

BIJLAGE D.

ADVIES BIJ HET WETSONTWERP TOT REGELING VAN DE PRIVATE VEILIGHEID

De voorzitter van het Vast Comité I, die tevens voorzitter is van het Beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, -attesten en –adviezen, werd bij brief van 28 september 2016 door de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken gevraagd om een advies te formuleren bij de bepalingen van het Wetsontwerp tot regeling van de private veiligheid die het Beroepsorgaan aanbelangen.

Aangezien het voorontwerp binnen enkele weken in eerste lezing op de Ministerraad zal worden besproken, werd ervoor geopteerd dit advies op bijzonder korte termijn te verlenen. Hierdoor kon niet op elk aspect in detail worden ingegaan.

De krachtlijnen van het advies en van het bijgevoegde voorstel tot wijziging van de Wet van 11 december 1998 werden doorgesproken met de (plaatsvervangende) leden van het Vast Comité P en de Privacycommissie die zetelen in het Beroepsorgaan. Zij konden hiermee instemmen.

Bijkomende werklast opvangen door efficiëntiewinst

Het Beroepsorgaan wenst vooreerst te benadrukken dat het niet weigerachtig staat tegenover het voorstel om een deel van het administratieve contentieux inzake de private veiligheid naar het Beroepsorgaan over te hevelen.

Wel betekent deze overheveling een aanzienlijke bijkomende werklast voor het Beroepsorgaan dat niet over een specifiek budget of personeelsbestand beschikt. De kosten voor de werking van het Beroepsorgaan komen immers ten laste van de begroting van het Vast Comité I, dat in deze de griffiefunctie waarneemt. Uiteraard betekent een bijkomende werklast ook extra werk voor de drie leden van het Beroepsorgaan of hun respectieve plaatsvervangers.

De werkdruk van het Beroepsorgaan is de laatste jaren stelselmatig toegenomen, vooral doordat de te behandelen dossiers steeds complexer zijn geworden op het vlak van administratief beheer, de behandeling ter terechtzitting en de redactie van de beslissingen. Zo bijvoorbeeld zijn de administratieve dossiers die door de veiligheidsoverheden worden overgemaakt, niet steeds compleet zodat de griffie bijkomende handelingen moet stellen om ze te vervolledigen. Hetzelfde geldt voor de toepassing van artikel 5 § 3 van de Wet op het Beroepsorgaan: het verzoek om bepaalde stukken niet ter inzage te verlenen van de verzoeker, is zelden gemotiveerd of gaat uit van de verkeerde instantie, zodat de griffie ook hier bijkomende informatie moet inwinnen. Verder dient te worden vastgesteld dat de zittingen veel meer tijd in beslag nemen dan een aantal jaren geleden. Dit heeft verschillende oorzaken. Steeds meer verzoekers laten zich bijstaan door een advocaat die ter zitting het standpunt van zijn cliënt toelicht. Ook vragen de betrokken politie- of inlichtingendiensten steeds vaker om te worden gehoord. Gelet op de complexiteit van sommige zaken, wordt hier veel tijd aan besteed. Ten slotte moeten – anders dan vroeger – veel zaken op een tweede of derde zitting worden hernomen, ofwel omdat een verzoeker uitstel vraagt ofwel omdat in het dossier gewacht wordt op bijkomende informatie. Ook het beslissingsproces zelf vergt meer tijd dan een aantal jaren geleden. Hiervoor zijn twee belangrijke redenen aan te halen. Enerzijds worden er meer procedurele kwesties opgeworpen (bijvoorbeeld het debat over ontvankelijkheid, de taalproblematiek, de rechten van verdediging, de motiveringsplicht...). Anderzijds wordt het Beroepsorgaan vaker geconfronteerd met extreem gevoelige dossiers die verband houden met de problematiek van de radicalisering en met de actuele terreurdreiging. Dergelijke dossiers vereisen uiteraard een uiterst zorgvuldige behandeling en een aangepaste motivering. Daarenboven nopen ze soms tot specifieke veiligheidsmaatregelen.

Zowel het Vast Comité I als het Beroepsorgaan willen er op wijzen dat de werklust in de nabije toekomst nog zal toenemen. Enerzijds valt te verwachten dat het contentieux van personen werkzaam in de private opsporing kortelings zal moeten overgeheveld worden naar het Beroepsorgaan. Zoniet lijkt een moeilijk te verantwoorden onderscheid te worden ingebouwd in twee verwante sectoren die steeds aan dezelfde regeling werden onderworpen. Anderzijds heeft de Regering reeds meermaals aangekondigd dat het aantal veiligheidsscreenings zal toenemen (bijvoorbeeld voor personen werkzaam in kritieke infrastructures). Aangezien het hier over tienduizenden bijkomende screenings gaat, zal dit zich laten gevoelen in een toenemend aantal beroepen.

Het Beroepsorgaan is van oordeel dat de bijkomende werklust deels kan ondervangen worden door een aanpassing van de bestaande regeling waardoor een zekere efficiëntiewinst kan gerealiseerd worden. Het Beroepsorgaan denkt daarbij vooral aan de introductie van een eenvoudige en duidelijke beroepsakte en aan verplichte antwoordtermijnen voor de partijen. Het is immers zo dat de griffie van het Beroepsorgaan momenteel veel tijd en middelen moet investeren in het bekomen van de vereiste stukken (rappels, mails, telefoongesprekken...). Ook de invoering van een beperkt rolrecht – zoals dat bijvoorbeeld geldt voor de Raad van State – kan een aantal nutteloze beroepen voorkomen. Verder wordt voorzien in twee louter schriftelijke procedures: wanneer de eis manifest gegrond is of wanneer ze kennelijk onontvankelijk is, wordt voorgesteld uitspraak te kunnen doen op basis van een schriftelijke procedure. Hierdoor worden nodeloze zittingen vermeden.

Maar de grootste efficiëntiewinst zou ongetwijfeld bestaan uit de invoering van een hoorplicht door de betrokken overheid wanneer zij een negatief veiligheidsoordeel wenst te formuleren. Het Beroepsorgaan wordt immers al te vaak geconfronteerd met dossiers die hadden kunnen uitgeklaard worden door de betrokken administratie op basis van een eenvoudig gesprek, gekoppeld aan een (beperkte) toegang tot het administratieve dossier. In de meeste zaken heeft de betrokkene vooraf geen enkele inzagemogelijkheid gehad: dit is op puur principieel vlak discutabel, zeker wanneer het een intrekking van een eerder toegekende toelating betreft. Daarbij moet ook opgemerkt worden dat de beslissingen van de meeste veiligheidsoverheden dermate beknopt gemotiveerd zijn, dat de betrokkene nauwelijks begrijpt waarom hij of zij het voorwerp uitmaakt van een negatieve beslissing. Deze praktijk zou moeten veranderen.

Om deze efficiëntiewinst te realiseren dient niet alleen het Wetsontwerp tot regeling van de private veiligheid te worden gewijzigd maar ook de Classificatiewet van 11 december 1998 én de Wet van 11 december 1998 tot oprichting van het Beroepsorgaan en – nadien – de uitvoeringsbesluiten. Bijgaand bij dit advies is een voorstel tot ontwerp tot wijziging van de Wet van 11 december 1998 tot oprichting van het Beroepsorgaan gevoegd. Er is trouwens ook een juridisch-technische reden waarom deze wet via een apart ontwerp, en niet via een aantal bepalingen in het Wetsontwerp tot regeling van de private veiligheid, moet worden gewijzigd.

Noodzakelijke wijziging van de Wet van 11 december 1998 tot oprichting van het Beroepsorgaan

Het Wetsontwerp tot regeling van de private veiligheid, dat naar luid van artikel 1 een aangelegenheid regelt zoals voorzien in artikel 74 van de Grondwet, wijzigt in zijn artikelen 75 tot 80 *de facto* de regels die betrekking hebben op het Beroepsorgaan, al was het maar door een bijkomende bevoegdheid toe te kennen aan dit administratieve rechtscollege. Echter, *'de wetten op de Raad van State en op de federale administratieve rechtscolleges'* zijn onderworpen aan artikel 78 van de Grondwet waardoor het door de Kamer aangenomen ontwerp naar de Senaat moet worden gezonden. Het voorliggend ontwerp moet dan ook gesplitst worden en de

bepalingen die betrekking hebben op het beroep tegen de beslissing van de minister, moeten in de Wet van 11 december 1998 gevoegd worden.

De in deze wet door het Beroepsorgaan voorgestelde wijzigingen zullen niet alleen een efficiëntiewinst opleveren, maar ook meer duidelijkheid en uniformiteit brengen. Zo worden bijvoorbeeld de termijnen voor alle beroepen gelijkgeschakeld. Ook zullen enkele bestaande lacunes worden weggewerkt.

Ook wordt het recht op tegenspraak verscherpt en dit onder meer door een wijziging van de regels in verband met het horen van leden van de betrokken overheden (zoniet zouden de ambtenaren van de FOD Binnenlandse Zaken niet kunnen gehoord worden door het Beroepsorgaan), door de regels in verband met het verzenden van stukken en door een explicitering van de uitzonderingen op het inzagerecht.

Deze laatste wijziging betekent ook een verbetering op het vlak van de rechten van verdediging. Het Beroepsorgaan heeft immers vastgesteld dat de voorziene uitzonderingsgronden steeds vaker worden ingeroepen, terwijl dit nauwelijks gemotiveerd wordt. Dit wordt met het ontwerp verholpen. Daarenboven wordt de betrokken overheid verplicht om in algemene bewoordingen kenbaar te maken wat de aard is van de afgeschermdde informatie. Het Beroepsorgaan zal er uiteraard op toezien dat de overheid hier niet vervalt in betekenisloze standaardformules. Het blijft uiteindelijk het Beroepsorgaan dat beslist welke gegevens ter inzage worden gegeven en welke niet. Wat het recht van verdediging betreft, wordt het voor de eiser soms ook mogelijk gemaakt om zich te laten vertegenwoordigen door zijn advocaat. Momenteel kan hij zich alleen laten bijstaan.

Een aantal bedenkingen met betrekking tot de voorgestelde regeling in verband met het 'onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden'

De artikelen 66 e.v. van het Wetsontwerp tot regeling van de private veiligheid regelen de administratieve procedure voor het zogenaamde onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden.

Het Beroepsorgaan stelt vast dat er op heel wat (en steeds meer) domeinen van het maatschappelijke leven veiligheidsscreenings worden vereist waarvan de finaliteit grotendeels gelijklopend is maar waarvan de procedure op vele vlakken enorm verschilt: er zijn veiligheidsonderzoeken, veiligheidsverificaties, screenings van kandidaat-politieagenten, onderzoek naar kandidaat-Belgen, screenings van vreemdelingen... waarbij steeds andere regels gelden in verband met welke informatie mag ingewonnen worden, bij welke overheden, via welke methoden, binnen welke termijnen, na al dan niet te zijn gehoord...

Ook het onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden hoort thuis in dit rijtje. Vanuit zijn ervaring met vele andere veiligheidsscreenings wil het Beroepsorgaan over de voorgestelde regeling volgende bedenkingen formuleren:

- Artikel 67 van het ontwerp houdt in dat op basis van harde politionele en gerechtelijke gegevens zal besloten worden of er een onderzoek wordt gevoerd en, met andere woorden, of gegevens zullen worden ingewonnen bij de inlichtingendiensten. Dit betekent dat het mogelijk is dat er géén onderzoek wordt gevoerd (en de betrokkene dus zijn vergunning krijgt) terwijl de inlichtingendiensten mogelijk wel over relevante informatie beschikken (bijvoorbeeld contacten in extremistische milieus die niet gekend zijn in politiedatabanken). Het Beroepsorgaan acht het aangewezen om – net zoals voor veiligheidsverificaties – onmiddellijk alle relevante diensten te bevragen zodat de betrokken ambtenaar op basis van een volledig dossier een evaluatie kan verrichten.

- Daarenboven acht het Beroepsorgaan het aangewezen te onderzoeken in welke mate tot een gelijkschakeling kan gekomen worden met de screenings van kandidaat-politieagenten of van veiligheidsverificaties, zeker wat betreft de aard van de gegevens die kunnen ingewonnen worden.
- Het Beroepsorgaan acht het aangewezen dat de artikelen 68 en 71 zouden worden gepreciseerd omdat niet duidelijk is wie wat moet of mag doen en wie de uiteindelijke evaluatie verricht. Zo wordt in artikel 68 bijvoorbeeld wel melding gemaakt van de Veiligheid van de Staat, maar komen de elementen waar deze dienst over beschikt niet terug in de opsomming van artikel 71.
- Het Beroepsorgaan merkt op dat er geen termijnen zijn bepaald waarbinnen de diverse diensten en de bevoegde minister moeten beslissen. Het Beroepsorgaan wijst erop dat in de procedures die het actueel behandelt, het stilzitten van de overheid aanleiding kan geven tot een beroep.
- De weigering (of intrekking) van een vergunning voor bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten kan ook gebaseerd zijn op informatie afkomstig van de inlichtingendiensten, meer bepaald van de Veiligheid van de Staat (artikel 18 van het ontwerp). Ook dit advies van de Veiligheid van de Staat kan gevoelige en zelfs geclassificeerde informatie bevatten. Aangezien het ontwerp in deze niets specifiek bepaalt, zal een eventueel beroep nog steeds voor de Raad van State behandeld worden. Het Beroepsorgaan stelt zich de vraag of dit effectief de bedoeling is. Daarenboven kan de vraag gesteld worden waarom in deze niet het advies van de Algemene Dienst inlichting en veiligheid wordt ingewonnen.
- De voorgestelde regeling laat, net zoals momenteel bij de veiligheidsverificaties die voorafgaan aan de afgifte van een veiligheidsattest of –advies, alleen toe bestaande informatie op te vragen bij de verschillende diensten; er mag geen bijkomend inlichtingenwerk verricht worden. Die informatie kan echter gedateerd of vaag zijn. Zeker in de meest gevoelige dossiers ervaart het Beroepsorgaan regelmatig de nood tot meer accurate en actuele informatie, en dit zowel in het belang van de betrokkene als in het belang van de veiligheid. De mogelijkheid om bepaalde diensten bijkomende informatie te laten inwinnen, moet echter het voorwerp uitmaken van een duidelijke wettelijke regeling. Momenteel kan dit alleen in het kader van een veiligheidsonderzoek voorafgaand aan de afgifte van een veiligheidsmachtiging.
- Bij de kennisgeving van de beslissing (artikel 74 ontwerp) dient ook rekening te worden gehouden met elementen die voortkomen uit een lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek. Deze uitzonderingsgrond werd recent terecht toegevoegd in de Classificatiewet en in de Wet op het Beroepsorgaan.
- Het ontwerp eist periodiek een nieuw onderzoek (elke drie jaar) en laat blijkbaar een permanente tussentijdse evaluatie toe (artikelen 89 en 90). Het Beroepsorgaan is van oordeel dat dit systeem zou moeten uitgebreid worden tot alle veiligheidsverificaties.

Memorie van Toelichting

Tot slot wenst het Beroepsorgaan nog enkele bedenkingen te formuleren bij een aantal passages uit de Memorie van Toelichting die betrekking hebben op het onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden en de nieuwe bevoegdheid voor het Beroepsorgaan:

- Onder de artikelsgewijze bespreking van de artikelen 66-69 staat de volgende passage waarvan de draagwijdte voor het Beroepsorgaan niet duidelijk is: *‘Om deze redenen werd er in 1998, toen de Wet betreffende de veiligheidsmachtigingen tot stand kwam, geopteerd om de veiligheidsonderzoeken aangaande actoren in de private veiligheid te laten uitvoeren door de FOD Binnenlandse Zaken en dit in het kader van de private veiligheidswet.’*
- Onder de artikelsgewijze bespreking van de artikelen 74-75 worden de wijzigingen als noodzakelijk voorgesteld omdat de betrokkene zowel op het niveau van de administratie als

voor de Raad van State onbeperkte toegang moet krijgen tot alle (en dus ook gevoelige) informatie. Het Beroepsorgaan wil evenwel wijzen op de reeds bestaande wettelijke mogelijkheden om bepaalde informatie af te schermen (bijvoorbeeld de Wet op de openbaarheid van bestuur en de Wet houdende de motivering van bestuurshandelingen) en op de rechtspraak van de Raad van State die soms aanvaardt om bepaalde informatie (zakengeheim, geclassificeerde informatie) niet aan tegenspraak te onderwerpen. Daar tegenover staat natuurlijk dat het Beroepsorgaan in deze over een klare en volledige wettelijk basis beschikt. Het Beroepsorgaan wijst er evenwel op dat bij de beoordeling van kandidaat-agenten dezelfde motiverings- en inzageproblematiek speelt.

- Onder de artikelsgewijze bespreking van de artikelen 74-75 wordt ten onrechte gesteld dat het Beroepsorgaan reeds over een bepaalde expertise beschikt inzake private veiligheid. De expertise situeert zich eerder op het vlak van de veiligheid in het algemeen.
- Onder diezelfde artikelen wordt de *'noodzakelijke snelheid van beslissingen bij veiligheidsbeoordelingen'* als element aangehaald. Het Beroepsorgaan wijst erop dat dit effect kan verloren gaan indien een verzoeker zich niet alleen tot het Beroepsorgaan moet wenden voor het onderzoek naar zijn veiligheidsvoorwaarden, maar ook tot de Raad van State voor de beoordeling van de andere criteria.