

24 800

Wijziging van enkele wetten in verband met de herziening van het stelsel van bestuurlijke boeten en van het fiscale strafrecht (Invoeringswet bestuurlijke boeten)

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN¹

Vastgesteld 11 december 1997

Het voorbereidend onderzoek gaf de leden van de fracties van **VVD** en **CDA** aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

De staatssecretaris heeft, aldus de leden van de **VVD**-fractie herhaaldelijk opgemerkt dat de boete op primitieve aanslagen bedoeld is voor gevallen van opzet, fraude en zwendel. De vraag is nu wat de betekenis is van de woorden fraude en zwendel naast het woord opzet. Een zuivere nevenschikking lijkt niet erg logisch, omdat fraude en zwendel zonder opzet niet goed denkbaar zijn. Zou daarom de conclusie getrokken kunnen worden dat de woorden fraude en zwendel zijn gebruikt om het begrip opzet in enige mate te kleuren?

Weegt de inspecteur bij het vaststellen van de boete alle individuele factoren die de strafbaarheid bepalen zoals ook de rechter dat zou doen, of is hij gebonden aan een schema met vaste percentages?

Is er aanleiding om fouten in de aangifte die de inspecteur werkelijk aanstonds kan zien en corrigeren (zoals bijv. doorgaans bij loon uit dienstbetrekking het geval zal zijn) niet of lichter te beboeten dan onjuistheden die zeer zijn versluierd en moeilijk op te sporen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel waarin in belangrijke mate rekening is gehouden met de door Eerste Kamer gemaakte opmerkingen en kanttekeningen. Het verheugt deze leden in het bijzonder dat de «boete-inspecteur» van het tableau is verdwenen, terwijl ook op een aantal andere onderdelen aanpassingen aan de kritiek heeft plaatsgevonden.

Dit neemt niet weg dat een er aantal oneffenheden zijn gebleven. Zo wezen deze leden op de gebrekkige regeling van de verhoorsituatie, de lage drempel voor de oplegging van de boete bij een primitieve aanslag, invorderingsaspecten en de ongewisse positie van de belastingadviseur/accountant die zijn cliënt assisteert bij de verdediging tegen een bestuurlijke boete.

De rol van de belastingadviseur/accountant vereist speciale aandacht. Anders dan in strafzaken zal het in zeer vele gevallen immers niet de

¹ Samenstelling: Boorsma (CDA) (voorzitter), De Boer (GL), Van Dijk (CDA), Stevens (CDA), Schuyer (D66), Hilarides (VVD), Rensema (VVD), Van den Berg (SGP), Wöltgens (PvdA), Ter Veld (PvdA), De Haze Winkelman (VVD).

advocaat zijn die de boeteling rechtsbijstand verleent, maar de fiscaal adviseur. De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs heeft daarvoor aandacht gevraagd bij brief van 23 juni 1997. De Staatssecretaris heeft onder verwijzing naar de jurisprudentie een algemeen verschoningsrecht voor de belastingadviseur van de hand gewezen (nota naar aanleiding van het verslag Kamerstukken II, 24 800, nr. 7). Dogmatisch is die redenering correct, maar zij is niettemin onbevredigend en bovendien in de fiscale context niet logisch.

Wat betreft de reguliere belastingheffing heeft immers de staatssecretaris van Financiën in het verleden herhaaldelijk bevestigd, dat de belastingdienst de vertrouwelijkheid van de communicatie tussen een belastingadviseur en zijn cliënt (zoals neergelegd in correspondentie en notities) behoort te respecteren. Geldt dat dan niet a fortiori voor boetezaken, waarin fundamentele rechten aan de orde zijn? Dat hoeft naar het oordeel van deze leden nog niet te betekenen dat de belastingadviseur een *algemeen* verschoningsrecht zou moeten krijgen, maar wel dat zijn vertrouwensrol in boetekwesties uitdrukkelijk wordt erkend en gerespecteerd. Als de contribuabele zich in boete-aangelegenheden niet tot zijn reguliere belastingadviseur kan wenden voor bijstand en advies zonder de vrees voor openbaarmaking van de aan de adviseur toevertrouwde gegevens zullen daaruit voor de praktijk consequenties moeten worden getrokken.

Deze leden zouden graag vernemen of de staatssecretaris aanleiding ziet in fiscale boetezaken een beperkt verschoningsrecht in overweging te nemen.

Deze leden verwijzen naar de *una-viasystematiek*, die met zich medebrengt dat een combinatie van een boete-procedure en een eigenlijke strafprocedure wordt uitgesloten. Het is toch het één of het ander. Hoezeer ook algemeen aanvaard, toch wordt deze systematiek blijkens het overgangsrecht gereserveerd voor toekomstige gevallen. Om de volgende redenen zou het echter aantrekkelijk kunnen zijn die regeling onmiddellijk te doen ingaan ook voor de lopende zaken:

1. Het is toch algemeen aanvaarde rechtsopvatting dat het beginsel «ne bis in idem vexari» moet worden toegepast. Waarom dan niet terstond?
2. Een directe werking, althans in ieder geval voor die zaken die nog niet op de zitting van de strafrechter zijn aangebracht zou een enorme ontlasting betekenen van de magistratuur, zowel de zittende als de staande. Immers al die zaken, waarin eerder al een vergrijpboete is opgelegd, zouden dan alleen nog administratief (dus via de belastingrechter) afgedaan behoeven te worden.
3. Aldus zou ook een uit strafrechtelijk oogpunt moeilijk te aanvaarden rechtsongelijkheid tussen oude en nieuwe gevallen tot een minimum worden beperkt. Het gaat hier om een belangrijk justitieel onderwerp, waarbij ook de Minister van Justitie uiteraard moet worden betrokken. (Haar afwezigheid bij de behandeling van dit belangrijke wetsvoorstel is al eerder gesignaleerd). Deze leden zouden graag van de Minister van Justitie vernemen of in de praktijk de strafvervolgning van «oude gevallen» beperkt kan worden tot die zaken die zich – ook in het licht van de nieuwe wetgeving – absoluut niet lenen voor administratieve afdoening.

De leden hier aan het woord zouden de staatssecretaris gaarne willen verzoeken de toepassing van het stelsel van bestuurlijke boeten en van het fiscale strafrecht, gemeten over een periode van bijvoorbeeld drie jaar te evalueren op basis van de opgedane ervaring en de voortgeschreden

rechtsontwikkeling (onder meer van het EVRM) en daarover aan de Staten-Generaal te rapporteren.

Dat laatste is naar de mening van deze leden zeker ook geïndiceerd op het punt van het invorderingsrecht. Uit de behandeling in de Tweede Kamer blijkt dat de staatssecretaris thans de bestuurlijke boete, die in een aanslag of beschikking is vervat, thans min of meer op dezelfde voet invorderbaar acht als de belasting zelve. Voor de boete mag dus ook beslag worden gelegd, daarover mag uitstel-rente worden berekend, e.d. Eerdere toezeggingen van de staatssecretaris, dat de boete uitsluitend invorderbaar zou zijn, wanneer deze onherroepelijk zou zijn vastgesteld, worden hiermede drastisch teruggedraaid. Kan de staatssecretaris een nadere toelichting geven?

De leden van de CDA-fractie achtten het vreemd dat een boete die als een straf moet worden gekwalificeerd, reeds als verschuldigd wordt aangemerkt, ofschoon deze nog niet door een rechter als zodanig is getoetst. Hier zou tenminste terughoudendheid moeten worden betracht. Dat zou naar hun oordeel minimaal hebben te betekenen, dat – zolang de boete niet onherroepelijk vaststaat – nimmer zodanige invorderingsmaatregelen mogen worden getroffen, dat deze een onherroepelijk effect krijgen. Deelt de staatssecretaris deze visie?

Vertrouwende dat deze vragen tijdig zullen worden beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over het onderhavige wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Boorsma

De griffier van de commissie,
Hordijk