



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

2 oktober 2017

ADVIES 2017-43

met betrekking tot de toegang tot een klacht die werd ingediend bij de BBI

(CTB/2017/77)

1. Een overzicht

1.1. Bij brief van 14 september 2017 verzoeken meesters Melissa Lams en Dominique van den Eynde, namens hun cliënten, de heer X en mevrouw Y aan de FOD Financiën, meer bepaald BBI Gent I, om inzage in het dossier van hun cliënten. Eerder, namelijk op 6 september 2017, hadden ze inzage gekregen in het administratief dossier met uitzondering van de klacht die aan de basis zou liggen van het onderzoek.

1.2. Bij aangetekende brief van 14 september 2017 weigert de BBI de toegang tot de klacht op grond van artikel 6, § 1 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. De weigering is als volgt gemotiveerd: *“De openbaarmaking van het document kan worden geweigerd als de administratie heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de geheimhouding van de identiteit van de persoon die het document vertrouwelijk aan de administratie heeft meegedeeld ter aangifte van een strafbaar feit of strafbaar geacht feit. We zijn van mening dat, indien wij u inzage verlenen in de klacht die aan de administratie werd toegezonden, U de identiteit van de klachtindiener zou kennen.”*

1.3. Omdat ze het niet eens zijn met dit standpunt dienen de advocaten een verzoek tot heroverweging in bij brief van 27 september 2017. Diezelfde dag verzoeken zij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten bij brief, verstuurd bij e-mail, om een advies.

2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

De Commissie is van oordeel dat de aanvraag ontvankelijk is. De aanvragers die namens hun cliënten optreden, hebben immers tegelijkertijd, zoals artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur voorschrijft, een verzoek tot heroverweging ingediend bij de fiscale administratie en een verzoek om advies aan de Commissie. Het advies beperkt zich tot de toegang tot de klacht, omdat de aanvragers al toegang hebben verkregen in de overige bestuursdocumenten die zich in het fiscaal dossier bevinden.

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 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 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). Wordt de aanvraag gericht tot een gemeente, dan kan deze eventueel ook de afwezigheid van het belang inroepen dat nodig is om toegang te krijgen tot een document van persoonlijke aard en de uitzonderingsgronden vermeld in artikel 7 van de wet van 12 november 1997.

De Commissie stelt vast dat de FOD Financiën zich op artikel 6, § 1 van de wet van 11 april 1994 beroept om het niet verstrekken van de klacht te motiveren. Uit de toelichting blijkt meer bepaald dat artikel 6, § 1, 8° van de wet van 11 april 1994 wordt ingeroepen. In dit verband wenst de Commissie op te merken dat artikel 6, § 1, 8° van de wet van 11 april 1994 slechts rechtsgeldig kan worden ingeroepen wanneer voldaan is aan de voorwaarden die deze bepaling stelt. Artikel 6, § 1, 8° van de wet van 11 april 1994 luidt als volgt: *“Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument af, wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen: ... 8° de geheimhouding van de identiteit van de persoon die het document of de inlichting vertrouwelijk aan de administratieve overheid heeft meegedeeld ter aangifte van een strafbaar of strafbaar geacht feit”*. Anders dan de fiscale administratie voorhoudt, gaat het hier niet om een facultatieve uitzonderingsgrond, maar om een verplichte uitzonderingsgrond. Uit deze bepaling blijkt evenwel ook dat de geheimhouding slechts betrekking heeft op de onthulling van de identiteit van de betrokkene en niet op andere informatie en dat de betrokken persoon uitdrukkelijk te kennen moet hebben gegeven bij het verstrekken van het document of de informatie dat hij of zij de vertrouwelijkheid wenst ten aanzien van zijn of haar

identiteit. De identiteit van de aanvrager moet ruim worden opgevat, het slaat niet enkel op de naam van de betrokken persoon, maar evenzeer op alle informatie in de klacht die kan leiden tot de identificatie van de persoon die de klacht heeft geuit. Bovendien geldt de potentiële bescherming slechts voor informatie die werd meegedeeld "ter aangifte van een strafbaar of strafbaar geacht feit". Zelfs wanneer aan deze voorwaarden is voldaan, dan nog geldt de (weliswaar verplichte) geheimhouding niet absoluut doch enkel in zoverre het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het in artikel 6, § 1, 8° bedoelde belang wat inhoudt dat het door punt 8° beschermde belang moet worden afgewogen ten aanzien van het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking. De Commissie heeft er in het verleden al dikwijls op gewezen dat in het kader van fiscale dossiers er geen algemeen belang gediend is met de openbaarmaking, maar enkel een particulier belang, zodat de in punt 8° bedoelde bescherming voor zover aan de voorwaarden is voldaan, steeds voorrang heeft en bijgevolg de identiteit van de betrokken persoon geheim moet worden gehouden. Die belangenafweging ontbreekt op dit ogenblik wel in de beslissing van de BBI evenals een concrete motivering ter zake.

De Commissie wenst evenwel ook te wijzen op de mogelijke inroepbaarheid van andere uitzonderingsgronden. Zo kan wanneer niet aan de vereisten is voldaan om de vorige uitzonderingsgrond in te roepen, eventueel de openbaarmaking worden geweigerd wanneer de openbaarmaking afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer (art. 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994). Het komt toe aan de fiscale administratie om in concreto aan te tonen dat dit inderdaad het geval is. Verder kan worden gewezen op artikel 6, § 1, 5° van de wet van 11 april 1994 dat bepaalt dat een administratieve overheid de openbaarmaking moet weigeren wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Er moet telkens in concreto worden aangetoond dat de openbaarmaking van bepaalde informatie daartoe aanleiding kan geven. Ook dient tot een belangenafweging te worden overgegaan die inhoudt dat het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking wordt afgewogen tegen het belang dat gediend is met de opsporing en vervolging van strafbare feiten. In casu roept de aanvrager slechts een individueel belang in.

Daarnaast kan gewezen worden op de mogelijke inroepbaarheid van artikel 6, § 3, 2° van de wet van 1 april 1994 op grond waarvan een federale administratieve overheid de openbaarmaking kan weigeren in de mate de aanvraag een advies of een mening betreft die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld. In dit geval moet wel voldaan zijn aan een drievoudige voorwaarde: de bescherming geldt slechts voor een advies of een mening en niet voor feiten; er bestaat geen enkele juridische verplichting tot het verstrekken van de betrokken informatie aan de administratie en de persoon die de informatie heeft verstrekt heeft verzocht om vertrouwelijkheid. Omdat het hier gaat om een facultatieve uitzonderingsgrond in tegenstelling tot de hiervoor vermelde uitzonderingsgronden, moet in het licht van artikel 32 van de Grondwet rekening worden gehouden met een verzwaarde motiveringsverplichting.

Het is mogelijk dat het inroepen van uitzonderingsgronden niet alle informatie van de openbaarmaking uitsluit. In dat geval moet toepassing worden gemaakt van het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking op grond waarvan slechts informatie aan de openbaarmaking kan worden onttrokken die onder een uitzonderingsgrond valt en waarbij alle andere informatie (lees: de informatie die niet onder de uitzonderingsgrond valt) openbaar moet worden gemaakt.

Brussel, 2 oktober 2017.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster