



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

8 juni 2023

ADVIES 2023-81

Met betrekking tot de weigering om toegang te verlenen tot en integrale kopie te nemen van het volledige dossier bij de FOD Economie in het kader van een opsporingsonderzoek

(CTB/2023/93)

1. Een overzicht

1.1. Bij aangetekende brief van 27 maart 2023 vraagt de heer Maerten Van Daele, optredend als raadsman van de X, aan de FOD Economie om inzage en om een kopie van het volledige dossier van zijn cliënte.

1.2. Bij brief van 29 maart 2023 wijst de FOD Economie het verzoek af op grond van de volgende redenering :

“Wat betreft uw verzoek tot inzage in het dossier, onze diensten zijn gebonden aan de geheimhouding van het onderzoek. Er kan geen inzage verleend worden in het dossier of een kopie worden overgemaakt, aangezien het opsporingsonderzoek nog loopt. Ik verwijs hiervoor naar artikel 6 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.”

1.3. Bij aangetekende brief van 16 mei 2023 dient de aanvrager een verzoek tot heroverweging in bij de FOD Economie.

1.4. Bij aangetekende brief van dezelfde dag verzoekt de aanvrager ook de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: de Commissie) om advies.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van mening dat het verzoek om advies ontvankelijk is. De aanvrager heeft immers voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: de wet van 11 april 1994) door zijn verzoek tot heroverweging aan de FOD Economie en zijn verzoek om advies aan de Commissie gelijktijdig in te dienen.

3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1. Het recht van toegang zoals gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 slaat slechts op bestaande

bestuursdocumenten. Hierbij wordt het begrip “*bestuursdocument*” omschreven als “*alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt*” (art. 1, 2°). Een administratieve overheid wordt door de wet van 11 april 1994 gedefinieerd als “*een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State*”, zie artikel 1, 1°).

3.2. In de memorie van toelichting bij het wetsonderwerp dat de federale openbaarheidswet is geworden (Parl. St. Kamer, 1992-1993, 1112/1, 8-11) werd de notie “*administratieve overheid*” als volgt verduidelijkt :

“Voor de bepaling van de notie “administratieve overheden” wordt gesteund op artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en bijgevolg op de uitgebreide jurisprudentie terzake van de Raad van State. [...] De criteria van de Raad van State zijn, positief gesteld en niet-cumulatief: uitoefening van een taak van algemeen belang, over dwingende beslissingsbevoegdheid beschikken, betrokkenheid van de overheid bij de oprichting of erkenning, controle door de overheid, beschikken over bepaalde prerogatieven van de openbare macht en, negatief: niet behoren tot de wetgevende of de rechterlijke macht.”

3.3. Overeenkomstig artikel XV.2. van het Wetboek van Economisch Recht krijgen de ambtenaren bevoegd om de inbreuken op te sporen en vast te stellen, de status van officier van gerechtelijke politie. Wanneer ambtenaren optreden als officier van gerechtelijke politie, kunnen de documenten die zij in die hoedanigheid opstellen niet worden beschouwd als administratieve documenten en is de wet van 11 april 1994 dus niet op hen van toepassing.

3.4. Voor zover de ambtenaren van de FOD Economie niet optreden als officier van gerechtelijke politie, gaat het om administratieve documenten en is de wet van 11 april 1994 dus van toepassing. In dit geval verankeren artikel 32 Grondwet en de wet van 11 april 1994 het beginsel van het recht op toegang tot alle administratieve documenten. Dit recht kan alleen worden geweigerd wanneer het voor inzage in persoonlijke documenten vereiste belang ontbreekt of wanneer een of meer van de in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 opgesomde uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden ingeroepen en op concrete en relevante wijze kunnen worden gemotiveerd. Enkel de in de wet voorziene uitzonderingsgronden

kunnen worden ingeroepen en moeten bovendien restrictief worden geïnterpreteerd (Arbitragehof, arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997, overwegingen B.2.1 en 2.2, Arbitragehof, arrest nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2 en Grondwettelijk Hof, arrest nr. 169/2013 van 19 december 2013).

3.5. De FOD Economie rechtvaardigt de weigering voor de toegang tot de gevraagde documenten door te stellen dat zijn diensten gebonden zijn aan de geheimhouding van het onderzoek. Het geheim van het opsporingsonderzoek is vastgesteld in artikel 28^{quinquies} van het Wetboek van strafvordering.

3.6. Artikel 28^{quinquies} van het Wetboek van Strafvordering is ingevoegd bij artikel 5 van de Wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafvordering in de opsporingsfase. Uit de parlementaire voorbereiding van deze wet (Parl. Doc., Kamer, 1996 - 1997, nr. 857/1, 7 en 26) blijkt dat dit artikel uitdrukkelijk het geheim van het onderzoek invoert en dat dit zowel geldt voor de dader en het slachtoffer als voor derden en het publiek. Voor het goede verloop van het vooronderzoek werd het noodzakelijk geacht te voorkomen dat de openbaarmaking van informatie leidt tot het verlies van belangrijk bewijsmateriaal en, ter bescherming van de rechten van de verdachte, te voorkomen dat de openbaarmaking van informatie leidt tot een openbare uitspraak die een schending van het recht op het vermoeden van onschuld en het recht op privacy tot gevolg heeft. Inlichtingen zijn "*alle handelingen die ten doel hebben strafbare feiten, de daders en het bewijsmateriaal te onderzoeken en elementen te verzamelen die nuttig zijn voor de uitoefening van het overheidsoptreden*" en vinden plaats onder leiding en gezag van het openbaar ministerie.

3.7. Wat de verdachte betreft, houdt het beginsel van geheimhouding van het vooronderzoek in dat hij in beginsel niet wordt betrokken bij de onderzoeksdaden, met uitzondering van die welke hem persoonlijk betreffen, en dat de resultaten van die onderzoeken hem niet worden meegedeeld. Tijdens deze fase hebben noch de verdachte noch zijn advocaat enig recht van toegang tot het strafdossier.

3.8. 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 28quinquies van het Wetboek van Strafvordering kunnen worden gebracht. Artikel 28quinquies, § 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. In tegenstelling tot ambtenaren van de fiscale administratie vallen ambtenaren van de FOD Economie niet onder artikel 433, eerste lid WIB 92 en kunnen zij dus actief deelnemen aan het onderzoek en de waarheidsvinding. Bijgevolg is artikel 28quinquies volledig op hen van toepassing.

3.9. De Commissie stelt vast dat de FOD Economie *in concreto* moet bewijzen dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten de vertrouwelijkheid van het opsporingsonderzoek zou schenden. Hij hoeft geen belangenafweging te maken.

3.10. 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 moet evenwel openbaar worden gemaakt.

Brussel, 8 juni 2023

I. DELHEZ
Vervangend secretaris

L. DONNAY
Voorzitter