



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

5 november 2018

ADVIES 2018-111

met betrekking tot de toegang tot alle documenten die verband houden met door de Kansspelcommissie opgestarte sanctieprocedures tegen vergunninghouders klasse B die werden gesteund op de niet-exploitatie van de vergunning

(CTB/2018/106)

1. Een overzicht

1.1. Bij aangetekende brief van 30 juli 2018 vraagt meester Marc Ryckman, namens zijn cliënte Loumatic NV aan de Kansspelcommissie om inzage en kopie van alle documenten van de periode tussen 1 januari 2016 en 31 december 2017 die betrekking hebben op de door de Kansspelcommissie opgestarte sanctieprocedures tegen vergunningshouders klasse B die werden gesteund op de niet-exploitatie van de vergunning. De documenten waarvan inzage wordt gevraagd omvatten alle processen-verbaal, de onderliggende stukken waaruit de motivering blijkt om deze sanctieprocedures op te starten en de beslissingen die in de betreffende dossiers werden genomen. De aanvrager maakt duidelijk dat zijn vraag zich beperkt tot bestuursdocumenten met betrekking tot rechtspersonen.

1.2. De voorzitter van de Kansspelcommissie antwoordt bij brief van 8 augustus 2018 dat ze vooreerst wil opmerken dat de vraag moet worden voorgelegd aan de eerstvolgende vergadering van de Kansspelcommissie. Omwille van de vakantieperiode, is de eerstvolgende vergadering pas gepland op 19 september 2018 zodat ze voor deze datum geen beslissing kan nemen. Het verzoek om toegang wordt om die reden voorlopig geweigerd. Daarbij wordt aangevoerd dat de Kansspelcommissie geenszins wenst dat de processen-verbaal worden gebruikt als moderne schandpaal. Bovendien bevatten de opgevraagde documenten per definitie bijzonder bedrijfsgevoelige informatie en ondernemings- en fabricagegegevens die niet voor publicatie bestemd zijn. Verder wordt gesteld dat het niet kan dat

“concurrenten beginnen rondbazuinen dat de ene of andere vergunning precair is omwille van een aangevat, maar nog niet afgesloten onderzoek naar de daadwerkelijkheid van de exploitatie”.

Ten slotte merkt ze op dat via de website van de Kansspelcommissie kan worden nagegaan wie wel en wie niet (meer) vergund is. De intrekkingsbeslissingen die worden opgevraagd dateren allen van vóór 31 januari 2017, zodat zij niet langer voor vernietiging bij de Raad van State vatbaar zijn. Tegen deze sanctiebeslissingen kan – in de mate de aanvrager hierbij al een belang zou hebben – geen beroep meer worden ingesteld bij de Raad van State. Er is dan ook geen belang van de

aanvrager om dergelijke documenten 'at random' op te vragen. Voor de betwistingen voor de Raad van State, verwijst de Kansspelcommissie naar de zoekpagina van de arresten van de Raad van State.

1.3. Bij gewone brief en per e-mail van 28 augustus reageert de aanvrager op het 'voorlopig antwoord' van de Kansspelcommissie en "formuleert al een aantal opmerkingen:

- Vooreerst, artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. In talrijke adviezen van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten wordt duidelijk gesteld dat de toegang tot bestuursdocumenten slechts kan worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden ingeroepen die zich bevinden in artikel 6, §§ 1 en 2, van de wet van 11 april 1994 en dit inroepen *in concreto* en op pertinente wijze kan worden gemotiveerd. Het begrip "bestuursdocument" is daarenboven een begrip dat volgens de Grondwetgever zeer ruim moet worden geïnterpreteerd. Uitzonderingen op het beginsel van de openbaarheid van bestuursdocumenten zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie. Uitzonderingen moeten conform vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof worden verantwoord en moeten beperkend worden geïnterpreteerd.

De uitzonderingen in artikel 6, § 1 van de wet van 11 april 1994 veronderstellen van het bestuur een belangenafweging in *concreto* waarom de betrokken informatie in de gevraagde bestuursdocumenten afbreuk zou doen aan de door de wet beschermde belangen die worden ingeroepen. Er is vereist dat telkens *in concreto* wordt aangetoond waarin die schade zou kunnen liggen en hoe bovendien het belang van de openbaarheid moet worden afgewogen tegen het beschermde belang. Onder de uitzonderingsgronden in artikel 6, § 2 van de wet van 11 april 1994 kan de openbaarheid slechts worden geweigerd wanneer de informatie onder de limitatief opgesomde en restrictief te interpreteren uitzonderingsgronden valt.

Geen van beide uitzonderingsgronden is hier toepasselijk. Uw bezorgdheid over een “moderne schandpaal” wijzigt deze vaststelling geenszins. Dergelijke bezorgdheid is geen voldoende motivering om het verzoek tot inzage en afschrift van een aantal bestuursdocumenten van de Kansspelcommissie af te wijzen. Er wordt niet *in concreto* aangetoond op welke uitzonderingsgrond de Kansspelcommissie zich wenst te beroepen.

Overigens is het niet de bedoeling de bestuursdocumenten te gebruiken als moderne schandpaal. We zien daarenboven in dit opzicht het verschil niet in met vonnissen en arresten van de bevoegde hoven en rechtbanken, waarbij rechtsonderhorigen schuldig dan wel onschuldig worden bevonden aan strafrechtelijke of burgerrechtelijke fouten. U weet zeer goed dat deze openbaar zijn en dit leidt niet tot gebruik ervan als “moderne schandpaal”. De openbaarheid van de rechtspraak is een hoeksteen van ons juridisch bestel. Daarenboven gaat het, net als bij een vonnis of arrest, om de feitelijke en juridische inhoud en is het perfect haalbaar om de namen weg te laten of te beperken tot de eerste letter wat bij de publicatie van rechtspraak eveneens gebeurt. Daarbij wordt het vrijgeven van persoonlijke, vertrouwelijke en/of gevoelige informatie vermeden. Deze benadering wordt vaak angewend in dit soort aangelegenheden.

Een van de bestaansredenen van dit belangrijk principe is dat de rechtsonderhorigen niet op discriminatoire wijze zouden worden behandeld door rechtsprekende organen, en eenieder er kennis van kan nemen indien verschillende rechtsonderhorigen in gelijke situaties op verschillende manier worden beoordeeld en desgevallend bestraft. Aangezien wij wensen na te gaan of er sprake is van dergelijke ongelijke behandeling, is het imperatief dat inzage in de relevante documenten wordt toegekend. Mogelijke juridische acties die kunnen worden ondernomen op basis van een eventuele vastgestelde onrechtmatige behandeling, zijn niet beperkt tot een eventueel vernietigingsberoep van deze of gene beslissing voor de Raad van State.

Bovendien biedt artikel 6, § 4 van de wet van 11 april 1994 steeds de mogelijkheid de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift tot het overige deel te beperken wanneer in toepassing van artikel

6, §§ 1 tot 3 een bestuursdocument slechts voor een deel aan de openbaarheid moet of mag worden onttrokken.

- Tot slot willen we erop wijzen dat geen belang moet worden aangetoond voor de uitoefening van het recht van toegang tot bestuursdocumenten. Enkel indien de vraag betrekking zou hebben op “documenten van persoonlijke aard” dient een belang te worden aangetoond. Aangezien er in dit geval geen sprake is van “documenten van persoonlijke aard” maar louter bestuursdocumenten met betrekking tot rechtspersonen is dit dan ook geen motivatie om het verzoek tot inzage en afschrift van een aantal bestuursdocumenten eventueel te weigeren.”

1.4. Bij aangetekende brief van 21 september 2018 meldt de Kansspelcommissie dat ze op haar vergadering van 19 september 2018 de toegang tot de gevraagde bestuursdocumenten heeft geweigerd omdat de opgevraagde documenten bijzonder bedrijfsgevoelige informatie en ondernemings- en fabricagegegevens die niet voor publicatie bestemd zijn, bevatten. Er wordt verder opgemerkt dat via de website van de Kansspelcommissie kan worden nagegaan wie wél en wie niet (meer) vergund is. Daarbij wordt opgemerkt dat de intrekingsbeslissingen die zijn opgevraagd allen dateren van vóór 31 januari 2017, zodat ze niet langer voor vernietiging bij de Raad van State vatbaar zijn. Tegen deze sanctiebeslissingen kan – in de mate de aanvrager hierbij al een belang zou hebben – geen beroep meer worden ingesteld bij de Raad van State. De aanvrager heeft geen enkel belang om dergelijke documenten ‘at random’ op te vragen. Voor de betwistingen voor de Raad van State wordt doorverwezen naar de zoekpagina van de arresten van de Raad van State.

1.5. In reactie op de beslissing van de Kansspelcommissie, dient de aanvrager bij brief van 9 oktober 2018 een verzoek tot heroverweging in bij de Kansspelcommissie. In een brief verstuurd als bijlage bij een e-mail van diezelfde dag vraagt hij ook om een advies van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd. In zijn verzoek om advies voert de aanvrager volgende argumenten aan om de motivering van de weigering van de Kansspelcommissie te weerleggen:

- (a) “Onder het principe van openbaarheid van bestuur geldt een recht op inzage in bestuursdocumenten zoals bepaald in de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden ingeroepen die zich bevinden in artikel 6, §§ 1 en 2 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 overeenkomstig de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof geldt dat de uitzonderingen, beperkend geïnterpreteerd moeten worden (Arbitragehof, arrest nr. 17/97 van 26 maart 1997, overweging B.2.1 en 2.2 en Arbitragehof nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2).

Omgekeerd geldt dat het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten zoals gehuldigd in artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994, ruim moet worden geïnterpreteerd. Het uitgangspunt is daarbij dat elk bestuursdocument van nature openbaar is, tenzij er redenen zijn die een tijdelijk niet openbaarmaking rechtvaardigen en deze in een wettelijke norm hun grondslag vinden.

De administratieve overheid die een verzoek tot inzage krijgt, dient te onderzoeken of er één of meerdere uitzonderingsgronden moeten of kunnen worden ingeroepen. De wet van 11 april 1994 bevat slechts beperkte uitzonderingsgronden om af te wijken van het hierboven geschetste principe.

- (b) De Kansspelcommissie verwijst algemeen naar artikel 6, §§ 1 en 2 van de wet van 1 april 1994 om de vraag tot inzage en afschrift te weigeren.

De weigeringsbeslissing van de Kansspelcommissie, en de hierboven aangehaalde motivering waarop deze beslissing is gebaseerd, voldoet niet aan de bepalingen van de wet van 11 april 1994 en deze weigeringsbeslissing is dan ook onrechtmatig.

- (c) Weerlegging van de motivering van de Kansspelcommissie

- *Belang verzoekster en verwijzing naar verstreken termijn voor verzoek tot nietigverklaring van beslissing voor de Raad van State*

De Kansspelcommissie wijst erop dat de intrekkingbeslissingen die door ons worden opgevraagd, dateren van vóór 31 januari 2017, zodat zij niet langer voor vernietiging bij de Raad van State vatbaar zijn. Dit zou aantonen dat er geen belang is om de documenten in kwestie in te zien. Deze stelling kan niet worden bijgetreden.

Vooreerst wensen wij erop te wijzen dat er geen belang dient te worden aangetoond, tenzij de vraag betrekking zou hebben op “documenten van persoonlijke aard”. De vraag tot inzage beperkt zich *in casu* tot bestuursdocumenten met betrekking tot rechtspersonen en betreft geen documenten die op natuurlijke personen betrekking hebben. De algemene bezorgdheid als zou de inzage van de processen-verbaal kunnen worden gebruikt als “moderne schandpaal” is geen voldoende motivering in dit opzicht.

Wij verzoeken te kunnen achterhalen of de Kansspelcommissie in gelijkaardige dossiers al dan niet op gelijke wijze heeft gehandeld en wat de motivatie is geweest voor het al of niet intrekken van vergunningen. Het is van geen belang welk gevolg wij aan een eventuele aantoonbare discriminatie zullen geven en dat een eventuele procedure tot nietigverklaring voor de Raad van State niet langer mogelijk zou zijn wegens verstreken termijn. We kunnen niet beoordelen welke actie wij eventueel kunnen ondernemen indien wij geen inzage krijgen in de relevante documenten (is er sprake van corruptie waardoor concurrerende vergunninghouders in exact dezelfde situatie hun vergunning niet onmiddellijk wordt ingetrokken, terwijl dit bij verzoekster wel gebeurde?).

- *Beweerdelijk bedrijfsgevoelige informatie*

Het argument van de Kansspelcommissie dat de opgevraagde documenten bedrijfsgevoelige informatie en ondernemings- en fabricagegegevens zou bevatten, lijkt zeer ver gezocht. De documentatie in kwestie behandelt geenszins fabricagegegevens.

Het gaat om het al dan niet intrekken van vergunningen om kansspelen uit te baten, gebaseerd op het al dan niet daadwerkelijk exploiteren van een kansspelinrichting conform de bepalingen van de Kansspelwet. Het valt niet in te zien op welke wijze dit gevoelige informatie zou kunnen zijn.

Voor zover er effectief al sprake zou zijn van bedrijfsgevoelige informatie, is het perfect haalbaar om deze specifieke elementen weg te laten uit de documenten in kwestie. Op die manier wordt het vrijgeven van vertrouwelijke en/of gevoelige informatie vermeden. Bovendien biedt artikel 6, § 4 van de wet van 11 april 1994 nog steeds de mogelijkheid de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift tot het overige deel beperken wanneer in toepassing van artikel 6, §§ 1 tot 3 een bestuursdocument slechts voor een deel aan de openbaarheid moet of mag worden onttrokken.

- *Verwijzing naar lijst vergunningen op website Kansspelcommissie*

In haar weigering stelt de Kansspelcommissie dat de lijst van vergunningen kan geraadpleegd worden op de website van de Kansspelcommissie.

Dit is uiteraard onvoldoende informatie en kan niet dienen om het verzoek tot inzage in kwestie te weigeren. Met deze lijst aan vergunningen kan niet worden vastgesteld op welke wijze de Kansspelcommissie dossiers behandelt inzake het al dan niet intrekken van vergunningen op basis van beweerdelijk gebrek aan daadwerkelijke exploitatie.

Meer algemeen druist de weigering van de Kansspelcommissie regelrecht in tegen de principes van openbaarheid van bestuur en openbaarheid van (administratieve) rechtspraak, dewelke hoekstenen zijn van ons juridisch bestel. Verzoekster heeft het recht op openbaarheid van de beslissingen van de Kansspelcommissie, gelijkaardig aan de openbaarheid van vonnissen en arresten in ons land teneinde een eerlijke behandeling van eenieders zaak te garanderen conform met de Grondwet en het EVRM.

In het verzoek om advies verzoekt de aanvrager de Commissie om de Kansspelcommissie aan te maken de gevraagde documenten aan verzoekster te openbaren.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie gaat ervan uit dat de beslissing van 19 september 2018 in de plaats is gekomen van de (zogenoemde) ‘voorlopige’ weigeringsbeslissing van 8 augustus 2018 zodat het verzoek tot heroverweging niet is gericht tegen de eerste (voorlopige) maar wel tegen de definitieve weigeringsbeslissing door de bevoegde vergadering van de Kansspelcommissie. De Commissie is van mening dat de adviesaanvraag ontvankelijk is. De aanvrager heeft immers tegelijkertijd zijn verzoek tot heroverweging aan de Kansspelcommissie tegen de ‘definitieve beslissing’ van de Kansspelcommissie en het verzoek om advies aan de Commissie ingediend zoals de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: wet van 11 april 1994) dit vereist.

3. De gegrondheid van de aanvraag

Vooreerst wenst de Commissie in te gaan op het feit dat er een zogenaamde ‘voorlopige beslissing’ werd genomen en pas later een zogenaamde ‘definitieve beslissing’. De Commissie heeft vragen bij het zogenoemde ‘voorlopig’ karakter van de eerste beslissing. Ze stelt immers vast dat de voorzitter van de Kansspelcommissie zelf bij die zogenaamde ‘voorlopige’ beslissing de beroepsmogelijkheden heeft vermeld die tegen deze beslissing kunnen worden ingesteld. Hiermee is op zijn minst onduidelijkheid tot stand gebracht over het karakter van die beslissing, aangezien de beroepsmogelijkheden niet kunnen worden aangewend zolang de beslissing geen definitief karakter vertoont. Opdat de beslissing definitief zou zijn, is bovendien, op straffe van nietigheid ervan, vereist dat deze beslissing genomen is door het daartoe bevoegd orgaan van de Kansspelcommissie, namelijk de Kansspelcommissie zelf. Om die reden is de Commissie van oordeel dat het verzoek tot heroverweging gericht is tegen de beslissing van 19 september 2018 die in de plaats is gekomen van de beslissing van 8 augustus 2018. De Commissie wenst er voorts op te wijzen dat het feit dat er omwille van de verlofperiode geen vergadering is van de Kansspelcommissie, dit geen reden kan zijn om een definitieve beslissing te nemen. Uit de rechtspraak van de Raad van State

blijkt immers dat een administratieve overheid alles in het werk moet stellen om tegemoet te komen aan een vraag om toegang tot bestuursdocumenten als deze bij haar wordt ingediend. Het recht van toegang tot bestuursdocumenten is immers een grondrecht. Een maatregel om dit te garanderen kan er bijvoorbeeld in bestaan door op uitdrukkelijke en specifieke wijze aan een ander orgaan van de Kansspelcommissie de bevoegdheid te delegeren om bijvoorbeeld gedurende de vakantieperiode een beslissing te nemen over de toegang tot bestuursdocumenten en deze delegatie voldoende kenbaar te maken zodat deze beslissing ook tegenstelbaar is aan derden.

Wat vervolgens de openbaarmaking of de weigering ervan betreft, wil de Commissie haar standpunt hernemen dat de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en van de Raad van State herhaaldelijk hebben bevestigd: 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 Kansspelcommissie roept in de eerste plaats de afwezigheid van een belang in om het verzoek tot openbaarmaking af te wijzen. De Commissie stelt hierbij vast dat de Kansspelcommissie zich vergist waar zij meent dat het feit dat de aanvrager niet langer annulatieberoepen bij de Raad van State kan instellen tegen bepaalde intrekingsbeslissingen omdat ze niet langer aanvechtbaar zouden zijn, ook inhoudt dat de aanvrager geen belang zou hebben om toegang te krijgen tot deze bestuursdocumenten. Om toegang te krijgen tot bestuursdocumenten is in principe geen belang vereist tenzij de aanvraag betrekking heeft op documenten van persoonlijke aard. Een 'document van persoonlijke aard' is een "bestuursdocument dat een beoordeling of een waardeoordeel bevat van een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon of de beschrijving van een gedrag waarvan het ruchtbaar maken aan die persoon kennelijk nadeel kan berokkenen." Een

document van persoonlijke aard kan enkel betrekking hebben op natuurlijke personen, niet op rechtspersonen. Hoewel de Commissie niet uitsluit dat er ook handelingen van natuurlijke personen in de gevraagde documenten worden vermeld, dan kan de vereiste van een belang enkel gelden voor deze informatie, wat nog niet betekent dat inzage in deze documenten in zijn geheel kan worden geweigerd. De Commissie stelt in elk geval vast dat de aanvrager geen belang aantoont wat betreft de documenten van persoonlijke aard. Het volstaat in dat geval met toepassing van artikel 6, § 4 om eventuele documenten van persoonlijke aard aan de openbaarmaking te onttrekken. Omwille van de restrictieve interpretatie kan het enkel gaan om de betrokken informatie die onder de definitie van document van persoonlijke aard valt en niet op andere informatie.

In de tweede plaats wijst de Kansspelcommissie op de aanwezigheid van bedrijfsgevoelige informatie en ondernemings- en fabricagegegevens. De Commissie meent dat in dit geval twee uitzonderingsgronden moeten worden onderzocht, namelijk de uitzonderingsgrond vermeld in artikel 6, § 1, 7° van de wet van 11 april 1994 op grond waarvan “een administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijst, wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen: (...) 7° het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld”. Deze uitzonderingsgrond kan zomaar niet worden ingeroepen: dit kan slechts voor ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld die uit de aard van de zaak een vertrouwelijk karakter vertonen. Uit de motivering moet voldoende blijken dat aan deze voorwaarde is voldaan, wat te dezen niet is gebeurd. Verder dient een belangenafweging plaats te vinden waardoor blijkt dat naar het oordeel van de Kansspelcommissie het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking niet zwaarder doorweegt dan het beschermde belang.

Een tweede uitzonderingsgrond die hier mogelijk in aanmerking komt, is artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 in combinatie met artikel 17 van de wet van 6 mei 1999 ‘op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers’ (hierna: de wet van 6 mei 1999). Artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 bepaalt dat een administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of

mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, afwijst, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet: (...) 2° aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting. De in artikel 17 van de genoemde wet van 7 mei 1999 ingeschreven geheimhoudingsbepaling is niet beperkt tot informatie die werd verkregen tijdens het opsporingsonderzoek, maar heeft een ruimer toepassingsgebied. De bepaling moet immers worden bekeken in het licht van de totale tekst van de wet en de wijzigingen die erin zijn aangebracht.

Voor zover het vrijgeven van de gevraagde documenten afbreuk zou doen aan het geheime karakter van bepaalde informatie, kan de Kansspelcommissie op grond van artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 die informatie aan de openbaarmaking onttrekken. De Commissie wenst er wel op te wijzen dat ook in dat geval *in concreto* moet worden aangetoond dat deze geheimhoudingsbepaling van toepassing is en dat afbreuk wordt gedaan aan de finaliteit van deze geheimhoudingsbepaling.

De Commissie wenst verder te wijzen op artikel 15 van de wet van 6 mei 1999 dat bepaalt dat de personeelsleden van het secretariaat van de Kansspelcommissie die belast zijn met de uitvoering van een onderzoek ter plaatse beschikken over de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings. Verder bepaalt artikel 15 dat de bevoegdheden van de officieren van gerechtelijke politie, hulpofficieren van de procureur des Konings, slechts kunnen worden uitgeoefend met het oog op het opsporen en vaststellen van de inbreuken gepleegd op deze wet en haar uitvoeringsbesluiten. Vervolgens wordt gepreciseerd dat zij in dat kader :

1. op elk ogenblik van de dag of nacht, kunnen binnentreden in de inrichtingen, ruimten, plaatsen waar zich onderdelen van het informaticasysteem bevinden die worden gebruikt voor de exploitatie van kansspelen en vertrekken waar zij voor het vervullen van hun opdracht toegang moeten hebben; tot de bewoonde ruimten hebben ze evenwel enkel toegang indien zij redenen hebben om te geloven dat een inbreuk op deze wet en haar uitvoeringsbesluiten wordt gepleegd en met een voorafgaande machtiging van de rechter in de politierechtbank;
2. kunnen overgaan tot elk onderzoek, elke controle en elk verhoor, alsook alle dienstige vaststellingen doen en eisen dat hen alle

documenten worden overhandigd die nuttig kunnen zijn in het kader van hun onderzoek;

3. zich door de exploitanten en hun personeel, alsook door de politiediensten en de administratieve overheidsdiensten alle bijkomende inlichtingen kunnen doen bezorgen die zij nuttig achten;
4. alle voorwerpen, inzonderheid documenten, stukken, boeken en kansspelen, in beslag kunnen nemen die kunnen dienen als overtuigingsstuk betreffende een inbreuk op deze wet en haar uitvoeringsbesluiten of die nodig zijn om mededaders of medeplichtigen op te sporen;
5. een beroep kunnen doen op de bijstand van politiediensten.

In § 2 van artikel 15 wordt gesteld dat de politieambtenaar of de in § 1 bedoelde met het onderzoek belaste ambtenaren die een inbreuk vaststellen op de bepalingen van deze wet of haar uitvoeringsbesluiten, het origineel van het proces-verbaal overzenden aan het bevoegde parket. Een afschrift van het betreffende proces-verbaal wordt overgezonden aan de Kansspelcommissie evenals aan de persoon die een inbreuk heeft gepleegd op deze wet of haar uitvoeringsbesluiten, met uitdrukkelijke vermelding van de datum waarop het origineel werd toegestuurd of ter hand werd gesteld aan de procureur des Konings. Het proces-verbaal dat door de in paragraaf 1 bedoelde ambtenaren werd opgesteld inzake inbreuken op deze wet of de uitvoeringsbesluiten ervan, heeft bewijskracht tot het tegendeel bewezen is. Wanneer de commissie kennis heeft van een inbreuk op de toepassing en naleving van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten, mag zij eisen dat de politiediensten en administratieve diensten van de Staat, haar alle bijkomende inlichtingen die zij voor de vervulling van haar opdracht nodig acht, medelen binnen de door haar bepaalde termijn op voorwaarde dat die diensten daarvoor vooraf de toestemming van de procureur des Konings hebben verkregen.

Uit de verantwoording bij het door de regering geamendeerde wetsvoorstel blijkt dat de leden van het secretariaat van de Kansspelcommissie niet worden geacht voor alle taken de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie te bezitten: *“Het huidig artikel voorziet de complementaire bevoegdheden van de commissie en het secretariaat met het oog op het verzekeren van al de hun wettelijk opgelegde taken. Zij beschikken voor het onderzoek over de*

hoedanigheid van officieren van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings, kunnen zich omstandig laten inlichten en overgaan tot inbeslagname. Zij kunnen, mits machtiging van de politierechter, bewoonde lokalen betreden en voor onderzoek ter plaatse bijstand vragen van de politiediensten” (*Parl. St. Senaat, 1997 – 1998, nr. 1-419/4, 32*). Hoewel dit artikel nog in belangrijke mate werd gewijzigd door de wet van 10 januari 2010 (*BS 1 februari 2010*) en de ‘gerechtelijke’ taken van het secretariaat werden uitgebreid (*Parl. St. Kamer, 2008-2009, Doc 52 1992/001, 22-23*), heeft dit niets veranderd aan de geciteerde vaststelling. Dit heeft wel tot gevolg dat bepaalde documenten niet als bestuursdocumenten kunnen worden gekwalificeerd.

Voor zover zij evenwel hebben meegewerkt aan het opsporings- en gerechtelijk onderzoek moet echter artikel 6, § 2, 2° gelezen in samenhang met artikel 28*quinquies*, § 1 van het Wetboek van Strafvordering worden ingeroepen, om de openbaarmaking te weigeren. Artikel 28*quinquies* van het Wetboek van Strafvordering werd ingevoerd door artikel 5 van de wet van 12 maart 1998 ‘tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek’. Uit de parlementaire voorbereiding van die wet (*Parl. St. De Kamer, 1996 – 1997, stuk nr. 857/1, 7 en 26*) blijkt dat dit artikel uitdrukkelijk het geheim van het opsporingsonderzoek invoert en dat dit geldt zowel ten aanzien van de dader, het slachtoffer als ten aanzien van derden en het publiek. Het werd noodzakelijk geacht voor het goede verloop van het vooronderzoek om te verhinderen dat het vrijkomen van informatie tot gevolg zou hebben dat belangrijke bewijselementen verloren gaan en voor de bescherming van de rechten van de verdachte om te verhinderen dat het vrijgeven van informatie kan leiden tot een publieke veroordeling, waardoor het recht op vermoeden van onschuld en het recht op privacy worden geschonden. Het opsporingsonderzoek is “het geheel van daden om misdrijven te onderzoeken, de daders en bewijzen ervan op te sporen en de elementen te vergaren die nuttig zijn om de strafvordering uit te oefenen” en vindt plaats onder de leiding en het gezag van het openbaar ministerie. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het geheim van het vooronderzoek niet absoluut is en gemilderd dient te worden ten aanzien van de pers om het recht op vrije meningsuiting voorzien in artikel 10 EVRM te waarborgen.

T.a.v. de verdachte heeft het principe van het geheim karakter van het vooronderzoek tot gevolg dat hij in principe niet wordt betrokken bij de onderzoeksverrichtingen, behalve bij de verrichtingen die hemzelf betreffen en dat hem het resultaat van deze verrichtingen niet wordt meegedeeld. In deze fase heeft de verdachte noch zijn advocaat inzage in het strafdossier.

Verder wil de Commissie nog opmerken dat er in de huidige stand van de wetgeving geen verplichting tot actieve openbaarmaking van administratieve beslissingen geldt, verplichting die wel geldt ten aanzien van de vonnissen en arresten van de rechterlijke macht in artikel 149 van de Grondwet.

Ten slotte wil de Commissie benadrukken dat het voorhanden zijn van bepaalde, te dezen gedeeltelijke, informatie op of via het internet geen grondslag zou vormen om de gevraagde informatie of documenten te weigeren. Dit vormt immers geen uitzonderingsgrond in het kader van het recht op passieve openbaarheid van bestuur.

Brussel, 5 november 2018.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster