



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

*Afdeling openbaarheid van bestuur*

11 juli 2019

ADVIES 2019-75

met betrekking tot het verkrijgen van een hele reeks van documenten met betrekking tot overeenkomsten afgesloten met private veiligheidsfirma's

(CTB/2019/69)

## 1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail van 26 april 2019 vraagt de heer X ‘in het kader van een journalistiek onderzoek naar de inzet van private beveiligingsfirma’s door overheden” om bepaalde informatie en documenten te ontvangen, meer bepaald alle contracten die de Veiligheid van de Staat de voorbije vijf jaar heeft afgesloten met één van de volgende bedrijven, met hun dochteraannemingen of met andere rechtspersonen waarin deze rechtstreeks of onrechtstreeks participeren (via onder andere aandeelhouderschap, outsourcing of als onderaannemer):

- G4S PLC
- Securitas AB
- SERIS Security NV
- Trigion NV
- ICTS Europe S.A.
- F.A.C.T. SECURITY SPRL

Hij wenst meer specifiek het volgende te ontvangen:

- een afschrift van elk van deze contracten;
- een oplijsting per jaar en per contract van de uitgaven die de afgelopen 5 jaar gedaan zijn in het kader van elk van de hiervoor vermelde contracten;
- per contract:
  - het bedrag waarvoor een overeenkomst aangegaan is;
  - de te leveren diensten waarvoor het contract werd afgesloten;
  - de looptijd van deze contracten;
  - hoe vaak deze contracten al verlengd zijn;
  - of er plannen zijn om deze contracten te verlengen;
- voor de afgelopen vijf jaar:
  - een afschrift van eventuele klachten die de Veiligheid van de Staat heeft ontvangen over de hiervoor vermelde bedrijven;
  - een afschrift van eventuele klachten die de Veiligheid van de Staat zelf heeft overgemaakt aan de hiervoor vermelde bedrijven;
  - een afschrift van eventuele ingebrekestellingen die de Veiligheid van de Staat heeft gestuurd naar de hiervoor vermelde bedrijven;
  - een oplijsting van eventuele rechtszaken en andere juridische procedures die de Veiligheid van de Staat heeft

aangespannen tegen de hiervoor vermelde bedrijven en de redenen om deze procedures in te stellen;

- een oplijsting van alle contracten die er geweest zijn tussen de Veiligheid van de Staat en de hiervoor vermelde bedrijven in het kader van het uitbesteden van diensten.

1.2. De Veiligheid van de Staat weigert bij e-mail van 22 mei 2019 de toegang tot de gevraagde informatie “omdat de informatie over de beveiliging van de gebouwen, de goederen en het personeel van de Veiligheid van de Staat geclassificeerd is en enkel mag worden meegedeeld aan personen die over een veiligheidsmachtiging en de nodige “need to know” beschikken. De niet-geëigende aanwending van deze informatie kan immers de kwetsbaarheden van de dienst blootleggen en zo schade toebrengen aan de veiligheid van het land. Ook de firma’s waarmee de Veiligheid van de Staat contracten afsluit, zijn trouwens gebonden aan een geheimhoudingsplicht en mogen geen informatie over hun samenwerking met de dienst bekend maken. Artikel 26 van de voormelde classificatiewet bepaalt dat de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur niet van toepassing is op geclassificeerde informatie. Deze regel wordt bevestigd in artikel 6, § 2, 4° van de wet van openbaarheid van bestuur, waarop u uw aanvraag baseert, dat uitdrukkelijk stelt dat de vraag om een afschrift van bestuursdocumenten wordt afgewezen indien dit afbreuk doet aan de belangen die beschermd worden door de classificatiewet. Voornoemde redenen tonen aan dat er geen positief gevolg kan worden gegeven aan uw verzoek tot afschrift van alle overeenkomsten tussen de Veiligheid van de Staat en private beveiligingsfirma’s.”

1.3. Bij e-mail van 27 juni 2019 verzoekt de aanvrager dat de Veiligheid van de Staat haar weigering zou heroverwegen. Bij e-mail van dezelfde dag vraagt hij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd, om een advies.

## **2. De ontvankelijkheid van de aanvraag**

De Commissie is van oordeel dat het verzoek om advies ontvankelijk is. Zoals artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: de wet van 11 april 1994) voorschrijft, heeft de aanvrager zijn verzoek om advies aan de Commissie en het

verzoek tot heroverweging aan de Veiligheid van de Staat tegelijkertijd ingediend.

### 3. De gegrondheid van de aanvraag

De Commissie wenst er de aanvrager uitdrukkelijk op te wijzen dat de verwijzing naar het doeleinde waarvoor hij informatie en documenten wenst te ontvangen, zijnde ‘in het kader van een journalistiek onderzoek’ niet relevant is voor de beoordeling van een aanvraag om toegang in het kader van artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994. De grondwetgever noch de wetgever hebben aan het bestaan van specifieke doeleinden bijzondere rechten toegekend in het kader van de openbaarheid van bestuur die verder zouden reiken dan wat eenieder toekomt. Wel hebben de grondwetgever en de wetgever geen afbreuk willen doen aan het eventueel bestaan van ruimere rechten van toegang tot bestuursdocumenten voor zover die in andere wetgeving zijn toegekend (artikel 13 van de wet van 11 april 1994).

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden ingeroepen die zich bevinden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 en dit inroepen *in concreto* en op pertinente wijze kan worden gemotiveerd. Slechts uitzonderingsgronden die bij wet zijn opgelegd kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend geïnterpreteerd moeten worden (Arbitragehof, arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997, overweging B.2.1 en 2.2 en Arbitragehof, arrest nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2).

De Commissie stelt evenwel vast dat de aanvraag niet enkel betrekking heeft op bestaande documenten, maar ook op “oplijstingen”. Voor zover deze “oplijstingen” op zichzelf niet bestaan, vloeit er noch uit artikel 32 van de Grondwet, noch uit de wet van 11 april 1994 een verplichting voort om dergelijke lijsten met daarin gewenste informatie op te maken. Voor zover de gevraagde lijsten niet bestaan, moet de aanvraag ongegrond worden geacht.

De Commissie merkt daarnaast ook op dat de expliciete afwijzing van de aanvraag tot openbaarmaking enkel betrekking heeft op het verstrekken

van een afschrift van alle overeenkomsten tussen de Veiligheid van de Staat en private beveiligingsfirma's, terwijl de aanvraag op heel wat meer documenten betrekking heeft. Aangezien de termijn waarbinnen de Veiligheid van de Staat een antwoord had moeten geven verlopen is, moet de aanvraag met betrekking tot het verkrijgen van andere documenten impliciet geacht worden te zijn afgewezen (artikel 6, § 5, tweede lid van de wet van 11 april 1994).

De Commissie is van oordeel dat voor zover de Veiligheid van de Staat aantoonbaar met verwijzing naar de toepasselijke regelgeving dat bepaalde documenten of informatie geclassificeerd is, artikel 26, § 1 van de wet van 11 december 1998 'betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen' (hierna: wet van 11 december 1998) van toepassing is. Deze bepaling houdt in dat de wet van 11 april 1994 niet op deze documenten van toepassing is en de toegang tot deze documenten enkel mogelijk is onder de voorwaarden vermeld in de wet van 11 december 1998.

Verkeerdelijk roept de Veiligheid van de Staat voor geclassificeerde documenten ook artikel 6, § 2, 4° van de wet van 11 april 1994 in, wat niet dienstig is. Voor geclassificeerde documenten geldt immers dat de wet van 11 december 1998 primeert zodat de wet van 11 april 1994 niet van toepassing is (zie artikel 26, § 1, van de wet van 11 december 1998) en er dus ook geen rechtsgrondslag in de wet van 11 april 1994 te vinden is om de toegang tot geclassificeerde documenten te weigeren.

Artikel 6, § 2, 4° van de wet van 11 april 1994 kan dan ook enkel een rol spelen in zoverre de documenten niet geclassificeerd zijn en, zoals uit de adviespraktijk van de Commissie blijkt, voor zover de belangen waarnaar wordt verwezen al niet eerder in artikel 6, § 1 van de voornoemde wet zijn vermeld.

De Commissie benadrukt dat de uitzonderingen aanwezig in artikel 6, § 2 van de wet van 11 april 1994 absolute uitzonderingsgronden zijn, wat inhoudt dat er geen belangenafweging dient plaats te vinden tussen enerzijds het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking en het belang dat de wetgever met de uitzonderingsgrond heeft willen beschermen. Een belangenafweging tussen beide belangen dient slechts plaats te vinden voor zover uitzonderingsgronden vermeld in artikel 6, § 1 en artikel 6, § 3 van de wet van 11 april 1994 van toepassing zijn. Het is

dus niet correct wanneer de aanvrager beweert dat de Veiligheid van de Staat “steeds het bredere maatschappelijk belang van de burger om op zijn minst een minimale controle te kunnen uitoefenen op het functioneren van de Veiligheid van de Staat als overheidsorganisatie” in overweging zou moeten nemen. En zelfs wanneer dit voor de uitzonderingsgronden vermeld in artikel 6, § 1 wel het geval is, dan leidt dit niet noodzakelijk tot de openbaarmaking van de informatie die onder de daarin vermelde belangen beschermd worden. Er dient immers een belangenafweging in concreto plaats te vinden.

De Commissie wenst er verder op te wijzen dat adviezen die de Commissie verleent in het kader van de administratieve beroepsprocedure steeds aan een concrete aanvraag zijn verbonden en aan de specifieke inhoud van de gevraagde bestuursdocumenten, zodat ze niet zomaar kunnen ingeroepen worden om een heel andere aanvraag te ondersteunen.

De Commissie sluit niet uit dat voor zover er heel wat niet-geclassificeerde documenten onder de aanvraag vallen, eventueel de kennelijke onredelijkheid van de aanvraag kan worden ingeroepen. Wat de mogelijkheid om deze uitzonderingsgrond in te roepen betreft, wil de Commissie niettemin verwijzen naar haar advies uit eigen beweging over dit onderwerp, namelijk advies 2019-33. Zoals alle adviezen is dit advies op de website van de Commissie terug te vinden ([www.bestuursdocumenten.be](http://www.bestuursdocumenten.be)).

Tot slot, wenst de Commissie voor zover het gaat om niet-geclassificeerde documenten te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarheid op grond waarvan slechts informatie aan de openbaarheid kan worden onttrokken voor zover hierop een uitzonderingsgrond van toepassing is. Alle andere informatie in een bestuursdocument moet vooralsnog openbaar worden gemaakt.

Brussel, 11 juli 2019.

F. SCHRAM  
secretaris

K. LEUS  
voorzitster