

Vergaderjaar 1986–1987

19489

Aanscherping van strafrechtelijke en administratiefrechtelijke sancties en enkele andere wijzigingen in de Algemene wet inzake rijksbelastingen en in de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen alsmede indeling van geldboeten in geldboetecategorieën in deze wetten en enige andere wetten inzake belastingen (Wet tot aanscherping van sancties op het gebied van belastingen)

Nr. 7

BRIEF VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Vastgesteld, 26 februari 1987

Aan de Staatssecretaris van Financiën

De vaste Commissie voor Financiën¹ heeft in de memorie van antwoord inzake dit wetsvoorstel aanleiding gevonden alvorens eindverslag uit te brengen in het voorbereidend onderzoek op de voet van artikel 34, eerste lid van het Reglement van Orde een schriftelijk overleg in te lassen. In dat kader legt de commissie u de volgende uiteenzetting voor met betrekking tot de relatie tussen het stelsel van fiscale administratieve boeten en het Verdrag van Rome.

In het voorlopig verslag heeft de commissie bepleit, dat in het kader van dit wetsvoorstel van gedachten zou worden gewisseld over de verenigbaarheid van ons stelsel van fiscale administratieve boeten met de in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) aan een strafvervolgung gestelde eisen. Langer uitstel van een dergelijke gedachtenwisseling achtte zij niet verantwoord gegeven de omvang die de consequenties van de eventuele onverenigbaarheid van (een deel van) dit stelsel met artikel 6 EVRM kunnen hebben, het risico dat deze onverenigbaarheid reeds spoedig door een rechterlijke uitspraak manifest zou worden en het tijdsbeslag dat met een eventueel noodzakelijke reparatie van het stelsel zou zijn gemoeid.

Via een aantal concrete vragen heeft de commissie getracht inzicht te verkrijgen in de overwegingen die de regering ertoe hadden geleid in weerwil van het advies van de Raad van State deze kwestie niet reeds bij het onderhavige wetsvoorstel aan de orde te stellen. De antwoorden van de regering in de memorie van antwoord hebben de zorg van de commissie over de gekozen wijze van benadering geenszins vermogen weg te nemen.

De regering noemt twee redenen waarom de relatie tussen het stelsel van fiscale administratieve boeten en artikel 6 EVRM niet in dit wetsvoorstel wordt behandeld. In de eerste plaats, zo stelt zij, zouden eventuele wetswijzigingen voortvloeiend uit artikel 6 EVRM beter kunnen worden

¹ Samenstelling:

leden: Joekes (VVD), voorzitter, Van der Hek (PvdA), Kombrink (PvdA), ondervoorzitter, Rienks (PvdA), Engwirda (D66), Van Amelsvoort (CDA), Wöltgens (CDA), Van Muiden (CDA), Van Iersel (CDA), Schutte (GPV), Pronk (PvdA), Herfkens (PvdA), Van Rey (VVD), Hummel (PvdA), De Grave (VVD), Linschoten (VVD), Paulis (CDA), Vermeend (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Vriens-Auerbach (CDA), Smits (CDA) en Reitsma (CDA).
Plv. leden: Boikestein (VVD), Melkert (PvdA), Ter Veld (PvdA), De Visser (PvdA), Wolfensperger (D66), Terpstra (CDA), Van Es (PSP), Schartman (CDA), Mateman (CDA), Leerling (RPF), Verspaget (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Beckers-de Bruijn (PPR), Van Otterloo (PvdA), Weisglas (VVD), Van de Camp (CDA), Zijlstra (PvdA), Hennekam (CDA), Wolters (CDA), Van Dis (SGP) en Gerritse (CDA).

verwerkt in het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel betreffende het nieuwe feit en de boete bij de primitieve aanslagregeling (rapport-Simons). In dat wetsvoorstel moet immers «eveneens met procedurele aspecten rekening worden gehouden». In de tweede plaats was, aldus de regering, reeds besloten om het wetsvoorstel gebaseerd op het rapport-Simons voor advies aan de Hoge Raad voor te leggen. Die gelegenheid kon worden aangegrepen om ook voor de relatie tussen de fiscale administratieve boeten en artikel 6 EVRM 's Raads advies in te winnen.

Deze argumentatie acht de commissie niet overtuigend. Het moge zo zijn dat het onderhavige wetsvoorstel in hoofdzaak betrekking heeft op de hoogte van sancties, doch dat hoeft niet te betekenen dat procedurele elementen samenhangende met de rechtsbescherming van de belastingplichtige daarin zouden misstaan. Daarbij zij er ook op gewezen, dat de commissie in navolging van de Raad van State niet heeft gevraagd om opnemings in het wetsvoorstel van concrete wijzigingsvoorstellen ingevolge artikel 6 EVRM maar om een beschouwing, een beleidsopvatting, over de betekenis van artikel 6 EVRM voor ons stelsel van fiscale administratieve boeten.

De overweging dat de relatie tussen de fiscale administratieve boeten en artikel 6 EVRM in het wetsvoorstel gebaseerd op het rapport-Simons is opgenomen, omdat over dat voorstel reeds advies aan de Hoge Raad zou worden gevraagd mag evenmin erg sterk worden geacht. Waarom zou de regering dat wetsvoorstel als kapstok nodig hebben om aan de Hoge Raad over die kwestie een advies te ontlokken? Door aan de adviesaanvraag aan de Hoge Raad de conclusie te verbinden dat het onjuist zou zijn om in dit stadium over deze problematiek uitspraken te doen, lijkt de regering bovendien een nieuwe, oneigenlijke vorm van het 'sub judice'-argument te introduceren, voorzover zij althans op die grond een politieke gedachtenwisseling op dit moment uitgesloten zou achten.

De commissie heeft zich in dit verband afgevraagd of de pragmatische aanpak die de regering in dezen heeft gevolgd niet heeft meegebracht dat de noodzakelijke gedachtenwisseling over deze materie zich in een verkeerde volgorde ontwikkelt. Deelt de regering niet haar mening, dat het beter zou zijn eerst de maatschappelijke, vooral in vakkringen gevoerde, discussie en het overleg tussen Kamer en regering over de eventuele noodzakelijke aanpassing van het stelsel van fiscale administratieve boeten aan artikel 6 EVRM tot hun recht te laten komen en de Hoge Raad pas om advies te vragen, wanneer de juridische vormgeving van de uitkomsten van deze discussies aan de orde is? Brengt de nu gevolgde procedure – te meer daar de regering in haar adviesaanvraag aan de Hoge Raad een minimalistische benadering van de problematiek ten toon heeft gespreid – de Hoge Raad niet in de positie als het ware zelve de gevolgen van zijn eigen arrest (dat de problematiek overigens niet zozeer heeft veroorzaakt alswel manifest heeft gemaakt) te moeten overzien en te moeten helpen ondervangen?

Tegenover de argumenten van de regering om de verenigbaarheid van het stelsel van fiscale administratieve boeten met artikel 6 EVRM in het wetsvoorstel op basis van het rapport-Simons te behandelen, staan naar het oordeel van de commissie verscheidene overwegingen die tot een andere aanpak nopen. Behandeling van deze problematiek op de door de regering beoogde wijze houdt in, dat de discussie wordt uitgesteld totdat het desbetreffende wetsvoorstel bij de Kamer wordt ingediend. Wanneer dat zal zijn is ongewis. Weliswaar vermeldt het wetgevingsprogramma dienaangaande, dat de departementale afronding wordt voorzien in het eerste kwartaal van 1987 doch het tijdstip en de inhoud van het advies van de Hoge Raad kunnen in dat tijdschema forse vertraging brengen. De vraag is dan of de regering zich een mogelijk aanzienlijk tijdverlies kan permitteren. Uit de beantwoording van een vraag van de commissie in het voorlopig verslag blijkt dat de eventuele strijdigheid van (een deel

van) het stelsel van fiscale administratieve boeten met artikel 6 EVRM tot een groot budgettair nadeel kan leiden. Of een eventuele strijdigheid echter spoedig zal blijken hangt af van de ontwikkeling van de jurisprudentie.

Daaromtrent merkt de regering in de memorie van antwoord desgevraagd op, dat inmiddels enige procedures over fiscale boeten bij de Hoven en de Hoge Raad lopen waarin artikel 6 EVRM in het geding is gebracht. Bij het Europese Hof voor de rechten van de mens zouden nog geen zaken van dien aard aanhangig zijn. Voorzover de commissie bekend, is evenwel op dit moment tenminste één zaak bij het Europese Hof in behandeling, waarbij de relatie tussen het stelsel van fiscale administratieve boeten en artikel 6 EVRM een rol speelt (zie Fiscaal Up to Date, nr. 86-146). Het budgettaire risico en de mogelijkheid dat nieuwe jurisprudentie de wetgever al spoedig in gebreke zal stellen scheppen naar het oordeel van de commissie een grote tijdsdruk, die van regering en Kamer een snel en doeltreffend handelen vergt. Dit wetsvoorstel bood en biedt daartoe de eerste gelegenheid. Die gelegenheid had reeds benut kunnen worden bij het uitbrengen van het nader rapport, toen blijkens de memorie van antwoord de opvatting van de regering over de afstemming van het stelsel van fiscale administratieve boeten op artikel 6 EVRM al zover was uitgekristalliseerd dat zij kon worden neergelegd in de memorie van toelichting op het concept-wetsvoorstel inzake het rapport-Simons. Is de regering bereid alsnog deze opvatting ten spoedigste ter kennis van de Kamer te brengen? Wil zij tevens alsnog de vraag in het voorlopig verslag beantwoorden of zij heeft overwogen om in internationaal overleg te trachten duidelijkheid te scheppen en zo het instituut van fiscale administratieve boeten te kunnen handhaven? Zo zij daartoe geen stappen zou hebben ondernomen, wil zij de Kamer dan inzicht geven in de positie waarin enige omliggende landen, zoals België, de Bondsrepubliek Duitsland en Frankrijk zich bevinden ten opzichte van artikel 6 EVRM?

De commissie hecht eraan bij de verdere behandeling van dit wetsvoorstel over de gevraagde informatie te kunnen beschikken. Een politieke gedachtenwisseling over deze materie zou dan mogelijk zijn, waarbij tevens onder ogen zou kunnen worden gezien of en in hoeverre reeds in dit wetsvoorstel voorzieningen ter zake van de doorwerking van artikel 6 EVRM naar het vigerende regime van fiscale sancties zouden moeten worden getroffen. In de huidige onzekere situatie zou dit regime kunnen worden gekwalificeerd als een reus op lemen voeten. De regering mag, naar het oordeel van de commissie, van de Kamer niet verlangen deze reus (via de aanscherping van sancties) verder te laten groeien zonder acht te slaan op de broosheid van zijn onderstel. Dat geldt temeer, als de voorgestelde aanscherping van sancties – anders dan de regering in de memorie van antwoord veronderstelt – mede ertoe zou bijdragen dat fiscale delicten eerder als «major offences» worden aangemerkt en de lemen voeten nog sneller onder het grotere gewicht van het gevaarte zouden verpulveren.

De commissie meent er goed aan te doen de bovengaande kanttekeningen te plaatsen bij wijze van intermezzo in het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel. Na de voltooiing van dit schriftelijk overleg zal het onderzoek kunnen worden voortgezet met het uitbrengen van eindverslag.

De voorzitter van de commissie,
Joekes

De griffier van de commissie,
Witteveen