



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

1 augustus 2016

ADVIES 2016-71

met betrekking tot de weigering toegang te geven tot een proces-verbaal van vaststellingen en verklaringen

(CTB/2016/68)

1. Een overzicht

1. Bij mail van 15 juni 2016 vraagt de heer Thierry Lauwers, namens zijn cliënt, de heer X, aan de FOD Financiën om een kopie van een proces-verbaal van vaststellingen en verklaringen opgesteld op 16 juli 2013 naar aanleiding van een “verhoor” van de heer Y. Het betreft één van de bijlagen bij het proces-verbaal van vaststellingen opgesteld door de heer Van Haecke lastens de BVBA B&V Projects van 15 januari 2014.

2. Bij mail van 23 juni 2016 herhaalt de heer Thierry Lauwers zijn aanvraag.

3. Bij mail van 23 juni 2016 antwoordt de FOD Financiën dat de vraag goed werd ontvangen, maar dat deze niet onmiddellijk beantwoord kan worden.

4. Bij mail van 19 juli 2016 weigert de FOD Financiën de toegang te verlenen zich beroepend op de bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting van artikel 337 WIB92. Hij stelt ook dat de rechter in dat geding moet beslissen of de openbaarmaking aan gerechtvaardigd is.

5. Omdat de aanvrager het niet eens is met dit standpunt, richt hij bij brief van 20 juli 2016 een verzoek tot heroverweging tot de FOD Financiën. Bij brief 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 adviesaanvraag

De Commissie is van mening dat de aanvraag ontvankelijk is. De adviesaanvrager heeft immers voldaan aan de wettelijke vereiste van de gelijktijdigheid van het verzoek tot heroverweging aan de FOD Financiën en het verzoek om advies aan de Commissie.

3. De gegrondheid van de adviesaanvraag

Voorafgaandelijk wenst de Commissie op te merken dat er een fundamenteel onderscheid bestaat tussen enerzijds de toegang tot documenten in het kader van een procedure voor een rechter en

anderzijds de toegang tot bestuursdocumenten op grond van de openbaarheidswetgeving. Waar in het eerste geval de toegang nauw verbonden is met de gelijkwaardigheid van de partijen en het recht op verdediging in het kader van een procedure voor de rechter en wordt toegekend voor zover het verkrijgen van documenten leidt tot het oplossen van het geschil dat voor de rechter is gebracht, wordt het recht van toegang die iemand krijgt tot bestuursdocumenten die op hemzelf betrekking hebben uitgeoefend binnen het kader van een publiekrecht van toegang. Het gevolg is dan ook dat de rechter in het eerste geval de toegang kan toekennen los van het feit of er eventueel uitzonderingsgronden die op de bepaalde informatie van toepassing kunnen zijn binnen het kader van de openbaarheidswetgeving. In het geval van de toepassing van de openbaarheidswetgeving mag geen rekening worden gehouden met het doel dat met het verkrijgen van de bestuursdocumenten wordt beoogd. Bovendien geldt dat waar uitzonderingsgronden een relatief karakter hebben het door de wetgever beschermde belang enkel kan worden afgewogen met het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking en niet met het bijzonder belang dat iemand kan hebben om toegang te krijgen tot een bestuursdocument. De aanvrager blijkt beide vormen van het verkrijgen van informatie te verwarren.

De Commissie kan zich enkel uitspreken in welke mate de openbaarheidswetgeving werd gerespecteerd bij de weigering tot openbaarmaking van de nog niet openbaar gemaakte informatie in het gevraagde proces-verbaal, waarvan de aanvrager een 'gekuiste' versie heeft ontvangen in het kader van het nog lopende proces.

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 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).

In principe geldt voor de fiscale administratie niet dat de documenten als documenten van persoonlijke aard kunnen worden gekwalificeerd. 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”. Als een document van persoonlijke aard moet wel worden beschouwd informatie die gedragingen beschrijft van de belastingplichtige die als fiscale fraude kunnen worden beschouwd of beoordelingen die daarop betrekking hebben. Voor de toegang tot deze documenten is een belang vereist. De belastingplichtige heeft het vereiste belang voor dergelijke informatie als deze informatie op hemzelf betrekking heeft. Hij kan ook het vereiste belang aantonen voor informatie die op andere natuurlijke personen dan hemzelf betrekking heeft. De Commissie oordeelt dat de aanvrager in casu het vereiste belang heeft voor informatie van persoonlijke aard die op hemzelf betrekking heeft en voor informatie die op andere personen betrekking heeft voor zover die informatie van belang is voor zijn eigen rechtspositie.

Het hebben van het vereiste belang betekent nog niet dat er geen uitzonderingsgronden moeten of kunnen worden ingeroepen.

Ten aanzien van een belastingplichtige kunnen twee uitzonderingsgronden niet ingeroepen worden als de informatie op hemzelf betrekking heeft. Dit is het geval voor informatie waarvoor in principe de openbaarmaking moet worden geweigerd, omdat de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals vermeld in artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Ook de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 kan in principe niet worden ingeroepen tegen de belastingplichtige als de informatie op hemzelf betrekking heeft. Deze uitzonderingsgrond bepaalt dat een administratieve overheid de openbaarheid moet weigeren wanneer deze afbreuk zou doen aan een bij wet bepaalde geheimhoudingsbepaling. Het fiscaal geheim op grond van artikel 337

WIB 92 in combinatie met artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 kan dan ook niet worden ingeroepen wanneer de informatie betrekking heeft op informatie van een andere persoon dan de betrokkene die op directe wijze een invloed heeft op de belastingtoestand van de betrokkene. Dit geldt natuurlijk niet wanneer de informatie enkel op deze andere persoon en louter op diens belastingtoestand betrekking heeft. Bovendien is het fiscaal geheim op grond van artikel 337 WIB 92 slechts van toepassing op al wie optreedt bij de toepassing van de belastingwetten “*buiten het uitoefenen van zijn ambt*”. Over de precieze betekenis van deze formulering bestaat in de rechtspraak grote onduidelijkheid: er kan zowel rechtspraak in de ene als in de andere richting worden teruggevonden.

Het feit dat beide uitzonderingsgronden in de hiervoor geschetste specifieke omstandigheden niet ingeroepen kunnen worden, betekent niet dat het inroepen van andere uitzonderingsgronden zou uitgesloten zijn. De Commissie wijst in dit verband op artikel 6, § 1, 6° van de wet van 11 april 1994 dat bepaalt dat een administratieve overheid de openbaarheid moet weigeren wanneer ze vaststelt dat de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet, waaronder ook het fiscaal belang moet worden begrepen. Daarnaast moet de fiscale administratie rekening houden met de uitzonderingsgrond aanwezig in artikel 6, § 1, 5° van de wet van 11 april 1994 op grond waarvan een fiscale administratie de openbaarheid moet weigeren wanneer deze afbreuk doet aan de opsporing of vervolging van strafbare feiten. Verder bepaalt artikel 6, § 1, 8° dat een administratieve overheid geen informatie in bestuursdocumenten mag openbaar maken waardoor de geheimhouding van de identiteit van de persoon die het document of de inlichting vertrouwelijk aan de overheid heeft toevertrouwd in het gedrang zou komen. Het spreekt wel voor zich wanneer onmiskenbaar de identiteit bij de aanvrager al gekend is. Ten slotte wil de Commissie ook artikel 6, § 3, 2° van de wet van 11 april 1994 onder de aandacht brengen op grond waarvan een federale administratieve overheid de openbaarmaking kan afwijzen wanneer de aanvraag betrekking heeft op een advies of een mening die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld. Bij het inroepen van deze uitzonderingsgronden moet steeds aan de specifieke voorwaarden zijn voldaan die voor elk van hen gelden. Bovendien moet de weigering tot openbaarmaking steeds in concreto worden gemotiveerd. Het komt toe aan de fiscale administratie

om na te gaan of deze uitzonderingsgronden al dan niet moeten of kunnen worden ingeroepen en tot afdoende te motiveren.

Brussel, 1 augustus 2016.

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitster