1. Absatz 1 von Artikel 22bis führt in das vorerwähnte Gesetz vom 11. Dezember 1998 ein System zur Begrenzung des Zugangs zu bestimmten Räumen, Gebäuden oder Orten ein, in denen sich klassifizierte Dokumente, Daten, Geräte, Materialien oder Stoffe befinden; es besteht aus einer Sicherheitsbescheinigung nach einer Sicherheitsüberprüfung, die durch die Sicherheitsbehörde durchgeführt wird. Gemäß den Vorarbeiten hat dieses System keinen anderen Zweck als das Verfahren zur Erteilung der Sicherheitsermächtigung nach einer Sicherheitsüberprüfung zu vereinfachen, die im vorliegenden Fall eine geringere Gefahr der Einmischung in das Privatleben der betroffenen Person aufweist, da es sich nur darum handeln kann, Einsicht in bestehende Daten zu nehmen, also unter Ausschluss jeder proaktiven Untersuchung (*Parl. Dok.*, Kammer, 2004-2005, DOC 51-1598/001-1599/001, S. 14; *Parl. Dok.*, Senat, 2004-2005, Nr. 3-1075/4, S. 5).

B.7.2. Artikel 22*bis* Absatz 2 sieht vor, dass dieses System der Sicherheitsbescheinigung auf den Zugang von Personen für eine begrenzte Dauer zu Räumen, Gebäuden oder Orten im Zusammenhang mit Funktionen von Behörden oder mit einem bestimmten nationalen oder internationalen, diplomatischen oder protokollarischen Ereignis Anwendung findet. Der Anwendungsbereich wurde also durch den Gesetzgeber auf zwei spezifische Fälle begrenzt.

Diesbezüglich ist festzuhalten, dass es zur Beantwortung der Bedenken des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens in seiner Stellungnahme Nr. 9/2004 vom 9. August 2004 in der Begründung heißt,

« es wird nicht möglich sein, Bescheinigungen für Rockkonzerte oder Sportveranstaltungen zu beantragen. Die Behörde, die die Bescheinigungen erteilt, und notwendigenfalls das Widerspruchsorgan werden darauf achten » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2004-2005, DOC 51-1598/001-1599/001, S. 13).

B.7.3. Auch die Ermessensbefugnis der Behörden ist nicht unbegrenzt. Die Entscheidung, eine Sicherheitsbescheinigung vorzuschlagen, hängt von zwei gleichzeitigen Bedingungen ab; sie kann nur « aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der Sicherheit oder der Schutzes der körperlichen Unversehrtheit der anwesenden Personen » und « in den Fällen, in denen eine potentielle Bedrohung [...] besteht » in Bezug auf die in Artikel 8 Nr. 1 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 erwähnten Risiken getroffen werden.

Die beiden Bedingungen, denen die Entscheidung der Behörde unterliegt, müssen gleichzeitig erfüllt werden, was « eindeutig die Fälle eingrenzt, für die auf dieses Verfahren zurückgegriffen werden kann, so dass sie nie extensiv ausgelegt werden kann » (ebenda). Im Gegensatz zu dem, was die klagende Partei anführt, können diese Bedingungen nicht als allzu weit gefasste Beurteilungskriterien angesehen werden.

B.7.4. Die klagende Partei bemängelt, dass die angefochtene Bestimmung es dem König erlaube, die Behörde zu bestimmen, die eine Sicherheitsbescheinigung auferlegen könne, und dass diese Behörde dieselbe sei wie diejenige, die die Überprüfung durchführe.

Der Hof stellt jedoch fest, dass Artikel 22*bis* Absatz 2 festlegt, dass nur « Behörden, die über Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Sicherheit verfügen » durch den König bestimmt werden können. Überdies legt die klagende Partei nicht dar, inwiefern eine Regelung, aufgrund deren die

Behörde, die die Überprüfung durchführt, alleine über deren Opportunität urteilt, an sich im Widerspruch zum Legalitätsprinzip und zu den sich daraus ergebenden Erfordernissen der Zugänglichkeit und der Vorhersehbarkeit stünde.

B.7.5. Die Entscheidung der Behörde muss begründet sein und der in Artikel 22^{ter} der erwähnten Behörde sowie den Organisatoren der Veranstaltung oder den Verantwortlichen der Räume, Gebäude oder Orte zur Kenntnis gebracht werden, die verpflichtet sind, alle betroffenen Personen darüber zu informieren.

Wie vorstehend dargelegt wurde, besteht ein Rechtsmittel für die Personen, die eine Sicherheitsbescheinigung benötigen, wenn die Erteilung der Sicherheitsbescheinigung verweigert wird, wenn die Entscheidung nicht innerhalb der vorgesehenen Frist erfolgt ist oder notifiziert wurde oder wenn die Sicherheitsbescheinigung entzogen wird (Artikel 4 § 2 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungennahmen).

Schließlich kann auch die vorherige Entscheidung, eine Sicherheitsbescheinigung zu verlangen, angefochten werden (Artikel 12 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungennahmen).

B.7.6. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die vom Gesetzgeber vorgeschriebenen Bedingungen, denen die Entscheidung der Behörde, eine Sicherheitsbescheinigung zu verlangen und vor deren Erteilung eine Sicherheitsüberprüfung anzuordnen, unterliegt, ausreichend präzise festgelegt sind und mit ausreichenden Garantien verbunden sind, damit sie dem Legalitätsprinzip, das in den im Klagegrund angeführten Bestimmungen enthalten ist, entsprechen.

B.7.7. Die Kontrolle der Übereinstimmung der angefochtenen Norm mit Artikel 25 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention führt nicht zu einer anderen Schlussfolgerung.

B.7.8. Der erste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 3819 ist unbegründet.

B.8. Der zweite Klagegrund in der Rechtssache Nr. 3819 ist gegen Artikel 22^{quinquies} des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungen, eingefügt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 3. Mai 2005 zur Abänderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, gerichtet, der bestimmt:

« § 1. Unbeschadet der Fälle, in denen besondere Gesetze die Befragung eines Nachrichten-, Sicherheits- oder Polizeidienstes vorsehen, kann eine Verwaltungsbehörde beschließen, dass vorher eine Sicherheitsüberprüfung im Sinne von Artikel 22^{sexies} durch die in Artikel 15 Absatz 1 erwähnte Behörde durchgeführt wird, um die Ausübung eines Berufes, einer Funktion, eines Auftrags oder eines Mandats zu erlauben, um den Zugang zu Räumen, Gebäuden oder Orten zu genehmigen, sowie für den Erhalt einer Genehmigung, einer Lizenz oder einer Erlaubnis.

Diese Entscheidung kann nur getroffen werden, wenn die Ausübung eines Berufes, einer Funktion, eines Auftrags oder eines Mandats oder der Zugang zu Räumen, Gebäuden oder Orten oder der Besitz einer Genehmigung, einer Lizenz oder einer Erlaubnis bei unsachgemäßer Benutzung die Verteidigung der Unversehrtheit des Staatsgebietes und der Pläne der militärischen Verteidigung, die Erfüllung der Aufgaben der Streitkräfte, die innere Sicherheit des Staates, einschließlich des Bereichs der Kernenergie, den Fortbestand der demokratischen und verfassungsmäßigen Ordnung, die äußere Sicherheit des Staates und die internationalen Beziehungen Belgiens, das wissenschaftliche und wirtschaftliche Potential des Landes, die Sicherheit der belgischen Staatsbürger im Ausland oder das Funktionieren der Entscheidungsorgane des Staates gefährden kann.

Die Entscheidung der Verwaltungsbehörde muss begründet und der in Artikel 15 Absatz 1 erwähnten Behörde sowie den betroffenen Personen zur Kenntnis gebracht werden. Die Notifizierung an die betroffenen Personen muss spätestens zu dem Zeitpunkt erfolgen, wo sie sich um einen Beruf, eine Funktion, einen Auftrag oder ein Mandat bewerben oder einen Antrag auf Zugang zu Räumen, Gebäuden oder Orten oder auf Erhalt einer Genehmigung, einer Lizenz oder einer Erlaubnis stellen.

Die in Artikel 15 Absatz 1 erwähnte Behörde übermittelt ihre begründete Sicherheitsstellungnahme der Verwaltungsbehörde, die sie angefordert hat.

Wird innerhalb der vorgeschriebenen Frist keine Stellungnahme abgegeben, so mahnt die Verwaltungsbehörde die Sicherheitsbehörde, die Stellungnahme innerhalb der von ihr festgesetzten Frist zu erteilen. Erfolgt nach Ablauf dieser erneuten Frist keine Antwort, so kommt dies einer befürwortenden Sicherheitsstellungnahme gleich.

Wenn die Sicherheitsstellungnahme ablehnend ausfällt, muss die Verwaltungsbehörde, die sie angefordert hat, diese begründete Stellungnahme gemäß Artikel 22 Absatz 5 der betroffenen Person mit bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief übermitteln, gegebenenfalls mit ihrem Beschlussvorschlag.

§ 2. Die in Artikel 15 Absatz 1 erwähnte Behörde kann später eine erneute Stellungnahme auf der Grundlage der in Artikel 22^{sexies} vorgesehenen Daten und Informationen abgeben. Sie übermittelt sie der zuständigen Verwaltungsbehörde, die eine neue Entscheidung treffen kann.

Die betroffene Person kann jederzeit der zuständigen Verwaltungsbehörde schriftlich mitteilen, dass sie nicht mehr einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen werden möchte. Die zuständige Verwaltungsbehörde informiert die in Artikel 15 Absatz 1 erwähnte Behörde darüber und kann eine neue Entscheidung treffen.

§ 3. Die Modalitäten und die verschiedenen Fristen im Sinne der §§ 1 und 2 werden durch den König festgelegt ».

Die klagende Partei bemängelt, dass das System der Sicherheitsstellungen, so wie es durch die angefochtene Bestimmung organisiert werde, nicht im Verhältnis zu der damit bezweckten Zielsetzung der Sicherheit stehe. Sie führt insbesondere an, dass die angefochtene Bestimmung in keiner Weise die Verwaltungsbehörde definiere, die die Maßnahme anfordern könne. Sie ist auch der Auffassung, dass der sachliche Anwendungsbereich übermäßig weit und sogar unbegrenzt sei. Daraus ergebe sich ein Verstoß gegen Artikel 22 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

B.9.1. Es trifft zu, dass die Ermessensbefugnis, die jeder Verwaltungsbehörde in Bezug auf Sicherheitsstellungen erteilt wird, weit gefasst ist, doch sie ist keineswegs unbegrenzt.

B.9.2. Zunächst präzisiert Artikel 22^{quinquies} § 1 in Absatz 2 die Fälle, in denen im Hinblick auf den Erhalt einer Sicherheitsstellung eine Sicherheitsüberprüfung durchgeführt werden kann. Dies ist nur möglich, wenn die Ausübung eines Berufes, einer Funktion, eines Auftrags oder eines Mandates oder der Zugang zu Räumen, Gebäuden oder Orten oder der Besitz einer Genehmigung, einer Lizenz oder einer Erlaubnis bei unsachgemäßer Benutzung die Verteidigung der Unversehrtheit des Staatsgebietes und der Pläne zur militärischen Verteidigung, die Erfüllung der Aufgaben der Streitkräfte, die innere Sicherheit des Staates, einschließlich des Bereichs der Kernenergie und den Fortbestand der demokratischen und verfassungsmäßigen Ordnung, die äußere Sicherheit des Staates und die internationalen Beziehungen Belgiens, das wissenschaftliche und wirtschaftliche Potential des Landes, die Sicherheit der belgischen Staatsbürger im Ausland oder das Funktionieren der Entscheidungsgremien des Staates gefährden kann.

B.9.3. Sodann geht aus Absatz 3 von Paragraph 1 der angefochtenen Bestimmung hervor, dass die Verwaltungsbehörde ihre Entscheidung begründen und sie den betroffenen Personen zur Kenntnis bringen muss.

Die Sicherheitsbehörde kann gemäß Artikel 22*sexies* § 2 einen Überprüfungsantrag ablehnen, wenn sie der Auffassung ist, dass der Antrag nicht durch eines der in Artikel 22*bis* Absatz 2 oder Artikel 22*quinqies* § 1 Absatz 2 erwähnten Interessen gerechtfertigt ist, wobei diese beiden Bedingungen, wie es in der Begründung bestätigt wird, « ein ernsthaftes Hindernis für etwaige unbedachte Anträge » darstellen (ebenda, S. 25).

B.9.4. Schließlich besteht ein Rechtsmittel beim Widerspruchsorgan nicht nur für die Person, der eine ablehnende Sicherheitsstellungnahme erteilt wurde (Artikel 4 § 3 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungennahmen, abgeändert durch das Gesetz vom 3. Mai 2005 zur Abänderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen), sondern auch für jede Person, die ein Interesse daran nachweist, die vorangegangene Entscheidung zur Anforderung einer Sicherheitsstellungnahme anzufechten (Artikel 12 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungennahmen).

B.9.5. Die Einmischung in das Privatleben durch das angefochtene System der Sicherheitsstellungennahmen ist also nicht unverhältnismäßig gegenüber der Zielsetzung des Gesetzgebers hinsichtlich der Sicherheit. Dieses System erfüllt die Erfordernisse der Vorhersehbarkeit und der Notwendigkeit, die der Gesetzgeber einhalten muss, wenn er die Ausübung des Rechtes auf Privatleben, das durch Artikel 22 der Verfassung gewährleistet wird, begrenzt.

B.10. Der zweite Klagegrund in der Rechtssache Nr. 3819 ist unbegründet.

B.11. Der dritte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 3819 ist gegen Artikel 25 Absatz 3 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungennahmen, eingefügt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 3. Mai 2005

zur Abänderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, gerichtet, der bestimmt:

« Außer wenn die Gründe, aus denen die Überprüfungsakte zusammengestellt wurde, weiterhin aktuell sind und ihre Aufbewahrung daher zwingend notwendig bleibt, wird sie bei Ablauf der Gültigkeit der Sicherheitsbescheinigung oder der Entscheidung der Verwaltungsbehörde im Sinne von Artikel 22*quinquies* oder, im Falle der Verweigerung der Bescheinigung oder einer ablehnenden Entscheidung der Verwaltungsbehörde, sobald diese Ablehnung oder diese Entscheidung endgültig geworden ist, vernichtet ».

Die klagende Partei führt an, diese Bestimmung verstoße gegen Artikel 22 der Verfassung. Sie ficht insbesondere das darin vorgesehene System der Behandlung der erfassten Daten und ihrer späteren Verwendung an. Sie bemängelt diesbezüglich, dass in gewissen Fällen die infolge einer Sicherheitsüberprüfung gesammelten Daten fortbestehen würden, obwohl die Gültigkeitsdauer der Bescheinigung oder der Stellungnahme abgelaufen sei.

B.12.1. Der Ministerrat ist der Auffassung, die im Klagegrund angeführten Beschwerden seien unzulässig, insofern der angefochtene Artikel 6 nur Artikel 25 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 ergänze, gegen den keine Nichtigkeitsklage innerhalb der vorgeschriebenen Frist eingereicht worden sei.

B.12.2. Bis zu seiner Abänderung durch Artikel 6 des Gesetzes vom 3. Mai 2005 lautete Artikel 25 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 wie folgt:

« Außer wenn die Gründe, aus denen sie erfasst wurden, weiterhin aktuell sind und ihre Aufbewahrung daher zwingend notwendig bleibt, werden die persönlichen Daten, die im Rahmen dieses Gesetzes gesammelt wurden oder eingegangen sind, vernichtet, sobald die betroffene Person nicht mehr einer Sicherheitsuntersuchung unterzogen werden kann.

Außer wenn die Gründe, aus denen sie erfasst wurden, weiterhin aktuell sind und ihre Aufbewahrung daher zwingend notwendig bleibt, werden die anlässlich der Sicherheitsuntersuchung im Sinne von Artikel 12 Absatz 2 gesammelten Daten nach Ablauf einer Frist von zwei Jahren ab dem Datum des Ablaufs der Gültigkeit der Sicherheitsermächtigung vernichtet ».

B.12.3. Der angefochtene Artikel 6 des Gesetzes vom 3. Mai 2005 hat den vorerwähnten Artikel 25 um den vorstehend zitierten Absatz 3 ergänzt.

B.12.4. Es trifft zwar zu, dass die angefochtene Bestimmung die auf die Sicherheitsuntersuchung anwendbaren Regeln *mutatis mutandis* auf die Überprüfungsakte zur Anwendung bringt, doch daraus kann nicht abgeleitet werden, dass die vorgebrachten Beschwerden *ratione temporis* unzulässig wären. Sie sind nämlich ausdrücklich gegen Artikel 6 und nicht gegen die Regeln gerichtet, die bereits im Gesetz vom 11. Dezember 1998 festgelegt worden sind, selbst wenn ebenfalls Kritik an diesen Regeln geübt wird.

B.13.1. Die in Absatz 3 des vorerwähnten Artikels 25 festgelegte Ausnahme ermöglicht es, dass die Akte der Sicherheitsüberprüfung nicht bei Ablauf der Gültigkeit der Sicherheitsbescheinigung oder der Sicherheitsstellungnahme vernichtet wird, « wenn die Gründe, aus denen die Überprüfungsakte zusammengestellt wurde, weiterhin aktuell sind und ihre Aufbewahrung daher zwingend notwendig bleibt ».

B.13.2. Gemäß Artikel 22^{quater} ist eine Sicherheitsbescheinigung nur für die Dauer gültig, für die sie beantragt wurde. Die Erteilung einer Sicherheitsbescheinigung wird nämlich gerechtfertigt durch präzise Ereignisse oder die Ausführung bestimmter Handlungen. Umgekehrt wird eine Sicherheitsstellungnahme erteilt, um « die Ausübung eines Berufes, einer Funktion, eines Auftrags oder eines Mandats zu erlauben, um den Zugang zu Räumen, Gebäuden oder Orten zu genehmigen, sowie für den Erhalt einer Genehmigung, einer Lizenz oder einer Erlaubnis » (Artikel 22^{quinqies} § 1 Absatz 1).

B.13.3. Wenn der Gesetzgeber es erlaubt, dass Daten bezüglich des Privatlebens Gegenstand geheimer Maßnahmen sind, die der Kontrolle der betroffenen Personen und der Öffentlichkeit entgehen, muss im eigentlichen Gesetz, im Gegensatz zu der damit einhergehenden Verwaltungspraxis, die Tragweite der Ermessensbefugnis, die der zuständigen Behörde erteilt wird, mit ausreichender Genauigkeit - unter Berücksichtigung der Zielsetzung - definiert werden, um der Einzelperson einen angemessenen Schutz vor Willkür zu bieten (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, 26. März 1987, *Leander* gegen Schweden, § 51). Sowohl hinsichtlich der Erstellung von Dateien mit Informationen über das Privatleben als auch hinsichtlich der Aufbewahrung dieser Dateien müssen im Gesetz deutlich das Ausmaß und die Modalitäten der Ausübung der Ermessensbefugnis der Behörden in dem betreffenden Bereich festgelegt werden (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, 16. Februar 2000, *Amann* gegen Schweiz, § 80).

B.13.4. In der angefochtenen Bestimmung ist nicht dargelegt, worin « aktuelle Gründe » bestehen könnten, die sich von denjenigen unterscheiden würden, die sich aus den Artikeln 22*quater* und 22*quinquies* § 1 Absatz 1 ergeben; der erste sieht vor, dass die Gültigkeit einer Sicherheitsbescheinigung « auf die Dauer, für die sie angefordert wurde, begrenzt » ist; die zweite sieht vor, dass die Sicherheitsstellungnahme erteilt wird, um « die Ausübung eines Berufes, einer Funktion, eines Auftrags oder eines Mandats zu erlauben, um den Zugang zu Räumen, Gebäuden oder Orten zu genehmigen, sowie für den Erhalt einer Genehmigung, einer Lizenz oder einer Erlaubnis ».

Anhand der angefochtenen Bestimmung ist nicht ersichtlich, wann die Aufbewahrung der Akte « zwingend notwendig » ist, und darin ist weder angegeben, welche Behörde diese zwingende Notwendigkeit beurteilen soll, noch, welches die Beurteilungskriterien sind. Folglich erfüllt sie nicht die in B.6.2 erwähnten Erfordernisse der Vorhersehbarkeit.

B.14. Der dritte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 3819 ist begründet.

In Bezug auf die angefochtenen Bestimmungen des Gesetzes vom 3. Mai 2005 zur Abänderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen

B.15. Der erste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 3820 ist gegen Artikel 4 Nr. 1 des vorerwähnten Gesetzes vom 3. Mai 2005 gerichtet. Aufgrund dieser Bestimmung werden in Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungnahmen die Wörter « der Ständige Ausschuss R » ersetzt durch die Wörter « das Kollegium, das sich zusammensetzt aus dem Präsidenten des Ständigen Ausschusses für die Kontrolle über die Nachrichtendienste, dem Präsidenten des Ständigen Ausschusses für die Kontrolle über die Polizeidienste und dem Präsidenten des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens oder deren Stellvertreter, die Mitglied derselben Institution und Magistrate sind ».

Der vorerwähnte Artikel 3 Absatz 1 lautet nunmehr wie folgt:

« Das Kollegium, das sich zusammensetzt aus dem Präsidenten des Ständigen Ausschusses für die Kontrolle über die Nachrichtendienste, dem Präsidenten des Ständigen Ausschusses für die Kontrolle über die Polizeidienste und dem Präsidenten des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens oder deren Stellvertreter, die Mitglied derselben Institution und Magistrate sind, nachstehend 'Widerspruchsorgan' genannt, befindet über die in Anwendung dieses Gesetzes eingelegten Rechtsmittel ».

Der Klagegrund ist abgeleitet aus dem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 6, 8 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention, insofern die Zusammensetzung des Widerspruchsorgans nicht den Anforderungen der Unparteilichkeit und Unabhängigkeit, die von einem Rechtsprechungsorgan verlangt würden, entspreche, und somit die Kläger vor diesem Organ in eine ungleiche Situation im Verhältnis zu den Klägern vor der Verwaltungsabteilung des Staatsrates versetzt würden.

B.16. Durch das Gesetz vom 3. Mai 2005 hat der Gesetzgeber ein spezifisches Widerspruchsorgan sowohl für Sicherheitsermächtigungen und Sicherheitsbescheinigungen als auch für Sicherheitsstellungen eingesetzt; es setzt sich zusammen aus dem Präsidenten des Ständigen Ausschusses R, dem Präsidenten des Ständigen Ausschusses P und dem Präsidenten des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens, die alle drei Magistrate sind.

Diese neue Zusammensetzung bietet gemäß denselben Vorarbeiten mehrere Vorteile:

« - das Widerspruchsorgan setzt sich künftig ausschließlich aus Magistraten zusammen (Artikel 4 Absatz 5 und 28 Absatz 5 des Grundlagengesetzes vom 18. Juli 1991 zur Regelung der Kontrolle über die Polizei- und Nachrichtendienste; Artikel 24 § 1 des Gesetzes vom 8. Dezember 1992 über den Schutz des Privatlebens hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten);

- die Anwesenheit des Präsidenten des Ständigen Ausschusses P ist ebenfalls gerechtfertigt, weil die Daten der Polizeidienste ein entscheidendes Beurteilungselement im Rahmen der Sicherheitsuntersuchungen und Sicherheitsüberprüfungen sein können;

- die Anwesenheit des Präsidenten des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens ist eine zusätzliche Garantie für den Schutz der individuellen Rechte, die das abweichende System ausgleicht, das für die Verarbeitung personenbezogener Daten gewährt wurde (Artikel 3 § 4 des vorerwähnten Gesetzes vom 8. Dezember 1992) » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2004-2005, DOC 51-1598/001-1599/001, S. 15).

B.17.1. Eine geordnete Rechtspflege garantiert den Rechtsunterworfenen, dass ihre Rechtssache durch einen unabhängigen und unparteilichen Richter behandelt wird. Dies bedeutet nicht nur, dass der Richter unabhängig und unparteilich sein muss, sondern auch, dass ausreichende Garantien bestehen müssen, damit jeglicher legitime Zweifel an der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Richters ausgeschlossen ist.

Zur Beurteilung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit eines Rechtsprechungsorgans sind insbesondere dessen Zusammensetzung und Organisation sowie die gleichzeitige Ausübung der richterlichen Funktion mit anderen Funktionen oder Tätigkeiten zu berücksichtigen.

B.17.2. Sowohl der Präsident des Ständigen Ausschusses für die Kontrolle über die Polizeidienste (Artikel 4 des Gesetzes vom 18. Juli 1991 zur Regelung der Kontrolle über die Polizei- und Nachrichtendienste) als auch der Präsident des Ständigen Ausschusses für die Kontrolle über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste (Artikel 28 des vorerwähnten Gesetzes vom 18. Juli 1991) und der Präsident des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens (Artikel 2 des königlichen Erlasses vom 8. August 1991 zur Regelung der Zusammensetzung und der Arbeitsweise des « Ausschusses für den Schutz des Privatlebens ») werden entweder durch die Abgeordnetenkammer oder durch den Senat ernannt. Sie können nur wegen Unvereinbarkeiten oder aus schwerwiegenden Gründen abberufen werden. Alle drei sind Magistrate und unterliegen in dieser Eigenschaft einer eigenen Regelung der Unvereinbarkeiten.

B.17.3. Die Artikel 5 und 9 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungnahmen in der durch das angefochtene Gesetz vom 3. Mai 2005 abgeänderten Fassung sehen ein Verfahren vor, das es dem Widerspruchsorgan ermöglicht, sich alle sachdienlichen Elemente übermitteln zu lassen, das die Einsichtnahme der Akte durch den Kläger und seinen Rechtsanwalt erlaubt, das eine Verhandlung vorsieht, in der der Kläger und sein Rechtsanwalt angehört werden, und das das Widerspruchsorgan verpflichtet, seine Entscheidungen zu begründen. Diese Elemente beweisen, dass das durch das angefochtene Gesetz eingerichtete Widerspruchsorgan ein Rechtsprechungsorgan ist.

B.17.4. Aus dem bloßen Umstand, dass das Rechtsprechungsorgan nicht zur rechtsprechenden Gewalt gehöre, wie die klagende Partei bemerkt, kann nicht abgeleitet werden,

dass es nicht die Erfordernisse der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit erfüllen würde. Der Umstand, dass die dem Rechtsprechungsorgan angehörenden Magistrate nicht auf Lebenszeit ernannt werden, beeinträchtigt ebenfalls nicht die vorerwähnten Erfordernisse, denn solange sie ihr Mandat ausüben, arbeiten sie absolut unabhängig und können sie nicht abberufen werden, außer aus schwerwiegenden Gründen.

Wenn sich anlässlich einer Rechtssache herausstellen sollte, dass eines der Mitglieder des Widerspruchsorgans nicht die Erfordernisse der Unparteilichkeit erfüllen würde, insbesondere weil es in einer anderen Eigenschaft über die Rechtssache geurteilt hätte, müsste es sich selbstverständlich für nicht zuständig erklären, um ersetzt zu werden.

B.17.5. Bezüglich des Vergleichs mit dem Verfahren vor dem Staatsrat bemerkt der Hof schließlich, dass das Fehlen des Eingreifens eines unabhängigen Auditorats nicht die Schlussfolgerung erlaubt, dass die Rechte der betroffenen Personen auf unverhältnismäßige Weise verletzt worden wären.

Das Fehlen eines solchen Auditorats hindert die Parteien nicht daran, sich frei zu verteidigen und den Inhalt der ihnen gegenüber geltend gemachten Untersuchungen und Feststellungen anzufechten.

B.18. Der erste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 3820 ist unbegründet.

B.19. Der zweite Klagegrund in der Rechtssache Nr. 3820 ist gegen Artikel 9*bis* des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungennahmen, eingefügt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 3. Mai 2005 zur Abänderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen, gerichtet, der bestimmt:

« § 1. Das Widerspruchsorgan entscheidet mit Stimmenmehrheit innerhalb von dreißig Tagen nach dem Datum, an dem es mit einem Widerspruch über eine Sicherheitsstellungnahme befasst wurde.

Die Stellungnahme des Widerspruchsorgans wird begründet. Sie wird dem Kläger, der Verwaltungsbehörde und der Sicherheitsbehörde per Einschreiben notifiziert. Artikel 9 Absatz 3 ist auf die an den Kläger gerichtete Notifizierung anwendbar.

Wenn das Widerspruchsorgan nicht die ablehnende Sicherheitsstellungnahme bestätigt, ist die Verwaltungsbehörde verpflichtet, die Gründe anzugeben, aus denen sie sich nicht der Stellungnahme des Widerspruchsorgans anschließt. Sie teilt der betroffenen Person ihre Entscheidung mit und übermittelt dem Widerspruchsorgan sowie der Sicherheitsbehörde eine Kopie.

Der König legt die Fristen und die Modalitäten für die in den Absätzen 2 und 3 erwähnten Notifizierungen fest.

§ 2. Wenn die Verwaltungsbehörde ihre Entscheidung ausschließlich mit der Stellungnahme des Widerspruchsorgans begründet, kann gegen diese Entscheidung kein Rechtsmittel eingelegt werden ».

Die klagende Partei bemängelt, dass gegen die Sicherheitsstellungennahmen keine gerichtliche Klagemöglichkeit bestehe, was gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention, verstoße. Die klagende Partei ist der Auffassung, dass eine wirksame Klagemöglichkeit vor dem Staatsrat vorgesehen werden müsse, da es sich um gleich lautende Stellungnahmen handele.

B.20.1. Der angefochtene Artikel 10 bietet ein Rechtsmittel gegen die Erteilung einer ablehnenden Sicherheitsstellungnahme durch die Sicherheitsbehörde für die Person, für die sie bestimmt ist. Der Staatsrat hat jedoch in seinem vorerwähnten Gutachten festgestellt:

« Das Widerspruchsorgan gibt auf diesem Gebiet nur eine begründete Stellungnahme ab, die die ablehnende Sicherheitsstellungnahme der nationalen Sicherheitsbehörde ersetzt. Nur gegen die Entscheidung der zuständigen Verwaltungsbehörde, die ausschließlich auf der ablehnenden Stellungnahme des Widerspruchsorgans beruht (das heißt, mit der sie sich dieser anschließt), kann kein Rechtsmittel eingelegt werden. Wenn das Widerspruchsorgan hingegen den Standpunkt vertritt, dass die Erteilung einer ablehnenden Sicherheitsstellungnahme nicht gerechtfertigt ist, kann gegen die begründete Entscheidung, mit der die zuständige Verwaltungsbehörde sich über diese Stellungnahme hinwegsetzt, eine Klage beim Staatsrat eingereicht werden » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2004-2005, DOC 51-1598/001-1599/001, S. 52).

B.20.2. Wie der Hof in B.17 festgestellt hat, ist das Widerspruchsorgan ein unabhängiges und unparteiliches administratives Rechtsprechungsorgan, und aus den gleichen Gründen, wie sie in B.4 bis B.15 des Urteils Nr. 14/2006 dargelegt wurden, können die durch dieses Widerspruchsorgan getroffenen Entscheidungen in letzter Instanz ergehen.

B.20.3. Wenn die Verwaltungsbehörde eine ablehnende Entscheidung trifft, die sie « ausschließlich mit der Stellungnahme des Widerspruchsorgans begründet », würde die Möglichkeit, ein Rechtsmittel gegen diese ablehnende Entscheidung einzulegen, indirekt der Möglichkeit gleichkommen, ein Rechtsmittel gegen die Entscheidung des Widerspruchsorgans einzulegen. Ein solches Rechtsmittel konnte der Gesetzgeber folglich ausschließen, denn auch wenn in Artikel 9bis § 2 der Begriff « Stellungnahme » verwendet wird, ist diese Stellungnahme in einem solchen Fall in Wirklichkeit eine Entscheidung des Widerspruchsorgans, der die Verwaltungsbehörde nur Folge leistet.

B.20.4. Wenn die nationale Sicherheitsbehörde hingegen eine ablehnende Sicherheitsstellungnahme erteilt hat, das Widerspruchsorgan dieses « Stellungnahme » aufgehoben oder bestätigt hat, aber die Verwaltungsbehörde eine ablehnende Entscheidung trifft, indem sie entweder von der günstigen Stellungnahme des Widerspruchsorgans abweicht oder dessen ablehnende Stellungnahme bestätigt, sich aber dabei auf andere Gründe stützt, gibt eben diese Verwaltungsentscheidung dem Betroffenen Anlass zur Beschwerde.

B.20.5. Der Gesetzgeber konnte folglich die Möglichkeit, ein Rechtsmittel einzulegen, auf die Fälle beschränken, in denen die ablehnende Entscheidung durch die Verwaltungsbehörde gefasst wird, indem sie entweder vom günstigen « Stellungnahme » des Widerspruchsorgans abweicht oder indem sie sich auf andere Gründe als diejenigen der ablehnenden « Stellungnahme » dieses Widerspruchsorgans stützt.

B.21. Der zweite Klagegrund in der Rechtssache Nr. 3820 ist unbegründet.

B.22. Der dritte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 3820 ist gegen Artikel 12 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungen, eingefügt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 3. Mai 2005 zur Abänderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 zur Schaffung eines Widerspruchsorgans in Sachen Sicherheitsermächtigungen, gerichtet, der bestimmt:

« § 1. Jeder, der ein rechtmäßiges Interesse geltend macht, kann beim Widerspruchsorgan Widerspruch gegen die Entscheidung im Sinne von Artikel 22bis Absatz 2 oder von

Artikel 22*quinqies* Absatz 1 des Gesetzes über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungen einlegen.

§ 2. Die betreffende Behörde kann beim Widerspruchsorgan Widerspruch gegen die Verweigerungsentscheidung im Sinne von Artikel 22*sexies* § 2 des Gesetzes über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungen einlegen.

§ 3. Das Widerspruchsorgan prüft auf der Grundlage der Verwaltungsakte und der begründeten Entscheidung der betreffenden Behörde, ob die Sicherheitsüberprüfungen angesichts der Erfordernisse des Gesetzes über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungen gerechtfertigt sind. Das Widerspruchsorgan hört die Person oder die Behörde, die Widerspruch eingelegt hat, auf deren Antrag hin an. Das Widerspruchsorgan kann beschließen, die betreffende Person, die öffentliche Behörde oder Verwaltungsbehörde und die Behörde im Sinne von Artikel 22*ter* des Gesetzes über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungen anzuhören.

§ 4. Das Widerspruchsorgan entscheidet mit Stimmenmehrheit innerhalb von 15 Tagen nach dem Datum, an dem sie mit dem Widerspruch befasst wurde.

§ 5. Die Entscheidung des Widerspruchsorgans wird gemäß Artikel 9 Absatz 3 begründet und je nach Fall den nachstehenden Adressaten zur Kenntnis gebracht:

1. der in Artikel 22*ter* des Gesetzes über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungen erwähnten Behörde;
2. den in den Artikeln 22*bis* und 22*quinqies* des Gesetzes über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungen erwähnten Behörden;
3. den Organisatoren der Veranstaltung oder den Verantwortlichen der Räume, Gebäude oder Orte im Sinne von Artikel 22*bis* des Gesetzes über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungen;
4. den betroffenen Personen innerhalb der vom König festgesetzten Frist durch die in den Artikeln 22*bis* und 22*quinqies* des Gesetzes über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungen erwähnten Behörden auf die gleiche Weise, wie die Entscheidung über die Durchführung einer Sicherheitsüberprüfung ihnen zur Kenntnis gebracht wurde.

§ 6. Die Entscheidungen des Widerspruchsorgans sind ab ihrer Notifizierung von Rechts wegen vollstreckbar; gegen sie kann kein Rechtsmittel eingelegt werden.

§ 7. Das Verfahren vor dem Widerspruchsorgan hat keine aufschiebende Wirkung.

§ 8. Das beim Widerspruchsorgan einzuhaltende Verfahren wird durch einen im Ministerrat beratenen königlichen Erlass festgelegt ».

Die klagende Partei macht geltend, dass diese Bestimmung, indem sie das Einlegen eines Rechtsmittels nicht mit einer aufschiebenden Wirkung verbinde, diesem Rechtsmittel seine Wirksamkeit entziehe, was gegen die Artikel 10, 11 und 22 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention verstoße.

B.23.1. Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

« Sind die in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten verletzt worden, so hat der Verletzte das Recht, eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz einzulegen, selbst wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben ».

Diese Bestimmung verpflichtet den Gesetzgeber nicht, ein Rechtsmittel gegen eine Verwaltungsentscheidung mit einer aufschiebenden Wirkung zu verbinden, außer wenn eine solche aufschiebende Wirkung für die Verhinderung der Vollstreckung von Maßnahmen notwendig ist, von denen angenommen wird, dass sie im Widerspruch zur Europäischen Menschenrechtskonvention stehen, und deren Folgen möglicherweise unwiderruflich sind (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, 5. Februar 2002, *Conka* gegen Belgien, § 79), was im vorliegenden Fall nicht zutrifft.

Die klagende Partei beweist nicht, inwiefern die Kategorie der Personen, die beim betreffenden Widerspruchsorgan Widerspruch einlegen, diskriminiert würde.

B.23.2. Der Hof stellt im Übrigen fest, dass das Widerspruchsorgan, selbst wenn das Einlegen eines Rechtsmittels keine aufschiebende Wirkung hat, innerhalb von fünfzehn Tagen nach der Rechtsmitteleinlegung entscheiden muss und dass die Entscheidungen des Widerspruchsorgans ab ihrer Notifizierung von Rechts wegen vollstreckbar sind (§§ 5 und 6). Ebenso unterliegt diese Notifizierung strengen Fristen (Artikel 8*bis* des königlichen Erlasses vom 24. März 2000 zur Festlegung des Verfahrens vor dem Widerspruchsorgan in Sachen Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungen, eingefügt durch den königlichen Erlass vom 3. Juni 2005).

Daraus ist vernünftigerweise abzuleiten, dass, außer im Falle einer unmittelbaren Gefährdung der Sicherheit, nicht die Absicht besteht, die Sicherheitsüberprüfung durchführen zu lassen, bevor das Widerspruchsorgan entschieden hat.

B.24. Der dritte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 3820 ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

- erklärt in Artikel 25 Absatz 3 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungennahmen, eingefügt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 3. Mai 2005 zur Abänderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen -bescheinigungen und -stellungennahmen, die Wörter « außer wenn die Gründe, aus denen die Überprüfungsakte zusammengestellt wurde, weiterhin aktuell sind und ihre Aufbewahrung daher zwingend notwendig bleibt » für nichtig;

- weist die Klagen im Übrigen zurück.

Verkündet in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 18. Oktober 2006.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior