



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

*Afdeling openbaarheid van bestuur*

9 augustus 2021

ADVIES 2021-106

met betrekking tot de weigering om toegang te krijgen  
tot stukken uit het gerechtsdossier

(CTB/2020/104)

## 1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail van 30 juni 2021 verzoekt meester Stefan Sablon, namens de vzw Oud-Heverlee Leuven, aan de FOD Financiën om inzage in het fiscaal dossier van zijn cliënte en mededeling in afschrift van alle relevante stukken uit het strafdossier.

1.2. Bij aangetekende brief van 13 juli 2021 wijst de FOD Financiën de inzage en het verkrijgen van een kopie gedeeltelijk af op grond van artikel 6, § 1, 5° van de wet ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: wet van 11 april 1994) en motiveert de weigering als volgt:

“Krachtens de bepalingen van dit artikel moet de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument worden afgewezen wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting. De bij wet ingestelde geheimhoudingsplicht waarnaar de bovengenoemde wet verwijst is ondermeer deze van artikel 28quinquies van het wetboek van strafvordering. Artikel 28quinquies van het wetboek van strafvordering bepaalt immers dat het opsporingsonderzoek, behoudens de wettelijke uitzonderingen, geheim is. Eenieder die beroepshalve zijn medewerking dient te verlenen aan het opsporingsonderzoek, is tot geheimhouding verplicht. Hij die dit geheim schendt, wordt gestraft met de straffen bepaald in artikel 458 van het Strafwetboek.

De inlichtingen waarvan sprake maken deel uit van een opsporingsonderzoek bij het Tongerse Parket waaraan het notitienummer FD.10.96.51/17 werd toegekend. In het kader van het lopende opsporingsonderzoek verwijzen wij dan ook naar de geheimhoudingsplicht zoals die blijkt uit artikel 28quinquies van het wetboek van strafvordering.

Wij beroepen ons dan ook op de uitzonderingsverplichting zoals die blijkt uit artikel 6, § 1, 5° van de wet betreffende de openbaarheid van bestuur dd. 11 april 1994.

De inzage en kopijname van de inlichtingen afkomstig uit het strafonderzoek wordt u niet toegestaan. Voor het overige wordt de inzage en kopijname wel toegestaan.”

1.3. Bij aangetekende brief van 19 juli 2021 dient de aanvrager bij de FOD Financiën een verzoek tot heroverweging in.

1.4. Bij aangetekende brief van dezelfde dag dient hij bij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling

openbaarheid van bestuur (hierna: de Commissie) een verzoek om het bekomen van een advies in.

## **2. De ontvankelijkheid van de aanvraag**

De Commissie is van mening dat de adviesaanvraag ontvankelijk is. De aanvrager heeft immers in overeenstemming met artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' (hierna: wet van 11 april 1994) gelijktijdig het verzoek tot heroverweging ingediend bij de FOD Financiën en het verzoek om advies bij de Commissie ingediend. Aangezien de FOD Financiën toegang verleent tot de louter fiscale documenten in het dossier, maar niet tot het strafdossier, beperkt de Commissie zich hiertoe in haar advies.

## **3. De gegrondheid van de adviesaanvraag**

In tegenstelling tot wat de aanvrager lijkt te beweren, kan hij geen toegang krijgen tot het strafdossier via de openbaarheidswetgeving. Dit zou immers voor gevolg hebben dat hij zou ontsnappen aan de toegangsregels die vastgelegd zijn in het Wetboek van Strafvordering. Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 zijn echter wel van toepassing op de inlichtingen die de FOD Financiën heeft verkregen met toestemming van de procureur uit het strafdossier met het oog op de toepassing van het fiscaal recht. Uit het feitenrelaas blijkt dat het inderdaad niet gaat om stukken die uit het fiscaal dossier komen en uiteindelijk het voorwerp uitmaken van een opsporingsonderzoek, maar om een opsporingsonderzoek waar de informatie voor de fiscale administratie aanleiding is om over te gaan tot bijkomende taxaties in de rechtspersonenbelasting bij toepassing van artikel 223 WIB 1992. Het gegeven dat de informatie waartoe toegang wordt gevraagd ook het voorwerp uitmaakt van een opsporingsonderzoek, belet niet dat het om een bestuursdocument in de zin van de wet van 11 april 1994 gaat (RvS nr. 215.506 van 3 oktober 2011; RvS, arrest nr. 215.507 van 3 oktober 2011; RvS nr. 235.304 van 30 juni 2016).

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 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 dit inroepen *in*

*concreto* en op pertinente wijze kan worden gemotiveerd. Slechts uitzonderingsgronden die bij wet zijn voorzien 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 en Grondwettelijk Hof, arrest nr. 169/2013 van 19 december 2013).

De fiscale administratie roept twee uitzonderingsgronden in om de openbaarmaking te weigeren, enerzijds het geheim van het opsporingsonderzoek zoals vastgelegd in artikel 28*quinquies* van het Wetboek van strafvordering en anderzijds artikel 6, § 1, 5° van de wet van 11 april 1994. De Commissie wil vooreerst opmerken dat beide uitzonderingsgronden niet met elkaar verbonden zijn en een afzonderlijke beoordeling vergen.

Artikel 28*quinquies* van het Wetboek van strafvordering kan maar worden ingeroepen als uitzonderingsgrond in het kader van de openbaarheid van bestuur op grond van artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994. Deze bepaling luidt als volgt: “Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, af, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet: (...) 2° aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting.” Om deze uitzondering in te roepen is wel vereist dat de betrokken documenten onder artikel 28*quinquies* van het Wetboek van Strafvordering kunnen worden gebracht. De Commissie moet evenwel vaststellen dat dit niet het geval is. Artikel 28*quinquies*, § 1, van het Wetboek van Strafvordering bepaalt dat het opsporingsonderzoek in principe geheim is en dat eenieder die beroepshalve zijn medewerking dient te verlenen aan het opsporingsonderzoek gebonden is door het geheim van het onderzoek. Die bepaling is echter niet van toepassing op de ambtenaren van de fiscale administratie, vermits zij op grond van artikel 463, eerste lid WIB 92 slechts als getuige mogen worden gehoord. Het is belastingambtenaren dan ook verboden om actief aan het opsporingsonderzoek of het gerechtelijk onderzoek mee te werken, en zij mogen niet als deskundige optreden of aan huiszoekingen, plaatsopnemingen of verhoren deelnemen (Cass. 17 december 2008, AR P.2008.0878.F, te raadplegen via [www.cass.be](http://www.cass.be)). Dit standpunt werd in verschillende arresten van de Raad

van State trouwens bevestigd (zie o.m. RvS, arrest nr. 215.507 van 3 oktober 2011; RvS nr. 216.175 van 7 november 2011; RvS nr. 235.304 van 30 juni 2016).

Dit neemt niet weg dat de fiscale administratie kan oordelen dat de openbaarmaking van bepaalde informatie in de betrokken bestuursdocumenten moet worden geweigerd op grond van artikel 6, § 1, 5° van de wet van 11 april 1994. Deze uitzonderingsgrond 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: (...) 5° de opsporing of vervolging van strafbare feiten.” Om deze uitzonderingsgrond in te roepen moet er geen sprake zijn van een bij wet bepaalde geheimhoudingsverplichting. De fiscale administratie moet met concrete informatie uit de betrokken bestuursdocumenten kunnen aantonen dat de openbaarmaking ervan de opsporing of vervolging van strafbare feiten zou kunnen bemoeilijken of onmogelijk maken. Aangezien het evenwel gaat om een relatieve uitzonderingsgrond, is bovendien nog een belangenafweging *in concreto* vereist, waarbij de fiscale administratie moet kunnen aantonen dat het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking niet zwaarder weegt dan het belang dat de wetgever heeft beogen te beschermen. De Commissie wenst hierbij te benadrukken dat bij die belangenafweging geen rekening dient te worden gehouden met de individuele belangen van de belastingplichtige. De Commissie moet evenwel vaststellen dat enige concrete motivering ontbreekt. Voor zover de fiscale administratie hiertoe niet overgaat, kan zij deze uitzonderingsgrond niet inroepen om de openbaarmaking te weigeren.

Niets belet dat de fiscale administratie eventueel nog andere uitzonderingsgronden moet of kan inroepen. De Commissie denkt hierbij in het bijzonder aan de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 1, 6° van de wet van 11 april 1994. Deze 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: (...) 6° een federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet.” Onder deze uitzonderingsgrond dient ook het fiscaal belang te worden begrepen. Om

deze uitzonderingsgrond te kunnen invoeren moet *in concreto* worden aangetoond dat de openbaarmaking schade zou toebrengen aan het fiscaal belang van de overheid, namelijk dat de openbaarmaking ervan zou leiden dat een belastingplichtige op die manier kan ontsnappen aan de betaling van rechtmatig vereiste belastingschulden. Bovendien moet nog een concrete belangenafweging plaatsvinden aangezien het ook hier gaat om een relatieve uitzonderingsgrond. De Commissie wenst ook hier te benadrukken dat bij die belangenafweging geen rekening dient te worden gehouden met de individuele belangen van de belastingplichtige.

Ook kan de fiscale administratie geen beroep doen op het zogenaamde fiscaal geheim, dat onder meer terug te vinden is in artikel 337, eerste lid, WIB 92. Het betreft hier immers een vraag om toegang van een belastingplichtige tot zijn eigen belastingdossier. De Raad van State oordeelde dat deze geheimhoudingsplicht hoe dan ook niet geldt ten aanzien van de belastingplichtige zelf wanneer het stukken betreft die op zijn fiscale situatie betrekking hebben (RvS nr. 170.871 van 7 mei 2007; RvS arrest nr. 235.304 van 30 juni 2016). Bovendien heeft de Commissie er al meermaals op gewezen dat het fiscaal geheim geldt in hoofde van de individuele ambtenaren van de verschillende algemene administraties van de FOD Financiën, maar niet ten aanzien van de FOD Financiën als federale administratieve overheid waarvoor de wet van 11 april 1994 van toepassing is.

De Commissie wenst tot slot nog te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarheid. Deze houdt in dat enkel informatie in een bestuursdocument die onder een uitzonderingsgrond valt aan de openbaarheid kan worden onttrokken. De andere informatie in het bestuursdocument evenwel moet openbaar worden gemaakt.

Brussel, 9 augustus 2021.

F. SCHRAM  
secretaris

K. LEUS  
voorzitster