ACTIVITEITENVERSLAG 2016

Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen-
en veiligheidsdiensten

intersentia
Antwerpen – Cambridge

HOOFDSTUK IX

DE GRIFFIE VAN HET BEROEPSORGAAN INZAKE VEILIGHEIDSMACHTIGINGEN, -ATTESTEN EN -ADVIEZEN

De voorzitter van het Vast Comité I neemt het voorzitterschap van het Beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, -attesten en -adviezen waar. De griffiefunctie wordt uitgeoefend door de griffier en door de administratie van het Vast Comité I.

Het Beroepsorgaan is bevoegd voor geschillen die betrekking hebben op administratieve beslissingen in vier domeinen: de veiligheidsmachtigingen, de veiligheidsattesten die toegang moeten verlenen tot plaatsen waar zich geclassificeerde documenten bevinden, de veiligheidsattesten die toegang moeten verlenen tot welbepaalde plaatsen waar zich een dreiging voordoet en, ten slotte, de veiligheidsadviezen. Daarnaast kan het Beroepsorgaan ook optreden als 'annulatierechter' tegen beslissingen van publieke of administratieve overheden om in een bepaalde sector of voor een bepaalde plaats of evenement veiligheidsattesten of -adviezen aan te vragen.[228]

Deze activiteiten van het Beroepsorgaan hebben een directe impact op zowel de budgettaire als personele middelen van het Vast Comité I. Immers worden alle werkingskosten gedragen door het Vast Comité I, dat daarnaast niet enkel én de voorzitter én de griffier levert, doch ook het nodige administratief personeel dat moet instaan voor de tijdsintensieve voorbereiding, de behandeling en de afhandeling van de beroepen.

In dit hoofdstuk worden de aard van de bestreden beslissingen, de hoedanigheid van de bevoegde overheden en van de verzoekers en de aard van de beslissingen van het Beroepsorgaan binnen de verschillende beroepsprocedures cijfermatig weergegeven. Om enige vergelijking mogelijk te maken, werden de cijfers van de afgelopen vijf jaar eveneens opgenomen.

In 2016 kende het aantal beroepen en beslissingen een significante stijging tegenover het jaar voordien, te weten van respectievelijk 130 naar 169 en van 137 naar 173. Daarmee komt het aantal beroepen en beslissingen globaal terug op het

228 Zie hierover uitgebreid VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2006,* 91-119.

niveau van 2014. De in 2016 vastgestelde verhoging doet zich in het bijzonder voor qua aantal beroepen tegen negatieve veiligheidsadviezen (van 63 naar 101). Deze stijgende tendens is ook zichtbaar bij het aantal ingestelde beroepen tegen geweigerde veiligheidsattesten met betrekking tot de nucleaire sector[229], terwijl het aantal geweigerde veiligheidsattesten die toegang verlenen tot geclassificeerde zones de tegenovergestelde beweging kent. Het opvragen van aanvullende informatie (van 7 naar 23) en het horen van de klager en zijn advocaat (van 107 naar 127) zitten op hun beurt dan weer in een stijgende lijn.

Achter deze cijfers gaat een toegenomen werklast schuil voor zowel de griffie als voor het Beroepsorgaan zelf. De te behandelen dossiers worden immers steeds complexer op het vlak van administratief beheer, de terechtzittingen en de beslissingen.

Zo voldoen heel wat verzendingen niet aan de artikelen 2 en 3 van het KB Beroepsorg., waarin respectievelijk staat dat '*alle processtukken aan het beroepsorgaan worden toegezonden bij ter post aangetekende brief*' en dat '*de beroepsakte wordt ondertekend en gedagtekend door de eiser of door een advocaat*'. De griffier ziet zich dan ook genoodzaakt de eiser hierop te wijzen met het oog op de regularisatie van de situatie binnen de wettelijke termijn.[230] Hetzelfde geldt voor de administratieve dossiers die door de diverse veiligheidsoverheden worden overgezonden; deze blijken niet steeds compleet zodat de griffie ook hier bijkomende handelingen moet stellen om ze te vervolledigen. In dezelfde zin blijkt de toepassing van artikel 5 § 3 W.Beroepsorg. problematisch: het verzoek om bepaalde stukken niet ter inzage te verlenen van de verzoeker is zelden correct gemotiveerd of gaat uit van een overheid die hiertoe niet wettelijk bevoegd is, zodat de griffie ook hier soms bijkomende informatie moet inwinnen.[231]

---

229 Deze laatste categorie veiligheidsattesten werd ingevoegd door de Wet van 30 maart 2011 houdende wijziging van de Wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle en houdende wijziging van de Wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, *BS* 18 april 2011. Omwille van de duidelijkheid, en rekening houdende met de toekomstige evoluties wat betreft veiligheidsattesten afgeleverd in de nucleaire sector, wordt over dit type van attesten vanaf huidig activiteitenverslag apart gerapporteerd.

230 Omwille van de zeer korte termijnen, is het beroep in deze gevallen dan ook vaak laattijdig en dus onontvankelijk.

231 Artilel 5 § 3 W.Beroepsorg. laat het Beroepsorgaan op verzoek van een inlichtingen- of politiedienst toe te beslissen sommige stukken uit het onderzoeksdossier ter inzage van de eiser (of zijn advocaat) te halen, mocht blijken dat de verspreiding ervan een gevaar zou inhouden voor de bescherming van de bronnen, de persoonlijke levenssfeer van derder of de vervulling van de wettelijke opdrachten van de inlichtingendiensten. Door middel van de Wet van 21 april 2016 (*BS* 29 april 2016) heeft de wetgever deze mogelijkheid nog uitgebreid door het Beroepsorgaan toe te laten, nog steeds op verzoek van een betrokken dienst, de stukken te verwijderen indien deze onder het geheim van een lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek vallen. Het Beroepsorgaan heeft de Voorzitter van het Vast Comité I gemandateerd om te oordelen over deze verzoeken. In uitzonderlijke gevallen, heeft de Voorzitter ambtshalve elementen die verband hielden met de persoonlijke levenssfeer van derden uit het dossier verwijderd. Het betrof

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 (of twee) advoca(a)t(en) die ter zitting het standpunt van zijn/hun cliënt toelicht(en). 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 (bijv. debat over ontvankelijkheid, taalproblematiek, rechten van verdediging, 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.

Diverse elementen leiden ertoe aan te mogen nemen dat de werklast van het Beroepsorgaan in de toekomst nog (gevoelig) zal toenemen. De regering heeft zijn voornemen aangekondigd om de moraliteitsonderzoeken ('screenings') op te drijven, in het bijzonder met het oog op de verhoging van de veiligheid van kritieke infrastructuren. Diverse ontwerpteksten in die zin circuleren reeds. Deze verhoging zal niet zonder gevolg blijven voor de middelen waarover het Vast Comité I beschikt. Het volstaat te onderlijnen dat de regering in eerste instantie overwoog om het administratieve contentieux inzake de private veiligheid (toegangspoort naar het beroep bewakingsagent) naar het Beroepsorgaan over te hevelen.[232] Uiteindelijk werd deze piste verlaten.

Tot slot dient te worden gemeld dat door het Beroepsorgaan aan de bevoegde instanties – en inzonderheid aan de Nationale Veiligheidsoverheid (NVO) – zijn grote bezorgdheid kenbaar werd gemaakt over de extreem complexe wetgeving en de soms te beperkte rechten van de burger (bijv. te korte beroepstermijnen).

gevallen waarin de betrokken dienst manifest vergeten was zich te beroepen op art. 5 § 3 W. Beroepsorg.

232 Cf. 'VII.2. Advies bij het wetsontwerp tot regeling van de private veiligheid'. Het advies werd gevoegd als bijlage D van dit activiteitenverslag.

Tabel 1. Betrokken veiligheidsoverheid

	2012	2013	2014	2015	2016
Nationale Veiligheidsoverheid	40	98	99	68	92
Veiligheid van de Staat	0	1	0	1	0
Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid	27	78	60	47	68
Federaal Agentschap voor Nucleaire Contrôle	11	9	8	10	8
Federale Politie	1	1	3	3	1
Lokale Politie	2	2	1	1	0
Lokale Luchthavencommissie	10	–	–	–	–
TOTAAL	**91**	**189**	**171**	**130**	**169**

Tabel 2. Aard van de bestreden beslissing

	2012	2013	2014	2015	2016
Veiligheidsmachtigingen (art. 12 e.v. W.C&VM)					
Vertrouwelijk	7	5	5	9	5
Geheim	29	56	43	35	38
Zeer geheim	9	5	4	4	7
Weigering	33	41	25	36	28
Intrekking	12	5	9	7	9
Weigering en intrekking	0	4	0	0	0
Machtiging voor beperkte duur	0	1	2	3	4
Machtiging voor lager niveau	1	0	1	0	1
Geen beslissing binnen termijn	1	15	15	2	7
Geen beslissing binnen verlengde termijn	0	0	0	0	1
Subtotaal veiligheidsmachtigingen	**45**	**66**	**52**	**48**	**50**
Veiligheidsattesten toegang geclassificeerde zones (art. 22*bis*, al.1 W.C&VM)					
Weigering	23	0	4	6	1
Intrekkig	0	0	0	0	0

	2012	2013	2014	2015	2016
Geen beslissing binnen termijn	0	0	0	0	0
Veiligheidsattesten plaats of gebeurtenis (art. 22*bis*, al. 2 W.C&VM)					
Weigering	0	15	16	12	9
Intrekking	0	0	0	1	0
Geen beslissing binnen termijn	0	0	0	0	0
Veiligheidsattesten voor de nucleaire sector (art. 8*bis*, § 2 W.C&VM)					
Weigering	–	–	–	–	7
Intrekking	–	–	–	–	1
Geen beslissing binnen termijn	–	–	–	–	0
Veiligheidsadviezen (art. 22*quinquies* W.C&VM)					
Negatief advies	23	106	99	63	101
Geen advies	0	2	0	0	0
Herroeping van een positief advies	0	0	0	0	0
Normatieve rechtshandelingen (art. 12 W. Beroepsorg.)					
Beslissing van publieke overheid om attesten te eisen	0	0	0	0	0
Weigering NVO om verificaties voor attesten te verrichten	0	0	0	0	0
Beslissing van een administratieve overheid om adviezen te eisen	0	0	0	0	0
Weigering NVO om verificaties voor adviezen te verrichten	0	0	0	0	0
Subtotaal attesten en adviezen	**46**	**123**	**119**	**82**	**119**
TOTAAL BESTREDEN BESLISSINGEN	**91**	**189**	**171**	**130**	**169**

Tabel 3. Hoedanigheid van de verzoeker

	2012	2013	2014	2015	2016
Ambtenaar	5	4	0	4	2
Militair	26	26	17	29	23
Particulier	54	159	145	93	139
Rechtspersoon	6	0	6	4	5

Tabel 4. Taal van de verzoeker

	2012	2013	2014	2015	2016
Franstalig	51	92	92	75	99
Nederlandstalig	40	97	76	54	70
Duitstalig	0	0	0	0	0
Anderstalig	0	0	0	1	0

Tabel 5. Aard van de door het Beroepsorgaan genomen voorbereidende beslissingen[233]

	2012	2013	2014	2015	2016
Volledig dossier opvragen (1)	90	187	168	130	167
Aanvullende informatie opvragen (2)	5	12	16	7	23
Horen lid overheid (3)	10	3	11	7	10
Beslissing voorzitter (4)	0	0	0	0	0
Informatie uit dossier halen door Beroepsorgaan (5)	44	68	78	50	54
Informatie uit dossier halen door inlichtingendienst (6)	0	0	0	0	0

(1) Het Beroepsorgaan beschikt over de mogelijkheid het gehele onderzoeksdossier bij de veiligheidsoverheden op te vragen. Aangezien dit dossier meer gegevens bevat dan het onderzoeksverslag alleen, wordt dit verzoek systematisch gedaan.

233 Het 'aantal genomen voorbereidende beslissingen' (tabel 5), de 'wijze waarop de verzoeker zijn rechten van verdediging gebruikt' (tabel 6) of nog, de 'aard van de beslissingen van het beroepsorgaan' (tabel 7) is niet noodzakelijkerwijs gelijklopend met het aantal ingediende verzoeken uit de tabellen 1 tot en met 4. Immers, sommige dossiers werden bijvoorbeeld al opgestart in 2016, terwijl de beslissing pas viel in 2017.

(2) Het Beroepsorgaan heeft de mogelijkheid om tijdens de procedure aanvullende informatie die het nuttig acht, op te vragen.
(3) Het Beroepsorgaan kan beslissen om de leden van de inlichtingen- en politiediensten of van de veiligheidsoverheden die aan het veiligheidsonderzoek of de -verificatie hebben meegewerkt, te horen.
(4) De voorzitter van het Beroepsorgaan kan beslissen dat het lid van de inlichtingendienst bepaalde gegevens geheim houdt tijdens zijn verhoor.
(5) Indien de betrokken inlichtingen- of politiedienst hierom verzoekt, kan de voorzitter van het Beroepsorgaan beslissen dat bepaalde informatie uit het dossier dat aan de verzoeker ter inzage zal worden voorgelegd, wordt gehaald (*supra*).
(6) Indien het informatie betreft die afkomstig is van een buitenlandse inlichtingendienst, beslist de Belgische inlichtingendienst zelf of de informatie ter inzage is. Dit is een aspect van de toepassing van de zogenaamde 'derdenregel'.

Tabel 6. Wijze waarop de verzoeker zijn rechten van verdediging gebruikt

	2012	2013	2014	2015	2016
Dossierinzage door klager / advocaat	54	103	84	84	87
Horen van de klager / advocaat[234]	65	138	115	107	127

Tabel 7. Aard van de beslissingen van het Beroepsorgaan

	2012	2013	2014	2015	2016
Veiligheidsmachtigingen (art. 12 e.v. W.C&VM)					
Beroep onontvankelijk	0	2	0	4	0
Beroep zonder voorwerp	1	3	3	3	7
Beroep ongegrond	19	20	12	19	18
Beroep gegrond (volledige of gedeeltelijke toekenning)	23	35	14	24	24
Bijkomende onderzoeksdaden door overheid	1	0	0	0	2
Bijkomende termijn voor overheid	0	14	12	1	2
Zonder gevolg	0	0	0	1	0

234 De W.Beroepsorg. regelt de bijstand door een advocaat tijdens de zitting, maar niet de vertegenwoordiging door deze laatste. In bepaalde dossiers wordt de klager (al dan niet bijgestaan door zijn advocaat) meermaals gehoord.

	2012	2013	2014	2015	2016
Veiligheidsattesten toegang geclassificeerde zones (art. 22*bis*, al. 1 W.C&VM)					
Beroep onontvankelijk	0	0	0	0	0
Beroep zonder voorwerp	0	0	0	0	0
Beroep ongegrond	0	0	2	4	1
Beroep gegrond (toekenning)	0	0	0	2	1
Veiligheidsattesten plaats of gebeurtenis (art. 22*bis*, al. 2 W.C&VM)					
Beroep onontvankelijk	3	1	0	0	0
Beroep zonder voorwerp	1	0	0	0	0
Beroep ongegrond	8	6	6	8	2
Beroep gegrond (toekenning)	6	11	8	10	4
Verleent akte van afstand van beroep	0	0	0	2	0
Veiligheidsattesten voor de nucleaire sector (art. 8*bis* § 2 W.C&VM)					
Beroep onontvankelijk	–	–	–	–	1
Beroep zonder voorwerp	–	–	–	–	1
Beroep ongegrond	–	–	–	–	0
Beroep gegrond (toekenning)	–	–	–	–	7
Veiligheidsadviezen (art. 22*quinquies* W.C&VM)					
Beroep onbevoegd	5	0	4	0	0
Beroep onontvankelijk	1	4	4	6	15
Beroep zonder voorwerp	0	1	4	0	0
Bevestiging negatief advies	9	25	53	28	42
Omvorming in positief advies	4	65	41	23	46
Beroep tegen normatieve rechtshandelingen (art. 12 W.Beroepsorg.)	0	0	0	0	0
TOTAAL	**81**	**187**	**163**	**137**[235]	**173**

[235] Er waren nog twee specifieke beslissingen van verlenen akte van afstand van beroep waardoor het totaal in 2015 op 137 kwam.