



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

13 januari 2020

ADVIES 2020-11

met betrekking tot de weigering om toegang te verlenen tot een verslag van een bijeenkomst

(CTB/2019/160)

1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail en aangetekende brief van 29 november 2019 vraagt meester Yves Van Damme, namens X Amusementspelen BVBA aan de Kansspelcommissie om “zo spoedig mogelijk een kopie over te maken enerzijds van het verslag dat werd opgemaakt naar aanleiding van de samenkomst van de beroepsvereniging(en) van 4 juni 2019 waarin werd gesproken over de toestellen art. 3.3. Kansspelwet en de automatische kansspelen met verminderde inzet en anderzijds van de opnames die van deze samenkomst zijn gemaakt”.

1.2. Bij e-mail van 29 november 2019 ontvangt de aanvrager van de Kansspelcommissie een ontvangstbevestiging.

1.2. Bij e-mail van 17 december 2019 antwoordt de voorzitter van de Kansspelcommissie dat niet kan worden ingegaan op de aanvraag om volgende reden: “Het door u gevraagde verslag van de samenkomst van 4 juni 2019 betreft een onvolledig intern document dat tot misvatting aanleiding zou kunnen geven. Aldus wijzen wij de aanvraag tot inzage van dit document af op basis van artikel 6, § 3, 1° Wet Openbaarheid van bestuur. Van de genoemde samenkomst is er geen audio- en/of videopname gemaakt. Bij deze verwijzen wij u graag naar informatieve nota nr. 5 betreffende de op de samenkomst van 4 juni 2019 besproken materie. Deze informatieve nota werd goedgekeurd tijdens de Commissievergadering van 26 juni 2019.”

1.4. Omdat de aanvrager het niet eens is met dit antwoord, richt hij bij aangetekende brief van 27 december 2019 een verzoek tot heroverweging aan de Kansspelcommissie. Hij vraagt diezelfde dag aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna de Commissie, een advies.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van oordeel dat het verzoek om advies ontvankelijk is. De aanvrager heeft immers voldaan aan de vereiste van de gelijktijdigheid van het verzoek tot heroverweging aan de Kansspelcommissie en van het verzoek om advies aan de Commissie zoals voorgeschreven door artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: wet van 11 april 1994).

3. De gegrondheid van de aanvraag

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 invoeren *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). Uitzonderingsgronden moeten steeds beperkend worden geïnterpreteerd.

De Commissie wijst erop dat het recht van toegang tot bestuursdocumenten slechts bestaat tot bestaande bestuursdocumenten. Ook al is in een andere tekst bepaald dat bepaalde bestuursdocumenten, meer bepaald dat van een vergadering een audio- en/of video-opname wordt gemaakt, dan kan op grond van de wet van 11 april 1994 niet afgedwongen worden dat een dergelijk document zou moeten worden gemaakt als het (nog) niet bestaat.

Wat het verslag van de samenkomst van 4 juni 2019 betreft waarvan de Kansspelcommissie het bestaan niet betwist, roept zij artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 in om de openbaarmaking ervan te weigeren. Deze bepaling voorziet dat een federale administratieve overheid de toegang tot een bestuursdocument kan afwijzen als de aanvraag betrekking heeft op een onafgewerkt of onvolledig bestuursdocument. De Commissie heeft in haar advies uit eigen beweging 2018-105 nader informatie verstrekt over de toepasbaarheid van deze uitzonderingsgrond. In casu oordeelt de Commissie dat het verslag als afgewerkt of volledig moet worden beschouwd wanneer het betrokken verslag de organisatie verlaat of wanneer de personen die betrokken zijn bij het uitwerken van het verslag van oordeel zijn dat het wat hen betreft afgewerkt is wat, zonder limitatief te zijn, onder meer kan blijken uit de goedkeuring ervan tijdens een volgende vergadering of het verstrijken van de termijn waarbinnen om opmerkingen van de deelnemers werd gevraagd. Aldus, bijvoorbeeld, heeft de Commissie reeds geoordeeld dat een ontwerp van verslag kan worden beschouwd als een afgewerkt document wanneer het

document opgemaakt door een dienst aan een andere dienst wordt overgedragen en dus de oorspronkelijke dienst verlaat. Het is mogelijk dat ter voorbereiding van een verslag van een vergadering notities worden opgemaakt die vervolgens leiden tot een verslag. Die notities kunnen dan niet worden opgevat als een afgewerkt document. Het feit dat er een zeker tijdsverloop is gegaan sinds een vergadering bepaalt op zichzelf niet het al dan niet afgewerkt karakter ervan; zij het met dien verstande wil het recht op openbaarheid niet inhoudsloos blijven dat een dergelijk verslag niet onbepaald “onafgewerkt” kan blijven. Een document kan onvolledig zijn omdat een bijlage die integraal deel uitmaakt van het document nog niet werd toegevoegd aan dat document.

Het volstaat evenwel niet om in een concreet geval vast te stellen dat een document niet afgewerkt of onvolledig is opdat dit een voldoende grondslag vormt om een vraag om toegang tot dit document af te wijzen. Een federale administratieve overheid moet daarenboven nog aantonen dat het onafgewerkt karakter aanleiding tot misvatting kan geven en dit moet *in concreto* en behoorlijk worden gemotiveerd. De Commissie stelt vast dat de motivering van de Kansspelcommissie minstens op dit vlak tekortschiet. Het feit dat een bestuursdocument aanleiding tot misvatting kan geven, is op zich zeker geen reden om de toegang af te wijzen, omdat elk document nu eenmaal aanleiding tot misvatting kan geven. Daarom heeft de wetgever aan een aanvrager ook de mogelijkheid geboden om uitleg te vragen en staat niets in de weg dat een administratie bij een document waarvan ze meent dat het tot misvatting aanleiding kan geven, te voorzien van een toelichting.

Tenslotte wenst de Commissie nog erop te wijzen dat de uitzonderingsgronden in artikel 6, § 3 van de wet van 11 april 1994 zowel een relatief als een facultatief karakter hebben. Het feit dat deze uitzonderingsgronden een relatief karakter hebben brengt mee dat de weigering om toegang te verlenen slechts kan plaatsvinden dan na een belangafweging tussen enerzijds het algemeen belang dat gediend is met de openbaarheid en anderzijds het belang waarvan de bescherming wordt ingeroepen, te dezen om misvatting te vermijden. Dat de uitzondering een facultatief karakter heeft, houdt in dat er geen verplichting is om de uitzondering in te roepen en dat in het licht van de principiële openbaarheid van bestuursdocumenten de afwijzing van de toegang op één van de in dit artikel vermelde gronden bijzonder moet worden gemotiveerd.

Brussel, 13 januari 2020.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster