



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

10 september 2012

ADVIES 2012-69

met betrekking tot de toegang tot documenten met
betrekking tot een rechtszaak

(CTB/2012/63)

1. Een overzicht

Bij mail van 29 juni 2012 vraagt de heer X aan de FOD Financiën om een elektronisch afschrift van volgende documenten:

- alle bestuursdocumenten in verband met de gerechtelijke fase die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 8 maart 2005 van het Hof van Beroep van Antwerpen waarnaar verwezen wordt in de mondelinge parlementaire vraag nr. 9207 van de heer Denis Ducarme van 7 februari 2012, meer bepaald de gedinginleidende akte, de conclusies die door de FOD Financiën werden neergelegd, zowel in eerste aanleg, als in beroep, de conclusies die de FOD Financiën heeft ontvangen, zowel in eerste aanleg, als in beroep, het vonnis in eerste aanleg en het arrest van het Hof van Beroep zelf, evenals alle andere nuttige documenten, bijvoorbeeld interne adviezen, die zich ook nog in het (administratief) dossier zouden bevinden. In zoverre er persoonsgegevens van derden in deze documenten zouden vermeld worden, mogen deze gegevens worden geanonimiseerd. Eventuele kostenstaten, verrekeningen, boekhoudkundige documenten, facturen, betalingsbewijzen, aanstellingsbesluit, ... moeten niet mee worden overgemaakt.
- de lijst van de gemiddeldes van de maandelijkse indexcijfers van elk jaar sinds 1988 zoals die door de FOD Financiën per jaar werden gehanteerd tot vandaag. Sinds de wet van 7 december 1988 houdende hervorming van de inkomstenbelasting en wijziging van het met het zegel gelijkgestelde taksen (*BS* 16 december 1988) geldt, met ingang van het aanslagjaar 1991, immers het principe dat de bijdragen in de personenbelasting jaarlijks en gelijktijdig aan het indexcijfer van de consumptieprijzen van het Rijk worden aangepast.

De aanvrager wenst deze documenten te ontvangen voor 11 juli 2012.

Bij brief van 26 juli 2012 maakt de voorzitter van de FOD Financiën zeven documenten over:

- de beslissing van de gewestelijke directeur der directe belastingen te Hasselt van 12 november 2003;
- de besluiten die op 23 februari 2004 werden neergelegd voor de Belgische Staat in de procedure voor de rechtbank van eerste aanleg te Hasselt;

- de antwoordbesluiten die op 9 maart 2004 werden neergelegd voor de Belgische Staat in de procedure voor de rechtbank van eerste aanleg te Hasselt;
- het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg te Hasselt van 13 oktober 2004;
- de besluiten die werden neergelegd voor de Belgische Staat in de procedure voor het hof van beroep te Antwerpen;
- de aanvullende en synthesebesluiten die werden neergelegd voor de Belgische Staat in de procedure voor het hof van beroep te Antwerpen;
- het arrest van het hof van beroep te Antwerpen van 8 maart 2005.

Hij vermeldt in zijn brief ook het volgende: “In deze documenten werden de passages geschrapt die afbreuk doen aan het door de wet ingestelde beroepsgeheim van fiscale ambtenaren (artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en artikel 337 van het Wetboek van inkomstenbelastingen 1992) en/of die afbreuk doen aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokken belastingplichtige (artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994).”

De mededeling in afschrift van de procedurestukken die uitgaan van de belastingplichtige wordt geweigerd. Dit wordt als volgt verantwoord: “Deze procedurestukken zijn documenten van persoonlijke aard waarvan een derde geen inzage kan krijgen zonder van een belang te doen blijken. In de mail van 29 juni 2012 wordt geen belang ingeroepen. Bovendien zou de mededeling van die stukken ook afbreuk doen aan de persoonlijke levenssfeer van de belastingplichtige, die er kon vanuit gaan dat deze documenten enkel bestemd waren voor de rechter en voor de tegenpartij en niet voor de bekendmaking aan derden (artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur). Omdat deze documenten betrekking hebben op zijn fiscale toestand raken zij de persoonlijke levenssfeer. Bovendien weegt het belang van de openbaarmaking niet op tegen de fundamentele rechten van de bestuurden (artikel 6, § 1, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur). Artikel 6 EVRM houdt immers een recht op toegang voor iedere burger tot de rechter in. Daarbij kunnen enkel beperkingen worden opgelegd aan die vrije toegang als ze een wettig oogmerk nastreven en als er een redelijk verband bestaat tussen de beperkende regeling en het nagestreefde doel. Dit redelijk verband ontbreekt wanneer de burger zich niet vrij tot de rechter kan wenden zonder het risico te lopen dat de door hem ingediende procedurestukken

later zonder zijn instemming aan derden zullen bekendgemaakt worden. De openbaarheid van de rechtspraak wordt immers gegarandeerd door de openbaarheid van de zittingen en de verplichting om de vonnissen en arresten op een openbare terechtzitting uit te spreken. Een verdere inperking van de toegang tot de rechter door de Wet Openbaarheid van Bestuur weegt niet op tegen de bescherming van het door artikel 6 EVRM gegarandeerde grondrecht.”

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op de door artikel 178 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 voorgeschreven jaarlijkse indexatie van de daar vermelde bedragen wijst de FOD Financiën er in de brief op dat elk jaar een bericht wordt gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad waarin de berekening van de indexaanpassing wordt toegelicht. De indexcijfers zelf worden gepubliceerd door de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, waarbij zowel de maandelijkse als jaarlijkse cijfers worden vermeld. Omdat deze gegevens waarvan een kopie wordt gevraagd publiek werden gemaakt en publiek toegankelijk zijn, oordeelt de FOD Financiën dat de aanvraag op dit punt kennelijk onredelijk is met verwijzing naar artikel 6, § 3, 3° van de wet van 11 april 1994.

Omdat hij het niet eens is met dit standpunt dient de heer X bij mail van 10 augustus 2012 een verzoek om advies in bij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd. Diezelfde dag stuurt hij ook bij mail een verzoek tot heroverweging aan de FOD Financiën. De aanvrager haalt volgende argumenten aan om zijn verzoek tot heroverweging te ondersteunen:

- *wat zijn eerste vraag betreft:*

1. Het fiscale geheim op grond van artikel 337 WIB '92 kan niet worden ingeroepen omdat de vraag om openbaarmaking gebeurt binnen het kader van het uitoefenen van het ambt.
2. De informatie die wordt gevraagd is al openbaar gemaakt tijdens de procedure die werd gevoerd voor de rechtbank en waarvan de procedure in de openbaarheid plaatsvindt op grond van artikel 148 Gw.
3. De FOD Financiën had maar moeten weten dat hij een belang had aangezien hij een conflict heeft met de FOD Financiën. Bovendien verwijst hij naar een uitspraak van de Raad van State waarin het volgende wordt gesteld: “Een van de nuttige effecten

van art. 32 van de G.W. en van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur is dat de personen die overwegen een rechtsvordering in te stellen, kennis kunnen nemen van hun dossier vooraleer de rechter te adieren. Zij stellen aldus de vordering slechts in met kennis van zaken, welk effect niet zou kunnen worden bereikt indien de burgers enkel kennis zouden kunnen krijgen van het dossier door het in te zien ter griffie eens de procedure is ingeleid”.

4. Artikel 6, § 2, 1° bepaalt dat vooralsnog openbaarmaking kan worden gegeven als de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift heeft ingestemd. Wellicht werd geen contact met de betrokkene opgenomen en als dit wel het geval is, wenst hij hiervan een bewijs.
5. De verwijzing naar artikel 6, § 1, 2° wordt verder uitgewerkt door te verwijzen naar artikel 6 EVRM. De aanvrager wenst te vernemen of deze uitleg is gebaseerd op jurisprudentie van het EHRM en als dit het geval is, wenst hij de nodige referenties of uitspraken ter zake te verkrijgen. Als dit niet het geval is, wenst hij een bevestiging dat de tekst een eigen product is. Bovendien stelt hij dat de verantwoordling helemaal niet dienstig is in deze zaak. Hierbij verwijst hij terug naar de mogelijkheid om toestemming te vragen aan de betrokkene. Ten gronde meent hij dat niet wordt aangetoond hoe de openbaarheid van bestuur het recht op toegang tot de rechter zou beperken.

- *wat zijn tweede vraag betreft:*

1. Het feit of iets al gepubliceerd is of niet, is niet relevant in het kader van de openbaarheid van bestuur.
2. De gevraagde informatie stelt praktisch geen onoverkomelijke problemen. Het beicht neemt elk jaar ongeveer 5 pagina's in het Belgisch Staatsblad in vermenigvuldigd met 25 betekent dit ongeveer 125 à 150 pagina's. Bovendien wijst hij erop dat voor hem een elektronisch afschrift volstond.
3. Een burger moet niet geabonneerd zijn op het Belgisch Staatsblad.
4. Het Belgisch Staatsblad is slechts vanaf 1997 beschikbaar en er kan niet worden verlangd dat de aanvrager op zoek moet gaan naar die berichten in een bibliotheek.
5. Los van de openbaarheidswetgeving kan niet zomaar worden verwezen naar het Belgisch Staatsblad, maar moet tenminste

worden aangegeven waar precies de gevraagde informatie kan worden gevonden.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van oordeel dat het verzoek om advies ontvankelijk is omdat de aanvrager voldaan heeft aan de wettelijke vereiste van de gelijktijdigheid van het verzoek tot heroverweging en het verzoek om advies. Het verzoek om advies beperkt zich tot de nog niet verstrekte documenten.

3. De gegrondheid van de aanvraag

Het onderzoek van de gegrondheid van de adviesaanvraag bevat verschillende elementen die hierna achtereenvolgens behandeld worden.

3.1 Het al dan niet bestaan van een verplichting om binnen een door de aanvrager opgegeven termijn bestuursdocumenten openbaar te maken

De Commissie wenst er vooreerst op te wijzen dat de wet van 11 april 1994 geen verplichting inhoudt om de gevraagde bestuursdocumenten tegen een door de aanvrager gewenste termijn te bezorgen, noch bevat de wet een verplichting voor een federale administratieve overheid om te verantwoorden waarom zij op die vraag tegen de voorgestelde datum niet kan ingaan.

3.2 De inroepbaarheid van het fiscaal geheim in combinatie met artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994

De Commissie wenst er voorts op te wijzen dat de fiscale administratie het fiscaal geheim slechts kan inroepen ten aanzien van documenten die haar werden verstrekt en die ze heeft gekregen van een belastingplichtige en dat dit geheime informatie over de belastingplichtige beoogt te beschermen ten aanzien van derden, zoals de Raad van State in het verleden al heeft aangenomen (zie onder meer R.v.St., arrest nr. 156.628 van 20 maart 2006). Ten onrechte beweert de aanvrager dat de fiscale administratie het fiscaal geheim niet zou kunnen inroepen wanneer haar een vraag wordt gesteld tot openbaarmaking van bestuursdocumenten in het kader van de wet van 11 april 1994. Aangezien de aanvrager een derde is, moet de fiscale administratie het

fiscaal geheim in combinatie met artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 invoeren. Artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 bepaalt dat een administratieve overheid de vraag tot openbaarmaking moet weigeren als de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting.

3.3 De invoerbaarheid van artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994

Bovendien kan de fiscale administratie terecht artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 invoeren voor zover zij in concreto en op pertinente wijze motiveert dat de openbaarmaking van de informatie in een bestuursdocument afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De Commissie stelt vast dat de motivering op dit vlak tekort schiet.

De Commissie wenst in dit verband op te merken dat voor zover informatie - ook al heeft ze betrekking op de persoonlijke levenssfeer - al openbaar is gemaakt, artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 niet voor die informatie kan worden ingeroepen. De Commissie wenst echter te benadrukken dat de stukken en de daarin aanwezige informatie die bij de rechtbank werden neergelegd, in principe niet automatisch openbaar zijn. Artikel 148 van de Grondwet garandeert enkel dat de terechtzittingen van de rechtbanken openbaar zijn, tenzij de openbaarheid gevaar oplevert voor de orde of de goede zeden.

De Commissie is het verder eens met de aanvrager dat artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 een nuancering bevat in die zin dat, ook al stelt de administratieve overheid vast dat de openbaarmaking afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer, de openbaarmaking toch kan plaatsvinden als “de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift heeft ingestemd”. Die instemming hangt dan echter niet van de administratieve overheid af. Ook al rust op haar een verplichting om zich tot de betrokkene te wenden om zijn instemming tot openbaarmaking te vragen, zolang zij de instemming van de betrokkene niet heeft verkregen, kan zij niet anders dan de openbaarmaking weigeren. De instemming van de betrokkene is overigens aan geen termijn verbonden. In elk geval bevat de wet van 11 april 1994 geen verplichting in hoofde van de administratieve overheid om een ‘bewijs’ af te leveren van die weigering tot het geven van instemming. Die weigering van instemming kan immers impliciet zijn en

bestaat zolang geen uitdrukkelijke instemming is gegeven. Als een dergelijk bewijs bestaat, kan de aanvrager tot dit document wel toegang vragen op grond van de wet van 11 april 1994. De aanvrager heeft dergelijk verzoek slechts gesteld in het kader van zijn verzoek tot heroverweging. Dat verzoek moet dan ook worden beschouwd als een nieuw oorspronkelijk verzoek. Op grond van artikel 6, § 5 van de wet van 11 april 1994 beschikt de FOD Financiën om haar beslissing over dat verzoek binnen een termijn van dertig dagen aan de aanvrager kenbaar te maken. Pas als die beslissing negatief is, of bij afwezigheid van een beslissing binnen de door de wet gestelde termijn, kan de aanvrager het georganiseerd administratief beroep instellen dat erin bestaat tegelijkertijd een verzoek tot heroverweging en een verzoek om advies in te stellen.

3.4 Het recht van toegang tot het eigen dossier en tot het dossier van een derde

De Commissie stelt ook vast dat de aanvrager ten onrechte een uitspraak van de Raad van State inroept om zijn aanspraak op bestuursdocumenten te verantwoorden. Deze uitspraak luidt als volgt: “Een van de nuttige effecten van art. 32 van de G.W. en van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur is dat de personen die overwegen een rechtsvordering in te stellen, kennis kunnen nemen van hun dossier vooraleer de rechter te adiëren. Zij stellen aldus de vordering slechts in met kennis van zaken, welk effect niet zou kunnen worden bereikt indien de burgers enkel kennis zouden kunnen krijgen van het dossier door het in te zien ter griffie eens de procedure is ingeleid.” Uit deze uitspraak is enkel af te leiden dat artikel 32 van de Grondwet inhoudt dat iemand toegang moet kunnen hebben tot zijn eigen dossier vooraleer de rechter te adiëren, wat niet betekent dat hij hieruit automatisch een recht zou kunnen afleiden om toegang te krijgen tot documenten die op derden betrekking hebben.

3.5 Het belang dat nodig is om toegang te hebben tot documenten van persoonlijke aard

De Commissie kan het standpunt van de FOD Financiën niet bijtreden dat proceduristukken die uitgaan van de belastingplichtige automatisch als documenten van persoonlijke aard kunnen worden beschouwd. Een document van persoonlijke aard is 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”. Bovendien heeft de Commissie in heel wat adviezen duidelijk gemaakt dat het begrip “document van persoonlijke aard” in het licht van artikel 32 van de Grondwet eng moet worden geïnterpreteerd en slechts geldt voor informatie die een waardeoordeel of gedragsbeschrijving van een natuurlijke persoon bevat en niet kan worden uitgebreid tot andere informatie die in een bestuursdocument aanwezig is. Terecht is de FOD Financiën echter van mening dat de aanvrager een belang had moeten aantonen. De FOD Financiën wordt niet vermoed het belang te kennen omdat de aanvrager een conflict heeft met de fiscale administratie. De aanvrager wordt geacht het vereiste belang te hebben voor documenten van persoonlijke aard die op hemzelf betrekking hebben. Voor zover dit niet het geval is, moet hij zijn belang aantonen. Bovendien moet dat belang dat de aanvrager inroept ook nog worden gevaloriseerd als het belang dat in het kader van de wet van 11 april 1994 vereist is om toegang te krijgen tot documenten van persoonlijke aard. In principe is dat belang immers het belang dat nodig is om een annulatieberoep bij de Raad van State in te stellen. Ook betekent het feit dat de aanvrager het vereiste belang heeft niet automatisch dat hij een recht van toegang tot die documenten van persoonlijke aard heeft. Dit zal slechts blijken nadat is nagegaan of er geen uitzonderingsgronden moeten worden ingeroepen.

3.6 De inroepbaarheid van artikel 6, § 1, 2° van de wet van 11 april 1994

De FOD Financiën roept verder artikel 6, § 1, 2° van de wet van 11 april 1994 in op grond waarvan een administratieve overheid de openbaarmaking tot informatie in een bestuursdocument moet weigeren wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden. De Commissie is het er echter niet mee eens dat het recht van toegang van een partij tot de rechter, zoals gegarandeerd door artikel 6 EVRM, zou worden geschonden doordat de toegang zou worden gegeven tot door die partij ingediende stukken in het kader van een procedure die voor de rechter wordt gevoerd. De Commissie is van mening dat de fiscale administratie daarmee aan artikel 6 EVRM in combinatie met artikel 6, § 1, 2° van de wet van 11 april 1994

een draagwijdte geeft die op grond van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens niet uit artikel 6 EVRM kan worden afgeleid. De Commissie is het echter oneens met de aanvrager dat voor zover artikel 6, § 1, 2° van de wet van 11 april 1994 al in te roepen is, dit artikel ook in hoofde van de administratieve overheid een verplichting zou inhouden om instemming van de betrokkene te krijgen om informatie die onder deze uitzonderingsgrond zou vallen, openbaar te maken. Een dergelijk voorbehoud is immers niet in deze bepaling terug te vinden, in tegenstelling tot wat geldt voor artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994.

De Commissie wil trouwens ook benadrukken dat artikel 6, § 1, 2° van de wet van 11 april 1994 niet kan worden ingeroepen omdat er afbreuk zou worden gedaan aan de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden. Een administratieve overheid moet in concreto aantonen dat er geen openbaar belang gediend is met de openbaarmaking die zwaarder doorweegt dan de beschermde belangen en rechten. Die afweging kan echter maar gebeuren wanneer zou vaststaan dat de openbaarmaking afbreuk doet aan de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden, wat in casu volgens de Commissie niet het geval is.

De Commissie wenst er wel op te wijzen dat het inroepen van een uitzonderingsgrond niet impliceert dat een federale administratieve overheid de nodige referenties of uitspraken uit de jurisprudentie van het EHRM aan de aanvrager zou moeten bezorgen. Er is enkel vereist dat de beslissing in haar motivering in concreto aantoont dat de voorwaarden opgelegd door artikel 6, § 1, 2° van toepassing zijn.

3.7 Het bestaan van auteursrechtelijk beschermde werken

Wel sluit de Commissie niet uit dat bepaalde proceduristukken als werken in de zin van de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten moeten worden opgevat. In dat verband stelt artikel 9 van de wet van 11 april 1994 dat een mededeling in afschrift van een auteursrechtelijk beschermd werk niet toegestaan is dan met voorafgaande toestemming van de maker of van de persoon aan wie deze rechten zijn overgedragen. De aanvrager kan zonder toestemming enkel toegang verkrijgen in de vorm van inzage. In casu vraagt de aanvrager echter om een mededeling in afschrift.

3.8 Een verzoek tot openbaarmaking van al op een andere wijze bekendgemaakte informatie

De Commissie wenst er ten slotte op te wijzen dat de wet van 11 april 1994 niet verhindert dat de aanvrager zich op deze wet kan beroepen, ook al werd de informatie die hij wenst te ontvangen al op één of andere wijze openbaar is gemaakt.

Ook via artikel 6, § 3, 3° van de wet van 11 april 1994 dat bepaalt dat een federale administratieve overheid een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument mag afwijzen in de mate de vraag kennelijk onredelijk is, kan een dergelijke aanvraag niet worden afgewezen, tenzij zou worden aangetoond dat de bedoeling van de aanvrager is de administratie te ontwrichten of zou worden aangetoond dat het vrijgeven van de gevraagde documenten de administratie dermate zou belasten dat de uitvoering van haar normale taken in het gedrang zou komen. Steeds moet dit echter in concreto worden aangetoond.

3.9 Het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking

Zelfs als informatie in een bestuursdocument onder één of meer uitzonderingsgronden valt, dan kan dat er enkel toe leiden dat deze informatie aan de openbaarmaking wordt onttrokken. Alle andere informatie in dat bestuursdocument moet openbaar worden gemaakt.

Brussel, 10 september 2012.

F. SCHRAM
secretaris

J. LUST
plaatsvervangend voorzitter