



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

13 juli 2020

ADVIES 2020-93

met betrekking tot verkrijgingen van inzage en eventueel afschrift van het integrale administratieve dossier bij de BBI

(CTB/2020/82)

1. Een overzicht

1.1. Bij brief van 13 mei 2020 vragen meester Erik Gevers en Erhard Vermeulen, namens hun cliënte, de BV Rixt International, aan de FOD Financiën om een inzage en eventueel afschrift van het integrale administratief dossier op naam van de BV Rixt International.

1.2. Bij brief van 4 juni 2020 weigert de FOD Financiën de toegang tot het administratief dossier te verlenen. Deze weigering wordt als volgt gemotiveerd:

“Het fiscaal onderzoek van de bv Rixt International dat door mijn dienst werd behandeld, heeft geleid tot het opstellen van het proces-verbaal dd. 17 april 2018, ter kennis gebracht op 18 mei 2018. Het dwangbevel nr. 500/1967/40325 dat daarop volgde, werd dd. 30 juli 2018 per aangetekend schrijven bezorgd.

Met uw verzoekschrift dd. 1 juni 2018 voor de Rechtbank van Eerste Aanleg te Antwerpen, betwist U dit dwangbevel. Met zijn vonnis van 13 november 2019 verwerpt deze Rechtbank echter Uw aanspraken.

In Uw mailbericht van 11 december 2019 t.a.v. de heer Pauwels (vertegenwoordigt de Belgische Staat in deze procedure) heeft U de intentie tot het instellen van hoger beroep gemeld. Deze intentie werd in de loop van de maanden februari en maart 2020 formeel bevestigd ter gelegenheid van een aantal telefonische gesprekken met de heer Pauwels voornoemd.

In onderling overleg werd tevens besproken dat het tussengekomen vonnis door de Belgische Staat niet zou worden betekend, dit teneinde U de gelegenheid te geven het verzoekschrift tot hoger beroep in te dienen tegen (ongeveer) 31 maart 2020. Na de uitbraak van de “Corona-crisis” werd – eveneens in onderling overleg – overeengekomen om het indienen van het verzoekschrift hoger beroep over de periode van de meest ingrijpende Corona-maatregelen te tillen. Voorts deelde U aan de heer Pauwels op 27 april ll. Mede dat er, voor effectieve indiening van het verzoekschrift tot hoger beroep, nog een ‘formeel’ verzoek tot inzage van het administratief dossier zou ingediend worden.

Op geen enkel moment tijdens de administratieve procedure, noch tijdens de procedure voor de Rechtbank van Eerste Aanleg, werd inzage gevraagd in de stukken van het administratief dossier.

In uw brief, waarnaar referentie, verwijst U naar de lopende gerechtelijke procedure en vermeldt U: *“Buiten de in de lopende procedure door de Belgische Staat bijgebrachte stukken, heeft Rixt geen kennis van de inhoud van het administratieve dossier op haar naam.”* Omtrent de door de Belgische Staat bijgebrachte stukken verwijs ik naar de syntheseconclusie dd. 05/092019, stukken 7 & 8.

De bestuurde heeft, binnen de perken van de wet, het recht om zijn administratief dossier op elk moment te raadplegen, doch vooraleer een eventuele vordering in rechte wordt ingeleid. Dit geldt zowel voor procedures die behandeld worden door de rechterlijke macht, door de administratieve rechtscolleges of voor een scheidsgerecht (advies van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, nr. I/CTB/94/44 dd. 19/12/1995 en nr. I/CTB van 27/03/1995). De wet voorziet gemeenrechtelijke verzetsprocedures waar de mededeling van stukken wordt geregeld. De wet openbaarheid van bestuur kan niet gebruikt worden om die regels buiten werking te stellen.

Volledigheidshalve verwijs ik naar een arrest van het Hof van beroep te Antwerpen dd. 3 februari 2015 (2013/AR/2641), alwaar o.m. gesteld werd: *“Een van de nuttige effecten van artikel 32 G. W. is dat personen die overwegen een rechtsvordering in te stellen, van het dossier kennis kunnen nemen, voordat de zaak aanhangig wordt gemaakt, en zij aldus de vordering met kennis van zaken kunnen instellen.”*

Bij toepassing van artikel 6, § 3, 3° van dezelfde Wet kan de inzage door de overheid voorts worden geweigerd indien de vraag kennelijk onredelijk is. Een vraag naar inzage van stukken die U reeds heeft verkregen, wordt dan ook als onredelijk beschouwd.

1.3. Bij aangetekende brief en via e-mail van 6 juli 2020 verzoeken de aanvragers dat de FOD Financiën zijn beslissing zou heroverwegen.

1.4. Bij aangetekende brief van dezelfde dag verzoeken zij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna: Commissie, om een advies. In het verzoek om advies benadrukken de aanvragers het persoonlijk belang van hun cliënte gelegen is “in het feit dat zij het recht heeft om, in elke stand van een procedure, alle middelen die ten hare beschikking staan uit te putten om zich te verweren tegen een overheidsoptreden. Dit kan slechts wanneer zij kennis heeft van alle stukken die in een dossier op haar naam zijn samengebracht.”

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van oordeel dat het verzoek om advies ontvankelijk is. De verzoekster 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 zoals vastgelegd in artikel 8, § 2 van de wet van 12 november 1997 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: wet van 11 april 1994).

3. De gegrondheid van de aanvraag

De Commissie wenst vooreerst op te merken dat de FOD Financiën een interpretatie aanhoudt die niet spoort met het arrest van het Hof van Beroep te Antwerpen van 3 februari 2015 (2013/AR/2641) waarin het Hof het volgende stelt: “*Een van de nuttige effecten van artikel 32 G. W. is dat personen die overwegen een rechtsvordering in te stellen, van het dossier kennis kunnen nemen, voordat de zaak aanhangig wordt gemaakt, en zij aldus de vordering met kennis van zaken kunnen instellen.*” Dit standpunt wordt trouwens ook gedeeld door het Grondwettelijk Hof (GwH 29 november 2017, nr. 167/2018, B.7.3), waarbij duidelijk is dat het Hof zich afzet tegen het standpunt dat iemand slechts toegang zou kunnen krijgen tot een administratief dossier van zodra hij een beroep heeft ingesteld. Trouwens het Hof van beroep benadrukt dat het maar gaat om één van de nuttige effecten. De effecten van artikel 32 van de Grondwet kunnen hiertoe dan ook niet worden beperkt.

De Commissie wenst er verder op te wijzen dat haar adviespraktijk evolutief is en steeds een beoordeling in een concrete zaak inhoudt. Die adviespraktijk zelf wordt bovendien gekenmerkt door een voortschrijdend inzicht en wordt beïnvloed door de rechtspraak van rechtscolleges zoals

het Grondwettelijk Hof en de Raad van State, maar ook door de rechtspraak van rechtbanken en gerechtshoven. De FOD Financiën kan dan ook niet volstaan om te verwijzen naar adviezen uit de beginperiode van de werking van de Commissie, maar moet ook rekening houden met de evolutie die zich eventueel heeft voorgedaan. Om die reden heeft de wetgever trouwens bepaald dat de adviezen van de Commissie openbaar zijn. Zij kunnen teruggevonden worden op de website van de Commissie.

Artikel 32 van de Grondwet, de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' (hierna: wet van 11 april 1994) en de wet van 12 november 1997 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 in artikel 7 van de wet van 12 november 1997 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 moeten worden geïnterpreteerd (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 immers steeds beperkend worden geïnterpreteerd.

De FOD Financiën oordeelt ten onrechte dat het recht van toegang tot bestuursdocumenten zoals gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet en door de wet van 11 april 1994 niet gebruikt kan worden omdat dit afbreuk zou doen aan andere toegangsregels aanwezig in gemeenrechtelijke verzetsprocedures. Dit is geenszins het geval. De openbaarheid van bestuur voorziet in een algemeen recht van toegang dat sterk verbonden is met de democratische rechtsstaat. Andere vormen van het recht van toegang hebben een bijzondere finaliteit aangezien zij enkel aan diegene die in een procedure is gewikkeld of zijn raadsman er een beroep op kan doen. Niet enkel de finaliteit is verschillend, maar dit geldt ook voor het beoordelingskader. Het beoordelingskader van de wet van 11 april 1994 bevat een aantal beperkingen waarbij het persoonlijk belang van de aanvrager niet in aanmerking kan worden genomen tenzij voor documenten van persoonlijke aard. Documenten van persoonlijke aard zijn zo gedefinieerd door de wetgever dat zij documenten die op rechtspersonen betrekking hebben uitsluiten. Wanneer de aanvrager *in casu* beroep doet op de wet van 11 april 1994 dan kan geen rekening

worden gehouden met het persoonlijk belang van zijn cliënte. Wel is het mogelijk dat bepaalde uitzonderingsgronden niet kunnen ingeroepen worden ten aanzien van de aanvrager, omdat de betrokken uitzonderingsgrond enkel wil verhinderen dat derden toegang zouden krijgen tot bepaalde informatie in bestuursdocumenten, maar er niet aan in de weg staat dat de betrokkene zelf toegang zou kunnen hebben tot die informatie. Bij de beoordeling van het recht van toegang in het kader van de openbaarheid van bestuur is het irrelevant om het gebruik dat de aanvrager eventueel op het oog heeft, in rekening te nemen.

De Commissie wil trouwens opmerken dat de wetgever zelf geen beperkingen in die zin heeft voorzien, terwijl artikel 32 Gw. de mogelijkheid om beperkingen op te leggen enkel aan de formele wetgever toekent.

De Commissie stelt vast dat de FOD Financiën bijkomend artikel 6, § 3, 3° van de wet van 11 april 1994 inroept om de toegang van de aanvrager tot het administratief dossier te weigeren. Deze bepaling luidt als volgt: “Een federale administratieve overheid mag een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijzen in de mate dat de vraag: (...) 3° kennelijk onredelijk is.” De Commissie wenst op te merken dat deze uitzonderingsgrond niet zomaar kan worden ingeroepen, maar enkel onder heel strikte voorwaarden en mits een uitgebreide motivering. Over de mogelijkheid om deze uitzonderingsgrond in te roepen heeft de Commissie nog recent een advies uit eigen beweging uitgebracht. Advies nr. 2019-33 dat op de website van de Commissie kan worden geraadpleegd. In elk geval voldoet te dezen de motivering om deze uitzonderingsgrond in te roepen niet. Bovendien kan deze uitzonderingsgrond hoe dan ook niet voor alle documenten van het administratief dossier van cliënte worden ingeroepen. De raadsman voert immers terecht aan dat de administratie in de lopende procedure slechts enkele stukken uit het administratief dossier op naam van zijn cliënte heeft ingebracht. Hieruit vloeit voort dat de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 3, 3° van de wet van 11 april 1994 hoe dan ook niet kan worden ingeroepen voor de bestuursdocumenten in het administratief dossier die nog niet zijn verstrekt aan de aanvrager.

Voor zover de FOD Financiën verder geen uitzonderingsgronden inroept en zij dit inroepen behoorlijk in concreto motiveert, is zij ertoe gehouden de gevraagde bestuursdocumenten openbaar te maken. Aangezien het gaat

om verplichte uitzonderingsgronden komt het toe aan de FOD Financiën om na te gaan of de uitzonderingsgronden in artikel 6, § 1, 5° en artikel 6, § 1, 6° van de wet van 11 april 1994 niet moeten worden ingeroepen. Deze bepalingen luiden 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: (...)

5° de opsporing of vervolging van strafbare feiten;

6° een federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet;”

De Commissie wenst er wel op te wijzen dat deze uitzonderingsgronden niet zomaar kunnen worden ingeroepen en een belangenafweging vereisen, waarbij het beschermde belang dient afgewogen te worden ten aanzien van het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking.

De Commissie wenst ten slotte de FOD Financiën het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking in herinnering te brengen, op grond waarvan slechts informatie in een bestuursdocument die onder een uitzonderingsgrond valt, aan de openbaarmaking kan worden onttrokken. Alle andere informatie in een bestuursdocument dient vooralsnog openbaar te worden gemaakt.

Brussel, 13 juli 2020.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster