

Rolnummer 4984
Arrest nr. 106/2011 van 16 juni 2011

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 6, eerste lid, 1°, en 7, § 3, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en R. Henneuse, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, J. Spreutels en T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 205.683 van 24 juni 2010 in zake Burt Agneessens tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 30 juni 2010, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 6, eerste lid, 1^o, en 7, § 3, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid artikel 22 van de Grondwet afzonderlijk en in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, doordat deze artikelen toelating geven aan de minister van Binnenlandse Zaken, of een door hem aangewezen ambtenaar om gegevens betreffende veroordelingen tot werkstraffen uit het strafregister van een persoon op te vragen, terwijl artikel 594, eerste lid, 4^o, van het Wetboek van Strafvordering, zoals die bepaling luidde vóór de opheffing ervan door artikel 204 van de wet van 21 december 2009 tot hervorming van het hof van assisen, zulks uitdrukkelijk verbiedt, ongeacht het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ? ».

De Ministerraad heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 5 april 2011 :

- is verschenen : Mr. H.-K. Carême, tevens *loco* Mr. P. Luypaers, advocaten bij de balie te Leuven, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Moerman verslag uitgebracht;
- is de voornoemde advocaat gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Bij beslissing van 14 februari 2008 weigert de minister van Binnenlandse Zaken aan Burt Agneessens een identificatiekaart voor het uitoefenen van bewakingsactiviteiten te verlenen.

Op 14 april 2008 stelt Burt Agneessens een beroep tot nietigverklaring van die beslissing in bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In het kader van die procedure stelt dat rechtscollege voormelde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De Ministerraad voert allereerst aan dat de prejudiciële vraag onontvankelijk is omdat de toepassing van de artikelen 6, eerste lid, 1^o, en 7, § 3, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, die de minister van Binnenlandse Zaken, of een door hem aangewezen ambtenaar, toelaten om gegevens betreffende veroordelingen tot werkstraffen uit het strafregister op te vragen, terwijl volgens artikel 594 van het Wetboek van strafvordering administratieve overheden geen toegang kunnen krijgen tot die gegevens, voortvloeit uit het beginsel *lex specialis derogat legi generali*. De Ministerraad ziet dan ook niet in hoe de in het geding zijnde bepalingen artikel 22 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten zouden schenden.

A.2.1. Volgens de Ministerraad vloeit uit artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens voort dat elke overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven moet worden voorgeschreven door een voldoende precieze wettelijke bepaling, en dat zij noodzakelijk moet zijn om een wettig doel te bereiken. Volgens die partij is te dezen aan die voorwaarden voldaan.

A.2.2. De Ministerraad is van oordeel dat de in het geding zijnde bepalingen een voldoende precieze wettelijke grondslag bieden voor een eventuele overheidsinmenging in het privéleven, vermits de doelstellingen van de wetgever en de opdracht van de minister op nauwkeurige wijze worden uiteengezet.

A.2.3. Nog volgens de Ministerraad is de overheidsinmenging noodzakelijk om na te kunnen gaan of de personen die bewakingsactiviteiten wensen uit te oefenen niet veroordeeld zijn. Hij wijst erop dat luidens artikel 6, eerste lid, 1^o, van de wet van 10 april 1990 personen die bewakingsactiviteiten uitoefenen niet mogen zijn veroordeeld, zelfs niet met uitstel, tot enige correctionele of criminele straf, bestaande uit een geldboete, een werkstraf of een gevangenisstraf, behoudens veroordelingen wegens inbreuken op de wetgeving betreffende de politie over het wegverkeer.

A.2.4.1. Tot slot is er, volgens de Ministerraad, een redelijk verband van evenredigheid tussen de gevolgen van de maatregel voor de onderzochte persoon en de belangen van de maatschappij. Hij wijst erop dat de persoon die wordt onderworpen aan het onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden, instemming dient te geven met het uitvoeren van het onderzoek (artikel 7, § 2, van de wet van 10 april 1990). Hij voegt eraan toe dat enkel de personen die werkzaam zijn bij de Algemene Directie Veiligheids- en Preventiebeleid, Directie Private Veiligheid, van de FOD Binnenlandse Zaken en die zijn aangewezen bij een besluit dat is vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, toegang krijgen tot het centraal strafregister (artikel 7, § 3, van de wet van 10 april 1990).

A.2.4.2. De evenredigheid van de in het geding zijnde bepalingen blijkt, volgens de Ministerraad, ook uit het feit dat bepaalde strafrechtelijke beslissingen worden uitgesloten van de gegevens waartoe ambtenaren van de FOD Binnenlandse Zaken toegang toe hebben, en uit het feit dat de persoonsgegevens in kwestie dienen te worden vernietigd zodra de administratieve beslissing waartoe het onderzoek aanleiding geeft, definitief is geworden.

A.2.4.3. De Ministerraad wijst erop dat de vertrouwelijkheid van de gegevens te dezen werd gewaarborgd vermits de kennisgeving aan de bewakingsondernemingen die de identificatiekaart hadden aangevraagd voor de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege, enkel vermeldt dat die partij niet voldoet aan de wettelijke vereisten bepaald in artikel 6, eerste lid, 1^o, van de wet van 10 april 1990, zonder te preciseren waarom dat zo is.

A.3. De Ministerraad besluit dat de prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

- B -

Wat de in het geding zijnde bepalingen betreft

B.1.1. Het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid van de artikelen 6, eerste lid, 1°, en 7, § 3, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid met artikel 22 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

B.1.2. Artikel 6, eerste lid, 1°, van de wet van 10 april 1990, zoals van toepassing op de feiten voor het verwijzende rechtscollege, bepaalde :

« De personen die in een onderneming, dienst of instelling, bedoeld in artikel 1 een andere functie uitoefenen dan die welke beoogd worden in artikel 5, moeten voldoen aan de volgende voorwaarden :

1° niet veroordeeld geweest zijn, zelfs niet met uitstel, tot een gevangenisstraf van ten minste zes maanden wegens enig misdrijf, tot een gevangenisstraf of een andere straf wegens diefstal, heling, afpersing, misbruik van vertrouwen, oplichting, valsheid in geschriften, opzettelijke slagen en verwondingen, aanranding van de eerbaarheid, verkrachting, of misdrijven, bepaald bij de artikelen 379 tot 386^{ter} van het Strafwetboek, bij artikel 227 van het Strafwetboek, bij artikel 259^{bis} van het Strafwetboek, bij de artikelen 280 en 281 van het Strafwetboek, bij de artikelen 323, 324 en 324^{ter} van het Strafwetboek, bij de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica en haar uitvoeringsbesluiten, de wet van 3 januari 1933 op de vervaardiging van, de handel in en het dragen van wapens en op de handel in munitie en haar uitvoeringsbesluiten, de wet van 8 december 1992 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, of de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden.

Personen die activiteiten uitoefenen zoals bedoeld in artikel 1, eerste lid, §§ 1, 6°, 6 en 8, mogen, in afwijking van het eerste lid, niet veroordeeld zijn, zelfs niet met uitstel, behoudens veroordelingen wegens inbreuken op de wetgeving betreffende de politie over het wegverkeer, tot enige correctionele of criminele straf, bestaande uit een geldboete, een werkstraf of een gevangenisstraf.

Personen die soortgelijke in kracht van gewijsde gegane veroordelingen hebben opgelopen in het buitenland, worden geacht niet aan de hierboven gestelde voorwaarde te voldoen.

Iedere persoon die ingevolge een in kracht van gewijsde gegane veroordeling niet meer aan deze voorwaarde voldoet is gehouden hiervan onmiddellijk de personen die de werkelijke leiding hebben van de onderneming, dienst of instelling op de hoogte te brengen.

De onderneming, dienst of instelling is gehouden ogenblikkelijk de Minister van Binnenlandse Zaken te waarschuwen, zodra de onderneming, dienst of instelling kennis heeft van het feit dat een persoon ingevolge een in kracht van gewijsde gegane veroordeling niet meer aan deze voorwaarde voldoet, en dient ogenblikkelijk een einde te maken aan elke taak die bij deze onderneming, dienst of instelling door deze persoon wordt vervuld ».

B.1.3. Artikel 7 van de wet van 10 april 1990, zoals van toepassing op de feiten voor het verwijzende rechtcollege, bepaalde :

« § 1. Het onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden waaraan de personen bedoeld in de artikelen 5 en 6 moeten voldoen, gebeurt op initiatief van de door de Minister van Binnenlandse Zaken aangewezen ambtenaar.

De ambtenaar, bedoeld in het eerste lid, vraagt een onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden slechts aan nadat hij heeft vastgesteld dat betrokkene gekend is bij de diensten, als bedoeld in het derde lid, voor feiten of handelingen, bepaald door de Koning.

Het onderzoek wordt uitgevoerd, al naargelang het geval, door de personen bedoeld in artikel 16, eerste lid, of door de Veiligheid van de Staat.

§ 2. De aard van de gegevens die kunnen worden onderzocht, heeft betrekking op inlichtingen van gerechtelijke of bestuurlijke politie of beroepsgegevens van belang in het kader van de bepalingen vervat in de artikelen 5, eerste lid, 4° en 8° en 6, eerste lid, 4° en 8°.

De persoon die aan het onderzoek bedoeld in § 1, eerste lid, onderworpen wordt, dient hiertoe voorafgaandelijk en eenmalig, via de onderneming, dienst of instelling, waarvoor hij de activiteiten, zoals bedoeld in artikel 1 uitoefent of zal uitoefenen, zijn instemming te hebben gegeven, op een door de Minister van Binnenlandse Zaken te bepalen wijze.

De onderneming, dienst of instelling kan omtrent een persoon die zij beoogt aan te werven, en slechts nadat die zijn instemming, als bedoeld in het tweede lid, heeft verleend, de ambtenaar, als bedoeld in het eerste lid, vragen of hij een vraag tot onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden in overweging neemt.

§ 3. Met het oog op de verificatie van de voorwaarden, bedoeld in artikel 5, eerste lid, 1° en 8°, en in artikel 6, eerste lid, 1° en 8°, voorafgaand aan de procedure bedoeld in § 1, hebben de personen, werkzaam bij de Algemene Directie Veiligheids- en Preventiebeleid, Directie Private Veiligheid, van de FOD Binnenlandse Zaken, aangeduid bij een besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, kosteloos en rechtstreeks toegang tot de in het centraal strafregister opgenomen gegevens, met uitzondering van :

1° beslissingen vernietigd op grond van artikel 416 tot 442 of artikel 443 tot 447bis van het Wetboek van Strafvordering;

2° beslissingen tot intrekking genomen op grond van de artikelen 10 tot 14 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof;

3° veroordelingen en beslissingen uitgesproken op grond van een opgeheven wetsbepaling, op voorwaarde dat de strafbaarheid van het feit is opgeheven.

Zij kunnen kennis nemen van de gegevens bedoeld in § 2, eerste lid.

De persoonsgegevens die in toepassing van het eerste lid worden ingewonnen of ontvangen, worden onmiddellijk vernietigd zodra de administratieve beslissing, waartoe het onderzoek van deze persoonsgegevens aanleiding gaf, definitief geworden is ».

Wat de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag betreft

B.2.1. Volgens de Ministerraad zou de prejudiciële vraag onontvankelijk zijn omdat de toepassing van de in het geding zijnde bepalingen voortvloeit uit het beginsel *lex specialis derogat legi generali* en omdat niet duidelijk zou zijn hoe die bepalingen artikel 22 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, zouden schenden.

B.2.2. De Ministerraad erkent dat de in het geding zijnde bepalingen van toepassing zijn op de feiten in het bodemgeschil. Voor het overige is de prejudiciële vraag voldoende duidelijk om het Hof in staat te stellen ze te beantwoorden.

B.2.3. De exceptie wordt verworpen.

Ten gronde

B.3. Het Hof wordt gevraagd of de in het geding zijnde bepalingen bestaanbaar zijn met artikel 22 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, in zoverre de personen die werkzaam zijn bij de Algemene Directie Veiligheids- en Preventiebeleid, Directie Private Veiligheid, van de FOD Binnenlandse Zaken en die zijn aangewezen bij een besluit dat is vastgesteld na overleg in de

Ministerraad en na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, kosteloos en rechtstreeks toegang hebben tot de in het centraal strafregister opgenomen gegevens met het oog op de verificatie van de voorwaarden bedoeld in artikel 6, eerste lid, 1°, van de wet van 10 april 1990.

B.4.1. Artikel 22 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht ».

B.4.2. Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen ».

B.4.3. Artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

« 1. Niemand mag worden onderworpen aan willekeurige of onwettige inmenging in zijn privé-leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling, noch aan onwettige aantasting van zijn eer en goede naam.

2. Een ieder heeft recht op bescherming door de wet tegen zodanige inmenging of aantasting ».

B.5.1. De rechten die bij artikel 22 van de Grondwet, bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en bij artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten worden gewaarborgd, zijn niet absoluut. Hoewel artikel 22 van de Grondwet aan eenieder het recht op eerbiediging van zijn privéleven en zijn

gezinsleven toekent, voegt die bepaling daar immers aan toe : « behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald ».

De voormelde bepalingen vereisen dat elke overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven wordt voorgeschreven door een voldoende precieze wettelijke bepaling en dat zij noodzakelijk is om een wettige doelstelling te bereiken, hetgeen met name inhoudt dat een redelijk verband van evenredigheid moet bestaan tussen de gevolgen van de maatregel voor de betrokken persoon en de belangen van de gemeenschap.

B.5.2. Aangezien de bestreden bepalingen een inmenging van de overheid in het recht op eerbiediging van het privéleven inhouden (zie EHRM, 18 januari 2011, *Mikolajova t. Slowakije*), dient het Hof te onderzoeken of die inmenging aan de voormelde vereisten voldoet.

B.6.1. Artikel 6*bis* van de wet van 10 april 1990, ingevoegd bij artikel 7 van de wet van 9 juni 1999 « tot wijziging van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten », vóór het werd vervangen en hernummerd bij artikel 9 van de wet van 7 mei 2004 « tot wijziging van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten, de wet van 29 juli 1934 waarbij private milities verboden worden en de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective », bepaalde :

« Het onderzoek naar de moraliteitsvoorwaarden waaraan de personen bedoeld in de artikelen 5 en 6 moeten voldoen, gebeurt op vraag van de door de Minister van Binnenlandse Zaken aangewezen ambtenaar of op vraag van de Minister van Justitie, in het kader van zijn adviesverlening, zoals bedoeld in artikel 2, § 1, van de wet. Het wordt uitgevoerd, al naargelang het geval, door de personen bedoeld in artikel 16, eerste lid, van de wet of door de Veiligheid van de Staat.

De aard van de gegevens die kunnen worden onderzocht, hebben betrekking op inlichtingen van gerechtelijke of bestuurlijke politie en beroepsgegevens van belang in het kader van de bepalingen in artikelen 5, eerste lid, 4°, 5, eerste lid, 8°, 6, eerste lid, 4° en 6, eerste lid, 8°.

De personen die aan een onderzoek bedoeld in het eerste lid onderworpen worden, dienen hiertoe voorafgaandelijk en eenmalig hun instemming te hebben gegeven, op een door de Minister van Binnenlandse Zaken te bepalen wijze ».

B.6.2. In de parlementaire voorbereiding werd die bepaling als volgt verantwoord :

« De bedoeling van de invoeging van deze bepaling is tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad van State die stelt dat in de wet de aard van de gegevens en de toegestane manieren van inwinnen van deze gegevens moeten worden vastgelegd.

De voorgestelde principes zijn gebaseerd op deze zoals voorzien in de wet betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen. Het is niet mogelijk in de wet verdere verduidelijkingen hieromtrent aan te brengen zonder de effectiviteit van de onderzoeken, en de navolgende beoordelingsbevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken in het gedrang te brengen.

Het is niet de bedoeling deze gegevens te bewaren in geautomatiseerde gegevensbestanden zoals bedoeld in de wet van 8 december 1992 op de bescherming van de persoonsgegevens.

Deze toestemming kan verleend worden in het kader van de bestaande procedures voor de aanvraag van de vergunning alsmede deze tot het bekomen van de identificatiekaart » (*Parl. St.*, Kamer, 1998-1999, nr. 2027/1, pp. 8-9).

B.6.3. Artikel 9 van de wet van 7 mei 2004, die het voormelde artikel *6bis* vervangt en hernummert, werd als volgt verantwoord :

« De wetgever voorzag in 1999 in een systeem van onderzoeken inzake de veiligheidsvoorwaarden. Er dient te worden verduidelijkt dat met deze onderzoeken niet de veiligheidsonderzoeken worden bedoeld, zoals voorzien in artikel 7, 2° van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, noch de veiligheidsonderzoeken zoals bedoeld in artikel 13, 3° van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen. Daarom wordt in het kader van deze wet de terminologie 'onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden' gehanteerd waarbij rechtstreeks verwezen wordt naar de voorwaarden bedoeld in de artikels 5, eerste lid, 8°, en 6, eerste lid, 8°, van de wet.

De praktische toepassing van deze onderzoeken heeft evenwel uitgewezen dat een afstemming van dit systeem op de bestaande tewerkstellingspraktijk in zowel de bewakings- als in de beveiligingssector wenselijk is. Deze praktijk houdt meestal in dat een onderneming die nieuwe bewakingsagenten of alarminstallateurs wil aanwerven, een competentieselectie organiseert en de voor haar geschikte kandidaten aanwerft. Vervolgens worden deze personen op kosten van hun werkgever gevormd, conform de opleidingen voorzien in deze wet. Voor wie geslaagd is wordt aan de administratie een identificatiekaart aangevraagd. In het kader van deze aanvraag, wordt door de bevoegde ambtenaar tot een veiligheidsonderzoek beslist, waarna de kaart al naar gelang het geval, wordt toegekend of geweigerd.

Deze praktijk is, indien de identificatiekaart uiteindelijk geweigerd wordt, nadelig voor alle partijen :

- voor de betrokkene, die nadat hij competent gebleken is, werd aangeworven en de opleiding met succes heeft doorlopen om uiteindelijk de toegang tot de bewakings- of beveiligingsmarkt te worden ontzegd;

- voor zijn werkgever, die zijn hoop stelde op een nieuwe werkkraft, hierin investeerde om, een hele tijd later, uiteindelijk te vernemen dat hij iemand anders moet kiezen;

- voor de maatschappij doordat er een bijkomend veiligheidsrisico wordt gecreëerd omdat personen van wie geoordeeld wordt dat ze een risico uitmaken als werknemer in deze sector, toch de nodige kennis kunnen opdoen van specifieke veiligheidsprocedures en veiligheidssystemen en dat ze ongewenste contacten kunnen leggen in de private veiligheidssector.

Om deze redenen stelt de regering voor de procedure [aan] te passen. Dit gebeurt doordat ze wordt opgesplitst in het eigenlijke onderzoek inzake de veiligheidsvoorwaarden en de in overwegingneming ervan die het onderzoek voorafgaat. Alsdan kunnen de ondernemingen die op het punt staan een kandidaat aan te werven, mits het respecteren van bepaalde voorwaarden en garanties, kennis krijgen van de in overwegingneming zodat ze weten dat de kandidaat wellicht een veiligheidsrisico uitmaakt en zodat ze zelf kunnen beslissen de betrokken kandidaat al dan niet aan te werven. Zodoende wenst de regering ook de praktijk te ondervangen waarbij sommige ondernemingen die hiervoor contacten hebben, zelf, via officieuze circuits zich informeren omtrent de betrouwbaarheid van kandidaten.

Deze methode is onderworpen aan volgende garanties en procedureregels :

- een in overwegingneming is uitsluitend mogelijk indien betrokkene gekend is wegens een feit dat voorkomt in een door de minister bepaalde en publiek bekende lijst; de handelingen en feiten die in rekening worden gebracht voor bepaalde functies zijn derhalve tegenstelbaar en de kandidaten kunnen op voorhand zelf beoordelen of ze al dan niet een risico uitmaken;

- de betrokkene verleent zijn voorafgaande en schriftelijke toestemming voor een onderzoek inzake de veiligheidsvoorwaarden; er is derhalve een instemmingvereiste noodzakelijk; hierdoor beschikt de kandidaat over het recht te beslissen dat over hem geen onderzoek inzake de veiligheidsvoorwaarden mag worden uitgevoerd;

- de onderneming wordt op haar vraag enkel en alleen in kennis gesteld van het feit dat een onderzoek inzake de veiligheidsvoorwaarden overwogen wordt; het spreekt voor zich dat de redenen die aan de basis liggen van dergelijke in overwegingneming aan de betrokken onderneming niet kunnen worden bekendgemaakt.

De tekst van artikel 7, § 1, tweede lid, is aangepast aan de opmerkingen van de Raad van State. Het is evenwel de bedoeling dat deze veiligheidsonderzoeken door de administratie zouden worden georganiseerd » (*Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, DOC 50-2328/001, pp. 28-30).

B.7.1. De wet van 7 mei 2004 heeft eveneens de activiteiten die de in artikel 1 van de wet van 10 april 1990 bedoelde ondernemingen, diensten of instellingen mogen uitoefenen, uitgebreid (artikel 3). Tevens worden de veiligheidsvoorwaarden waaraan zowel het

leidinggevend als het niet-leidinggevend personeel van die ondernemingen, diensten of instellingen dienen te voldoen, verstrengd (zie de artikelen 7 en 8 van de wet van 7 mei 2004, die de artikelen 6 en 7 van de wet van 10 april 1990 wijzigen).

B.7.2. Met betrekking tot het leidinggevend personeel wordt in de parlementaire voorbereiding van de wet van 7 mei 2004 het volgende vermeld :

« Het wordt essentieel geacht dat het leidinggevend personeel van de ondernemingen, diensten en instellingen, geïsoleerd door de wet uit betrouwbare personen bestaat.

De strengere aanpak op dit vak vormt een logische compensatie voor de bevoegdheidsuitbreiding die de wet voor de ondernemingen voorziet. Naarmate ze meer betrokken worden bij activiteiten die raken aan de openbare orde, de veiligheid en het behouden van de vrijheden van de burgers, mag de maatschappij van het leidinggevend personeel verwachten dat ze geen correctionele of criminele veroordelingen tot een geldboete, werkstraf of gevangenisstraf hebben opgelopen.

In de praktijk worden de personen die aan deze 'strengere' voorwaarden niet voldoen toch al geweerd, maar op basis van het niet voldoen aan de moraliteitsvoorwaarden. Dit behelst een zware en lange procedure en ondertussen bestaat er voor de betrokkenen onzekerheid omtrent hun situatie in relatie tot de voorgenomen beroepsuitoefening.

Het wordt dan ook opportuun geacht het actuele beleid direct in een wettelijke barrière om te zetten. Zodoende wordt er meer duidelijkheid geschapen voor betrokkenen met een gerechtelijk verleden » (*Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, DOC 50-2328/001, p. 25).

B.7.3. Wat het niet-leidinggevend personeel wordt in de parlementaire voorbereiding daaraan toegevoegd :

« De in artikel 6 bedoelde personen mogen niet veroordeeld zijn, zelfs niet met uitstel tot een gevangenisstraf van zes maanden of meer wegens enig misdrijf of tot een gevangenisstraf van drie maanden of meer wegens opzettelijke slagen en verwondingen.

Voorts bepaalt dit artikel dat de betrokkenen ook niet mogen veroordeeld zijn, zelfs niet met uitstel tot een correctionele gevangenisstraf wegens welbepaalde misdrijven. Deze bepaling wordt als problematisch ervaren omdat de administratie meer dan eens geconfronteerd wordt met, bijvoorbeeld, kandidaat bewakingsagenten die weliswaar tot een correctionele straf veroordeeld werden wegens, bijvoorbeeld diefstal, doch die niet kunnen geweerd worden omdat zij tot een zware geldstraf of werkstraf en niet tot een gevangenisstraf werden veroordeeld.

Het wordt voorts essentieel geacht dat ook bewakingsagenten, belast met het doen van vaststellingen, en het uitvoerend personeel van ondernemingen voor veiligheidsadvies en van opleidingsinstellingen uiterst betrouwbare personen zijn. Het is immers zo dat het personeel, via gesprekken met de klant, via een audit of via andere weg heel wat gevoelige informatie

verkrijgt over het beveiligingsgebeuren bij de klant. Daarom worden zij onderworpen aan dezelfde vereisten inzake afwezigheid van veroordelingen en beroepsdeontologie als het leidinggevend personeel. Ook van docenten van opleidingsinstellingen mag verwacht worden dat ze een voorbeeldfunctie hebben en derhalve van onberispelijk gedrag zijn » (*ibid.*, p. 27).

B.8. Nu de in artikel 6 van de wet van 10 april 1990 bepaalde veiligheidsvoorwaarden voor het niet-leidinggevend personeel van de ondernemingen, diensten en instellingen bedoeld in artikel 1 van die wet beogen te verzekeren dat die personen betrouwbaar zijn, streeft die bepaling een wettig doel na. Hetzelfde geldt wat de in artikel 7, § 3, van de wet van 10 april 1990 bepaalde toegang tot de in het centraal strafregister opgenomen gegevens betreft. Die toegang stelt de in die bepaling vermelde personeelsleden van de FOD Binnenlandse Zaken immers in staat na te gaan of aan de in artikel 6 bepaalde veiligheidsvoorwaarden is voldaan.

B.9. Het Hof dient evenwel nog te onderzoeken of de in het geding zijnde bepalingen evenredig zijn met het door de wetgever nagestreefde doel.

B.10.1. Te dien aanzien dient te worden vastgesteld dat de persoon die aan het onderzoek van de veiligheidsvoorwaarden wordt onderworpen, hiertoe voorafgaandelijk zijn instemming dient te geven (artikel 7, tweede lid, van de wet van 10 april 1990).

B.10.2. Enkel de personen die werkzaam zijn bij de Algemene Directie Veiligheids- en Preventiebeleid, Directie Private Veiligheid, van de FOD Binnenlandse Zaken en die zijn aangewezen bij een besluit dat is vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, krijgen toegang tot het centraal strafregister. Artikel 2 van het koninklijk besluit van 18 januari 2007 « betreffende de aanwijzing van personen die tewerkgesteld zijn binnen de Algemene Directie Veiligheids- en Preventiebeleid van de FOD Binnenlandse Zaken, Directie Private Veiligheid, en die rechtstreeks toegang hebben tot de gegevens die opgenomen zijn in het centraal strafregister » bepaalt dienaangaande :

« De Directeur-generaal van de Algemene Directie Veiligheids- en Preventiebeleid van de FOD Binnenlandse Zaken duidt schriftelijk bij naam de leden aan van de Directie Private Veiligheid die het recht hebben om mededelingen te ontvangen en toegang te hebben tot die informatie omwille van de functies die zij uitoefenen en hun behoefte om die informatie te kennen.

Hij wijst eveneens binnen de Directie Private Veiligheid de ambtenaar of agent aan die moet nagaan of de raadpleging van het centraal strafregister door de aangewezen personen, zich beperkt tot de gegevens die noodzakelijk zijn voor de controle van de naleving van de artikelen 5, eerste lid, 1^o en 8^o en 6, eerste lid, 1^o en 8^o van de voornoemde wet van 10 april 1990.

De in het eerste lid bedoelde personen verbinden er zich schriftelijk toe te waken over de veiligheid en de vertrouwelijkheid van de gegevens waartoe zij toegang hebben ».

Hieruit blijkt dat niet alleen het aantal personen die toegang hebben tot het centraal strafregister is beperkt, maar dat zij bovendien enkel de gegevens mogen raadplegen die hen in staat stellen na te gaan of aan de in de wet van 10 april 1990 bepaalde veiligheidsvoorwaarden is voldaan en dat zij het vertrouwelijk karakter van die gegevens dienen te waarborgen. Zo mogen die gegevens niet worden medegedeeld aan de onderneming, dienst of instelling die de betrokkene wenst aan te werven en die, met toepassing van artikel 7, § 2, van de wet van 10 april 1990, aan de door de minister van Binnenlandse Zaken aangewezen ambtenaar vraagt of hij een vraag tot onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden in overweging neemt. Aan die onderneming, dienst of instelling kan enkel worden medegedeeld of de betrokkene aan de veiligheidsvoorwaarden voldoet of niet.

B.10.3. Bovendien dienen die personen de geraadpleegde gegevens onmiddellijk te vernietigen zodra de administratieve beslissing waartoe het onderzoek van die persoonsgegevens aanleiding gaf, definitief is geworden (artikel 7, § 3, derde lid, van de wet van 10 april 1990).

B.11.1. Dat de personen die, op grond van artikel 7, § 3, van de wet van 10 april 1990, toegang hebben tot het centraal strafregister, eveneens toegang hebben tot de beslissingen die veroordelen tot een werkstraf overeenkomstig artikel 37^{ter} van het Strafwetboek, is niet onredelijk, gelet op het feit dat luidens artikel 6, eerste lid, 1^o, van de wet van 10 april 1990 niet-leidinggevend personeel van de ondernemingen, diensten en instellingen in kwestie niet mag zijn veroordeeld tot een werkstraf wegens bepaalde misdrijven. Uit de in B.7.3 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt immers uitdrukkelijk dat de wetgever in sommige gevallen de veroordeling tot een werkstraf als problematisch heeft ervaren.

B.11.2. Overigens dient te worden vastgesteld dat artikel 594, eerste lid, 4°, van het Wetboek van strafvordering, dat de beslissingen die veroordelen tot een werkstraf overeenkomstig artikel 37^{ter} van het Strafwetboek, uitsloot van de in het centraal strafregister opgenomen gegevens waartoe de door de Koning aangewezen administratieve overheden toegang hadden, werd opgeheven bij artikel 204 van de wet 21 december 2009 tot hervorming van het hof van assisen. Die bepaling werd als volgt verantwoord :

« De regering stelt voor in artikel 594, eerste lid, van het Wetboek van strafvordering, het 4° te schrappen.

Een aanpassing van artikel 594 is immers noodzakelijk aangezien de burgemeester het centraal strafregister raadpleegt om uit de lijst van gezworenen de personen te schrappen die een veroordeling hebben opgelopen tot een werkstraf van meer dan 60 uur. De veroordeling tot een werkstraf moet dan ook worden opgenomen op de uittreksels die aan de administratieve overheden ter beschikking worden gesteld » (*Parl. St.*, Senaat, 2008-2009, nr. 4-924/4, p. 221).

B.12. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 6, eerste lid, 1°, en 7, § 3, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid schenden niet artikel 22 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 16 juni 2011.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt