



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

*Afdeling openbaarheid van bestuur*

2 februari 2015

ADVIES 2015-08

met betrekking tot de weigering om een van het volledige fiscaal dossier te verstrekken

(CTB/2015/4)

## **1. Een overzicht**

Bij formulier van 12 december 2014 vraagt de heer Maarten Van Daele namens de heer X aan de FOD Financiën om een kopie te ontvangen van het volledige fiscaal administratief dossier.

Bij mail van 17 december 2014 weigert de FOD Financiën toegang te verlenen tot de stukken afkomstig uit het gerechtsdossier opgenomen in het fiscaal dossier omwille van schending van het beroepsgeheim.

Omdat hij het niet eens is met dit standpunt, dient de heer Maarten Van Daele bij mail, brief en aangetekende brief van 12 januari 2015 een verzoek tot heroverweging in bij de FOD Financiën. Hij vraagt diezelfde dag op diezelfde wijze ook om een advies van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd.

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

De Commissie is van oordeel dat de adviesaanvraag ontvankelijk is. Het verzoek tot heroverweging aan de bevoegde minister en het verzoek om advies aan de Commissie werden immers tegelijkertijd ingediend zoals artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur voorschrijft.

## **3. De gegrondheid van de adviesaanvraag**

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer het belang ontbreekt voor de toegang tot een document van persoonlijke aard en wanneer één of meer uitzonderingsgronden kan of moet worden ingeroepen 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).

Waar een fiscaal dossier doorgaans geen of nauwelijks informatie bevat die als een document van persoonlijke aard kan worden gekwalificeerd, ligt dat anders wanneer het dossier betrekking heeft op fiscale fraude. Een document van persoonlijke aard is immers volgens artikel 1, tweede lid, 3° van de wet van 11 april 1994 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.” Voor zover de informatie rechtstreeks betrekking heeft op de belastingplichtige die een aanvraag om toegang heeft ingediend of informatie bevat die betrekking heeft op een derde maar waarvan de informatie relevant is voor de belastingschuld van de aanvrager, heeft hij het vereiste belang dat noodzakelijk is voor dergelijke informatie. Hij toont echter niet aan dat hij het vereiste belang heeft om toegang te krijgen tot documenten van persoonlijke aard die op derden betrekking hebben voor zover deze informatie niet direct relevant is voor de belastingtoestand van zijn cliënt.

De FOD roept in dat het verlenen van toegang tot stukken uit het gerechtsdossier dat is opgenomen in het fiscaal dossier een schending van het beroepsgeheim zou vormen. De Commissie stelt vast dat de FOD Financiën niet duidelijk maakt om welk beroepsgeheim het zou gaan. Bovendien kan een beroepsgeheim slechts worden ingeroepen op grond van artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 wat betekent dat moet duidelijk worden gemaakt op welke juridische grondslag dit beroepsgeheim berust en dat rekening moet worden gehouden met het doel dat de wetgever met een bepaald beroepsgeheim voor ogen had. De Commissie heeft al meermaals gesteld dat een beroepsgeheim maar kan worden ingeroepen wanneer de openbaarmaking van informatie afbreuk doet aan het doel waarvoor het beroepsgeheim in het leven werd geroepen.

Onder het beroepsgeheim kan niet het fiscaal geheim worden gerekend. Het gaat immers om een ambtsgeheim dat bij wet is opgelegd dat de geheimhouding beoogt van informatie van burgers en rechtspersonen tegenover derden. Het fiscaal geheim kan dan ook niet ingeroepen worden tegen de betrokkene zelf voor informatie die op hemzelf betrekking heeft.

Beoogt de FOD Financiën met het inroepen van het beroepsgeheim te verwijzen naar artikel 28quinquies, § 1 van het Wetboek van Strafvordering, dan moet erop worden gewezen dat het geheim van het opsporingsonderzoek enkel geldt voor eenieder die beroepshalve zijn medewerking dient te verlenen aan het opsporingsonderzoek. De Raad van State heeft immers het volgende gesteld: “(...) Aangenomen wordt dat de verplichting tot geheimhouding geldt voor alle personen die, ongeacht hun functie, in het kader van hun professionele activiteit, kennis krijgen van elementen van een opsporingsonderzoek en dat zij niet geldt voor derden” (RvS, arrest nr. 216.175 van 7 november 2011). Het geheim van het opsporingsonderzoek kan dan ook niet worden ingeroepen door de belastingambtenaren, omdat ze geen deel aan het opsporingsonderzoek nemen.

Documenten die afkomstig zijn uit een strafdossier die de fiscale administratie verkrijgt op grond van het Wetboek van Strafvordering en die zij aanwendt in het kader van een fiscaal dossier, moeten beschouwd worden als bestuursdocumenten, waarvan de openbaarmaking enkel kan worden geweigerd op grond van de bepalingen in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 (bv. RvS, arrest nr. 215.779 van 17 oktober 2011).

Op grond hiervan zal de fiscale administratie eventueel een beroep moeten doen op artikel 6, § 1, 5° van de wet van 11 april 1994 op grond waarvan een administratieve overheid de openbaarmaking moet weigeren als zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de opsporing of vervolging van strafbare feiten. Voor zover de FOD Financiën in deze casus kan aantonen dat dit inderdaad het geval is en uit de belangenafweging blijkt dat het belang van de openbaarmaking niet zwaarder doorweegt dan het beschermde belang, moet zij de toegang tot deze informatie weigeren. In casu stelt de Commissie vast dat het belang van de aanvrager een persoonlijk belang is en geen publiek belang dat de openbaarmaking ondersteunt.

Bovendien zal de fiscale administratie de openbaarmaking van bepaalde informatie moeten weigeren als zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet (artikel 6, § 1, 6° van de wet van 11 april 1994), waaronder ook het fiscaal belang moet worden begrepen. De fiscale administratie kan daarbij niet

terugvallen op algemene beschouwingen, maar moet in concreto aantonen waarom bepaalde informatie onder deze uitzonderingsgrond valt.

Bevatten bepaalde documenten informatie over andere personen, dan zal eventueel de openbaarmaking van deze informatie over hen moeten worden geweigerd als blijkt dat de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van deze personen (artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994). Het is daarbij niet voldoende dat wordt aangetoond dat de informatie betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer, maar wel dat in concreto de openbaarmaking afbreuk doet aan de juridische bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Ten slotte moet de Commissie erop wijzen dat niet valt uit te sluiten dat eventueel ook toepassing zal moeten worden gemaakt van artikel 6, § 1, 7° op grond waarvan een administratieve overheid de openbaarmaking moet weigeren als ze heeft vastgesteld dat het belang dat gediend is met de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld. Natuurlijk kan deze uitzonderingsgrond slechts worden ingeroepen wanneer de informatie op andere personen dan de aanvrager betrekking heeft.

Ten slotte wenst de Commissie het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking te benadrukken op grond waarvan slechts informatie die onder een uitzonderingsgrond valt aan de openbaarmaking kan worden onttrokken, maar waarbij alle andere informatie in de gevraagde bestuursdocumenten openbaar moet worden gemaakt.

Brussel, 2 februari 2015.

F. SCHRAM  
secretaris

M. BAGUET  
voorzitster