

Vergaderjaar 1987–1988

19489

Aanscherping van strafrechtelijke 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. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 28 december 1987

Het verheugt mij dat de vaste Commissie voor Financiën zich kan verenigen met mijn beslissing het wetsvoorstel te ontdoen van de bepalingen inzake administratieve boeten. De gevolgtrekking die de commissie hieraan verbindt, namelijk dat de behandeling van dit wetsvoorstel nu kan worden vervolgd, zonder deze te belasten met de fundamentele gedachtenwisseling over het systeem van fiscale administratieve boeten in het licht van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM), onderschrijf ik ten volle.

Wat betreft de kanttekeningen die de commissie plaatst bij mijn brief van 10 september 1987 (19489, nr. 8) in relatie tot de uiteenzettingen van de commissie in haar brief van 26 februari 1987 (19489, nr. 7) merk ik het volgende op. De stand van zaken, op grond waarvan ik tot het inzicht ben gekomen dat het wenselijk is alle voorstellen op het gebied van de administratieve boeten in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) tot één geheel samen te voegen, omvat een aantal elementen. Daartoe behoort tevens de zorg zoals de commissie die heeft geuit ten aanzien van mogelijke ontwikkelingen in de rechtspraak, die wellicht in de toekomst tot (gedeeltelijke) onverenigbaarheid van het administratieve boetestelsel met artikel 6 EVRM zouden kunnen leiden. Ook de daaruit voortvloeiende budgettaire risico's, waar de commissie op gewezen heeft, vormen een in aanmerking te nemen factor. Een belangrijk element is voorts de passage die de Hoge Raad in zijn advies over het voorontwerp van wet op basis van de voorstellen-Simons wijdde aan de vraag of het in de AWR gehanteerde en in het voorontwerp gehandhaafde vermoeden van schuld bij de belastingplichtige verenigbaar is met artikel 6 EVRM. Het college gaf te kennen dat, ook in geval van een bevestigende beantwoording van de vraag of het Verdrag naar huidige opvattingen de voorgestelde regeling toelaat, men zich dient af te vragen of het raadzaam is een wettelijke regeling in te voeren als vervat in het voorontwerp – bedoeld wordt hierbij op de invoering van een boete bij de primitieve-aanslagregeling – die in elk geval ligt op de uiterste grens van hetgeen ingevolge het Verdrag is toegestaan.

Zoals bij persbericht nr. 87/312 d.d. 2 november jl. is meegedeeld, heeft de Ministerraad mij gemachtigd het aangekondigde wetsvoorstel tot herziening van administratieve boeten en van de bevoegdheid tot navorderen voor advies toe te zenden aan de Raad van State.

Omtrent eventuele bij het Europese Hof voor de rechten van de mens aanhangige zaken, waar strijdigheid van ons stelsel van fiscale administratieve boeten en artikel 6 EVRM een rol zou spelen, heb ik in de memorie van antwoord opgemerkt dat, voor zover bekend, dergelijke zaken niet aanhangig zijn. Dat geldt ook thans nog. Het gegeven waar de commissie in haar brief van 26 februari 1987 op doelt, onder verwijzing naar Fiscaal Up to Date, nr. 86-146, betreft niet een bij genoemd Hof aanhangige zaak. Het betreft een namens een Nederlandse belastingplichtige ingediend verzoekschrift Commissie voor de rechten van de mens. Deze Commissie, die evenals vorengenoemd Hof een orgaan ter uitvoering voor het EVRM is, heeft tot taak te fungeren als zeef voor de toelating van geschillen tot het Europese Hof voor de rechten van de mens. Voor zover valt na te gaan is het verzoekschrift door genoemde Commissie nog niet behandeld.

Wat betreft het internationale aspect, waarvan de commissie gewag maakt, heb ik in mijn brief van 10 september 1987 voorgesteld daarop nader in te gaan bij het wetsvoorstel inzake herziening van het stelsel van administratieve boeten en van de bevoegdheid tot navorderen in de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Naar ik meen ligt dit in de lijn van mijn beslissing het onderhavige wetsvoorstel te ontdoen van de bepalingen inzake administratieve boeten. Nu de commissie zich met deze beslissing kan verenigen, vind ik daarin steun voor mijn standpunt op deze zaken nader in te gaan bij genoemd wetsvoorstel.

In aansluiting op de opmerkingen van de commissie, werden door de leden van de fracties van het C.D.A., de P.v.d.A. en de V.V.D. nog enkele opmerkingen gemaakt, waarop ik thans zal ingaan.

De leden van de C.D.A.-fractie stellen de procedure, die bij het Europese Hof voor de rechten van de mens aanhangig zou zijn, aan de orde. Zoals ik hiervoor al uiteen heb gezet, is er geen sprake van een bij het Hof aanhangige procedure, doch slechts van een verzoekschrift aan de Europese Commissie voor de rechten van de mens. Indien het al tot een procedure voor vorenbedoeld Hof zou komen, zal een en ander naar alle waarschijnlijkheid nog jaren in beslag nemen. Het afwachten van de uitkomst lijkt dus niet zinvol.

Onder verwijzing naar Van der Pot-Donner, Handboek voor het Nederlandse Staatsrecht, zouden de leden van de C.D.A.-fractie gaarne vernemen waarom ik mij in de memorie van antwoord in het algemeen geen voorstander heb betoond van het vóór de inwerkingtreding ter inzage geven van een algemene maatregel van bestuur aan de Staten-Generaal. Mij beperkend tot de belastingwetgeving merk ik hierover het volgende op.

Zoals deze leden terecht opmerken, kunnen algemene maatregelen van bestuur – meer in het algemeen: delegatieregelingen – in de belastingwetgeving belangrijke gevolgen hebben zowel voor de schatkist als voor belastingplichtigen. Met het oog op het eerste gevolg is het, omdat zogenaamde announcement-effecten hierbij een rol kunnen spelen, niet altijd gewenst dat maatregelen vóór hun inwerkingtreding bekend worden. Dit behoeft overigens niet te betekenen dat daarmee de Staten-Generaal de mogelijkheid wordt ontnomen hun oordeel over zodanige maatregel te geven. Zoals bekend, bevat de wet een regeling die ertoe leidt dat beschikkingen op het gebied van de WIR gevolgd worden door een goedkeuringswet.

Dit laatste brengt mij bij hetgeen in het eerder bedoelde handboek van Van der Pot-Donner hierover is vermeld. De mogelijkheden die het handboek opsomt, betreffen alle een regeling waarbij in de wet zelf wordt bepaald op welke wijze de Staten-Generaal in de voorbereiding van een delegatieregeling worden betrokken. Een van die mogelijkheden is ook met betrekking tot WIR-beschikkingen gehanteerd.

Het vorenstaande behoeft evenwel niet in te houden dat enkel indien de wet daartoe aanleiding geeft een delegatieregeling (vooraf) aan de

Staten-Generaal wordt verstrekt. Een belangrijke reden zou ook kunnen zijn dat een delegatieregeling belastingplichtigen zou nopen tot ingrijpende aanpassingen, bij voorbeeld in hun administratie. In die gevallen ligt het zelfs voor de hand een delegatieregeling vroegtijdig onder de aandacht van de Staten-Generaal te brengen. Tegen deze achtergrond heb ik onlangs dan ook in de Eerste Kamer toegezegd een ministeriële regeling, gebaseerd op artikel 53a AWR, zo deze tot stand wordt gebracht, ter inzage te zenden.

Het vorenstaande in overweging nemend, heb ik er geen bezwaar tegen om, indien de wet daartoe geen aanleiding geeft, van geval tot geval te bezien of de Staten-Generaal vóór de inwerkingtreding van een delegatieregeling daarvan op de hoogte wordt gesteld. Zo ben ik ook in dit geval bereid een concept van de algemene maatregel van bestuur, gegrond op artikel 38 AWR aan de Staten-Generaal te verstrekken, indien daaraan behoefte bestaat.

De leden van de fracties van P.v.d.A. en V.V.D. vragen naar het voornemen van de regering uitvoering te geven aan de motie van 3 september 1980, over het beëindigen van de mogelijkheid dat administratieve boeten ook in de compensatie van verliezen worden betrokken. Hierop kan ik antwoorden dat in het wetsvoorstel op basis van de voorstellen-Simons wordt voorzien in een oplossing voor deze problematiek.

De leden van de C.D.A.-fractie ontvangen gaarne een overzicht van de door de strafrechter opgelegde straffen op basis van artikel 68 AWR en het aantal gevallen waarin de opgelegde boete gelijk was aan de te weinig geheven belasting. In een bijlage bij deze nota wordt de bij de FIOD beschikbare informatie over de in 1986 en 1987 uitgesproken vonnissen en arresten gegeven.

Tenslotte vragen de leden van de C.D.A.-fractie of het niet gewenst is om in de AWR ook strafbaar te stellen verbreiding en/of publikatie van informatie die kennelijk door schending van geheimhouding (artikel 67 AWR) is verkregen. Naar mijn oordeel moet deze vraag ontkennend beantwoord worden. Schending van geheimhoudingsverplichtingen als zodanig, niet het gebruik van daardoor verkregen informatie, vindt in het strafrecht zijn regeling in artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht. Voor ambtenaren gelden voorts regels, bij voorbeeld artikel 59 en 80 e.v. van het Algemeen Rijksambtenarenreglement en artikel 29 en 46 van het Ambtenarenreglement Belastingdienst, die disciplinaire straffen stellen op overtredingen op dit vlak. Daarnaast kan degene die door slordigheid of loslippigheid van degene die tot geheimhouding is verplicht, is benadeeld, ook civielrechtelijk genoegdoening vorderen. Onder omstandigheden kan ook het gebruik van door schending van geheimhouding verkregen informatie een onrechtmatige daad opleveren. Deze problematiek is van algemene aard. Zij bestrijkt alle gebieden waarop geheimhoudingsplichten een rol spelen. Het zou dus niet juist zijn, alleen voor schending van de fiscale geheimhoudingsverplichting, verdergaande strafbepalingen dan die van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht op te nemen in de AWR.

Ten slotte zij er nog op gewezen dat deze nota vergezeld gaat van een derde nota van wijziging. Voor de motivering van deze wijziging moge ik korthedshalve verwijzen naar de toelichting op de nota.

De Staatssecretaris van Financiën,
H. E. Koning

Overzicht van in 1986 en 1987 tot stand gekomen vonnissen en arresten met betrekking tot strafvervolgning o.g.v. art. 68 AWR

Deze bijlage bevat een samenstelling van een bij de FIOD bijgehouden overzicht van rechterlijke beslissingen. Dit overzicht, dat per zaak slechts summiere informatie bevat en uiteraard alleen de bij de FIOD beschikbare informatie weergeeft, biedt geen basis voor het trekken van conclusies over de verhouding tussen eventuele opgelegde boeten en het desbetreffende belastingbelang. Niet na te gaan is in het algemeen in hoeverre het in een fraudezaak gecijferde belastingnadeel aan een bepaalde verdachte is toe te rekenen. Voorts bestaat geen enkel inzicht in de overwegingen die de rechter ertoe hebben gebracht – geheel of ten dele voorwaardelijke – vrijheidsstraffen op te leggen in plaats van, of naast een boete.

Vorenbedoeld FIOD-overzicht heeft betrekking op 52 FIOD-dossiers, corresponderend met strafvervolgning tegen 59 verdachten. Niet bekend is of en hoeverre rechtspersonen zich hieronder bevinden. Van de 59 verdachten werden er 2 vrijgesproken.

De 57 veroordelingen hebben tot de volgende straffen geleid.

Verdeling veroordelingen naar strafsoort

| | |
|---|----|
| Alleen boete ¹ | 15 |
| Alleen vrijheidsstraf ² | 12 |
| Zowel vrijheidsstraf als boete ³ | 30 |
| Totaal aantal veroordelingen | 57 |

¹ Waarvan 11 met en 4 zonder vaststelling van vervangende hechtenis. In 1 geval was de opgelegde boete gelijk aan het gecijferde belastingbelang, in 2 gevallen zelfs f1000 tot f3000 hoger dan dat belang.

² Waarvan 5 maal geheel voorwaardelijk, 1 maal geheel voorwaardelijk doch met bijzondere voorwaarden, 1 maal gedeeltelijk voorwaardelijk en 5 maal geheel onvoorwaardelijk; de hoogste uitgesproken vrijheidsstraf luidt 5 jaren gevangenisstraf.

³ In 1 geval werd naast een voorwaardelijke gevangenisstraf een boete opgelegd gelijk aan het gecijferde belastingbelang. De zwaarste straf luidt 7 jaren gevangenisstraf plus f250000 boete bij een gecijferd belastingbelang van f5,75 mln. Bij de gecombineerde strafopleggingen was 7 maal sprake van onvoorwaardelijke gevangenisstraf en 6 maal van gedeeltelijk voorwaardelijke vrijheidsstraf. In 17 gevallen was de vrijheidsstraf voorwaardelijk.