



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

1 februari 2016

ADVIES 2016-09

met betrekking tot de weigering om toegang te geven
tot het volledige fiscaal dossier

(CTB/2016/06)

1. Een overzicht

Op 1 december 2015 vragen de heren Alain Claes en Jo Roseleth namens hun cliënten de heer X en mevrouw Y om inzage en kopie van het belastingdossier van hun cliënte zoals aanwezig bij de Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie te Antwerpen.

De Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie weigert bij brief van 22 december 2015 de toegang tot het gevraagde dossier. Ze bevestigt eerst dat zij op 7 juni 2013 toelating heeft gekregen tot het nemen van inzage en afschrift van het strafdossier met notitienummer GE78.98.2060/2010 (KO78.98.2130/11), GE78.98.2801/2011 (KO78.98.1489/11), GE78.97.789/11 (KOR78.98.2131/11), GE78.97.557/11, GE78.98.1456/13 (KO27.216/13). De weigering is gegrond op volgende uitzonderingsgronden:

- artikel 6, § 1, 6° van de wet van 11 april 1994: het antwoord op de Vraag om inlichtingen zal worden vergeleken met de gegevens uit het strafdossier. Op die manier voorkomt de Administratie dat de aanvrager gericht informatie achterhoudt en het federaal economisch of financieel belang schaadt.
- artikel 3, § 7° van de wet van 8 december 1992 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens: “Onverminderd de toepassing van bijzondere wetsbepalingen is artikel 10 niet van toepassing wat de verwerkingen van persoonsgegevens beheerd door de Federale Overheidsdienst Financiën betreft, gedurende de periode tijdens dewelke de betrokkene het voorwerp uitmaakt van een controle, een onderzoek of de daarmee verband houdende voorbereidende werkzaamheden die worden uitgevoerd door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van de uitvoering van zijn wettelijke opdrachten, voor zover de toepassing ervan nadelig zou zijn voor de controle, voor het onderzoek of voor de voorbereidende werkzaamheden en alleen voor de duur daarvan”.

Omdat de aanvragers het niet eens zijn met dit standpunt, dienen zij bij brief van 5 januari 2016 een verzoek tot heroverweging in bij de FOD Financiën. Diezelfde dag dienen zij bij brief ook een adviesaanvraag in bij 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 oordeelt dat de aanvrager voldaan heeft aan de wettelijke vereiste van de gelijktijdigheid van het verzoek tot heroverweging aan de FOD Financiën en van het verzoek om advies aan de Commissie. Het verzoek om advies is bijgevolg ontvankelijk. Ook al wordt in het verzoek tot heroverweging ook melding gemaakt van een brief van 28 december 2015 en deze eventueel moet worden opgevat als een verzoek tot heroverweging, dan nog heeft de aanvrager binnen de termijn waarbinnen de Commissie bevoegd is om een advies uit te brengen een verzoek tot heroverweging en een verzoek om advies tegelijkertijd ingediend.

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 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).

De Commissie stelt vast dat de FOD Financiën twee juridische grondslagen aanvoert om haar weigering te verantwoorden.

De Commissie is van oordeel dat de tweede aangehaalde reden, namelijk artikel 3, § 7° van de wet van 8 december 1992 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens niet rechtsgeldig kan worden ingeroepen in het kader van een vraag ingediend op grond van de wet

van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Een natuurlijke persoon kan immers op meer dan een juridische wijze toegang tot informatie vragen: hetzij op grond van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, hetzij op grond van artikel 10 van de wet van 8 december 1992. Het betreft hier parallelle circuits. Ook al bestond hier in het verleden grote onduidelijkheid over, de wetgever heeft met de wetswijziging van 17 juni 2013 aan de wet van 8 december 1992 bevestigd dat beide toegangswegen mogelijk zijn, dat de informatie die op grond van beide wetgevingen kan worden verkregen, niet noodzakelijk samenvalt en dat de wijze waarop die informatie kan worden verkregen, verschilt. Beide wetgevingen hebben hun eigen uitzonderingsgronden. Aangezien de aanvrager zijn aanvraag om toegang tot het administratieve dossier heeft ingediend op grond van de wet van 11 april 1994 kan geen rekening worden gehouden met de bepaling van artikel 3, § 7 van de wet van 8 december 1992.

Vooraleer de uitzonderingsgronden van de wet van 11 april 1994 aan bod komen, moet eerst worden nagegaan of er in het gevraagde fiscaal dossier documenten van persoonlijke aard aanwezig zijn waarvoor een belang moet worden aangetoond en voor zover dit het geval is of het vereiste belang aanwezig is.

Herhaaldelijk heeft de Commissie er in het verleden op gewezen dat een fiscaal dossier normalerwijze geen of nauwelijks informatie bevat die als een document van persoonlijke aard kan worden gekwalificeerd. Een document van persoonlijke aard is immers op grond van 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.” De Commissie heeft in het verleden gesteld dat een dossier dat betrekking heeft op fiscale fraude wel dergelijke informatie bevat die als een document van persoonlijke aard moet worden gekwalificeerd voor zover ze betrekking heeft op natuurlijke personen en dat hiervoor een belang moet worden aangetoond. De Commissie oordeelt dat voor zover het gaat om documenten van persoonlijke aard de aanvrager het vereiste wettelijke belang vertoont voor zover deze informatie betrekking heeft op hemzelf of op derden, maar waarvan de informatie op directe wijze relevant is voor de belastingschuld van de aanvrager. Voor documenten van persoonlijke

aard die op derden betrekking hebben en geen direct verband vertonen met de belastingschuld van de aanvrager, wordt geen afdoend belang aangetoond en moet de toegang tot dergelijke informatie worden geweigerd. De Commissie wenst in dit verband op te merken dat in het licht van artikel 32 van de Grondwet een document van persoonlijke aard restrictief moet worden opgevat en enkel die informatie omvat die onder de definitie van het begrip “document van persoonlijke aard” valt en niet voor andere informatie die hier niet aan beantwoordt. Het vertonen van het vereiste belang voor documenten van persoonlijke aard is evenwel niet afdoende om toegang te krijgen tot de gevraagde documenten. Er moet immers nog worden afgetoetst of één of meer uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden ingeroepen.

De Commissie stelt vast dat de toegang onder meer wordt gevraagd naar documenten die afkomstig zijn uit de strafrechtelijk dossier en in principe geen bestuursdocumenten, maar gerechtelijke documenten zijn waarop de regels voor toegang bepaald worden door het Wetboek van Strafvordering. De Raad van State heeft evenwel geoordeeld dat wanneer een administratie volgens de toepasselijke procedure in het Wetboek van Strafvordering toegang krijgt tot bepaalde documenten uit het strafdossier en zij deze aanwendt in het kader van een administratieve behandeling, deze documenten toch als bestuursdocumenten moeten worden beschouwd, waarop indien ze in het bezit zijn van een federale administratieve overheid moeten beoordeeld worden op grond van de wet van 11 april 1994.

In het bijzonder voor de documenten afkomstig uit een strafdossier, maar eventueel ook voor andere documenten, moet de fiscale administratie nagaan of eventueel artikel 6, § 1, 5° van de wet van 11 april 1994 niet moet worden ingeroepen. Artikel 6, § 1, 5° van deze wet bepaalt immers dat een administratieve overheid de openbaarheid moet weigeren wanneer ze vaststelt dat het belang dat gediend is met de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de opsporing of vervolging van strafbare feiten. Deze uitzonderingsgrond kan niet in abstracto worden ingeroepen maar de fiscale administratie moet op concrete wijze aantonen waarom bepaalde informatie schade toebrengt aan dit belang. Dit is evenwel niet voldoende: de fiscale administratie dient ook na te gaan of het belang dat gediend is met de openbaarmaking eventueel niet zwaarder doorweegt dan het beschermde belang. Het belang van een

aanvrager tot zijn eigen fiscaal dossier kan niet als dusdanig worden aangemerkt aangezien het hier louter om een privaat belang betreft.

Verder roept de fiscale administratie artikel 6, § 1, 6° van de wet van 11 april 1994 zonder evenwel voldoende in concreto het inroepen ervan te motiveren. De Commissie sluit niet uit dat in casu het federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet, waaronder ook moet worden geacht het fiscaal belang te zijn begrepen moet worden ingeroepen. Veelvuldig beogen mensen die bepaalde inkomsten niet hebben aangegeven precies te vernemen waarvan de fiscale administratie kennis heeft om zo in hun antwoord op inlichtingen niet meer toe te geven dan waarvan de fiscale administratie kennis heeft. Op die manier continueren ze fiscale fraude. Dit mag evenwel niet worden vermoed en het is aan de fiscale administratie om met concrete elementen van de bij haar aanwezige documenten aan te tonen of er inderdaad schade kan worden toegebracht aan het fiscaal belang door de openbaarmaking van de gevraagde bestuursdocumenten. Ook hier geldt dat de fiscale administratie moet nagaan of het belang dat gediend is met de openbaarmaking eventueel niet zwaarder doorweegt dan het beschermde belang. Het belang van een aanvrager tot zijn eigen fiscaal dossier kan niet als dusdanig worden aangemerkt aangezien het hier louter om een privaat belang betreft.

De Commissie wil ook wijzen op de mogelijkheid van het voorhanden zijn van informatie waarvan de openbaarmaking zou aanleiding kunnen geven tot het toebrengen van schade aan de persoonlijke levenssfeer (artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994) en aan het bestaan van een bij wet bepaalde uitzonderingsgrond in combinatie met artikel 337 WIB92) wanneer bepaalde gegevens op derden betrekking hebben en geen directe betekenis hebben voor de belastingschuld van de aanvrager. Het komt echter aan de fiscale administratie toe om aan te tonen dat deze uitzonderingsgronden van toepassing zijn mits behoorlijke motivering in concreto. Voor deze uitzonderingsgronden is niet vereist dat er een belangenafweging plaatsvindt.

Verder wil de Commissie nog wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking op grond waarvan slechts informatie die onder een uitzonderingsgrond valt aan de openbaarmaking kan worden onttrokken. Alle andere informatie in een bestuursdocument dient vooralsnog openbaar te worden gemaakt.

Los hiervan wil de Commissie erop wijzen dat het niet verkrijgen van toegang tot de gevraagde bestuursdocumenten op grond van de openbaarheidswetgeving niet inhoudt dat de belastingplichtige zich kan onttrekken aan het verstrekken van de benodigde inlichtingen aan de fiscale administratie binnen de daarvoor opgelegde termijn.

Brussel, 1 februari 2016.

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitster