

Minnelijke schikkingen bij fiscale misdrijven

Het verslag van de *Parlementaire Onderzoekscommissie naar de Grote Fiscale Fraudedossiers* van 7 mei 2009 stelde vast dat er op het vlak van de directe belastingen nood was aan een wettelijk kader waarbij de strafvervolging kan vervallen nadat de belastingplichtige een fiscaal akkoord heeft gesloten met de administratie en hij zijn verschuldigde belasting vermeerderd met een bepaald bedrag heeft betaald. De wet van 14 april 2011 houdende diverse bepalingen kwam daaraan tegemoet en maakte minnelijke schikkingen mogelijk voor fiscale misdrijven. Concreet werd hiervoor artikel 216bis van het Wetboek van Strafvordering gewijzigd. Het “*verval van de strafvordering tegen betaling van een geldsom*” houdt in dat de strafvordering kan vervallen wanneer de verdachte op voorstel van de procureur des Konings een door deze laatste bepaalde geldsom betaalt en het slachtoffer vergoedt. Specifiek voor fiscale misdrijven is de minnelijke schikking pas mogelijk nadat de dader de door hem verschuldigde belastingen, inclusief de interesten, heeft betaald en de fiscale administratie met de minnelijke schikking instemt. De administratie beschikt dus over een vetorecht tegen het voorstel van de procureur.

Het Rekenhof wilde onderzoeken of de fiscus de voorstellen van de procureur uniform behandelt zodat de gelijkheid van belastingplichtigen inzake minnelijke schikkingen wordt gegarandeerd. Hanteert de fiscus duidelijke richtlijnen op basis waarvan hij zich akkoord kan verklaren met het voorstel dan wel zijn vetorecht kan gebruiken? Bovendien moeten alle akkoorden inzake minnelijke schikkingen worden geregistreerd en gerapporteerd met het oog op de transparantie.

Tijdens het vooronderzoek stelde het Rekenhof vast dat gewestelijke directies, bij gebrek aan richtlijnen daartoe, de akkoorden inzake minnelijke schikkingen niet op een uniforme wijze behandelden en dat er geen registratie of rapportering plaatsvond. De ambtenaren behandelden de voorstellen zoals een gewoon fiscaal akkoord. Het bleek tijdens dit vooronderzoek dan ook onmogelijk een correcte lijst van de reeds verleende akkoorden inzake minnelijke schikkingen te verkrijgen.

Pas op 29 september 2014 werd een instructie inzake de aanpak, registratie en rapportering van de voorstellen tot minnelijke schikkingen gepubliceerd. Omdat het Rekenhof de uitvoering van deze instructie nog niet kon evalueren gezien de recente invoering ervan, heeft het besloten enkel na te gaan of de instructie een oplossing kan bieden voor de vastgestelde problemen.

De instructie voorziet effectief in een specifieke procedure die een uniforme formele aanpak mogelijk zou moeten maken. Zo beschrijft ze de noodzakelijk af te leveren attesten, onder andere een gemotiveerd advies van de Algemene Administratie van de Inning en de Invordering (AAlI), om te garanderen dat de betrokkene geen aanzienlijke onbetaald gebleven fiscale schulden heeft. Daarnaast moeten alle voorstellen tot minnelijke schikking (ook deze die niet tot een fiscaal akkoord hebben geleid) worden doorgestuurd naar de dienst Coördinatie Antifraude (CAF) van de Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie (AABBI) en moet daarbij over elk voorstel worden gerapporteerd in de vorm van een verslag, volgens een vooraf bepaald model waarin alle pertinente elementen eigen aan de zaak voorkomen.

Dit verslag werd op 13 mei 2015 goedgekeurd door de algemene vergadering van het Rekenhof en voorgelegd aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Het is enkel elektronisch, in het Nederlands en het Frans, beschikbaar op www.rekenhof.be.



Met de nieuwe instructie lijkt de uniforme aanpak, registratie en rapportering voor de toekomst dus formeel te worden geregeld.

De instructie blijft daarentegen vaag over de inhoudelijke voorwaarden waaronder de fiscale administratie zich akkoord kan verklaren met het door de procureur geformuleerde voorstel tot minnelijke schikking. De FOD Financiën acht het niet aangewezen een lijst (zelfs een indicatieve) op te stellen van de motieven op grond waarvan een minnelijke schikking kan worden geweigerd. Hij stelt dat, zoals het Openbaar Ministerie over een discretionaire bevoegdheid beschikt om te oordelen over een minnelijke schikking, de ambtenaren op het terrein het best zijn geplaatst om dossier per dossier te oordelen, op grond van alle informatie die ze in hun bezit hebben, of het vetorecht al dan niet moet worden uitgeoefend.

Het valt volgens het Rekenhof dan ook af te wachten of het gemotiveerde advies over de opportuniteit van de minnelijke schikking dat de AAI moet afleveren, de uniformiteit en transparantie op dit vlak zal kunnen garanderen.

Bovendien beveelt het Rekenhof aan alsnog de akkoorden tot minnelijke schikkingen die tussen 16 mei 2011 en 29 september 2014 werden gegeven, te registreren en over de afhandelingswijze ervan te rapporteren, aangezien het vernieuwde artikel 216bis van het Wetboek van Strafvordering al in werking trad op 16 mei 2011.

In zijn reactie stelt de FOD Financiën dat het opstellen van een verslag over de akkoorden tot minnelijke schikkingen die dateren van voor de instructie, niet tot een volledige en betrouwbare statistiek kan leiden omdat dit enkel zou kunnen steunen op het geheugen van de betrokken ambtenaren. Het Rekenhof is echter van oordeel dat de bestaande dossiers, opgemaakt in het kader van de behandeling van de voorstellen tot minnelijke schikkingen, voldoende gegevens moeten bevatten om zijn aanbeveling te kunnen uitvoeren.



INHOUD

Hoofdstuk 1	4
Inleiding	4
1.1 Algemene situering	4
1.2 Onderzoeksmethode	4
1.3 Verloop van het onderzoek	5
Hoofdstuk 2	6
Juridisch kader	6
2.1 Verslag van de Parlementaire Onderzoekscommissie naar de Grote Fiscalefraudedossiers	6
2.2 Artikel 216bis van het Wetboek van Strafvordering	6
2.3 Fiscale akkoorden in het kader van artikel 216bis van het Wetboek van Strafvordering en algemene controlebevoegdheid van het Rekenhof op de fiscale ontvangsten (artikel 180 van de Grondwet)	7
Hoofdstuk 3	9
Vaststellingen	9
3.1 Verwerkt de fiscus de voorstellen tot minnelijke schikking op een uniforme en transparante wijze?	9
3.2 Worden de akkoorden tot minnelijke schikking systematisch geïnventariseerd?	11
3.3 Wordt gerapporteerd over de akkoorden tot minnelijke schikking?	11
Hoofdstuk 4	13
Conclusie en aanbeveling	13



HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Algemene situering

De wet van 14 april 2011 houdende diverse bepalingen maakte minnelijke schikkingen - het verval van strafvordering tegen betaling van een geldsom - mogelijk voor fiscale misdrijven. De fiscus kreeg een actieve rol toebedeeld in het sluiten van deze schikkingen. Het duurde echter tot september 2014 vooraleer hierover een instructie, die als leidraad voor de behandelende ambtenaren zou dienen, werd gepubliceerd.

1.2 Onderzoeksmethode

In toepassing van artikel 4 van het protocol van 22 december 1995 betreffende de controle op de fiscale ontvangsten, deelde het Rekenhof de minister van Financiën en de fiscale administratie op 23 april 2014 mee dat het een voorstudie aanvatte voor een mogelijke audit naar akkoorden en minnelijke schikkingen in het kader van de controle op de fiscale ontvangsten.

Het Rekenhof nam vervolgens bij de Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie (AABBI) interviews af bij onder meer de administrateur-generaal, het hoofd van de juridische dienst, twee van de vijf gewestelijke directeurs en de directeur van de dienst Coördinatie Antifraude (CAF). Uit die interviews bleek dat er nood was aan een gecoördineerde aanpak en dat instructies voor de ambtenaren noodzakelijk waren.

Op 29 september 2014 werd een instructie over de minnelijke schikkingen gepubliceerd. Deze was uitgewerkt door een werkgroep bestaande uit leden van de verschillende algemene fiscale administraties onder leiding van de AABBI. Elke administratie bracht de instructie uit onder een eigen referentie¹.

Het is in dit stadium te vroeg om een onderzoek te voeren naar de toepassing in de praktijk van die instructie. Het Rekenhof wenst echter de aandacht te vestigen op zijn vaststellingen over de manier waarop de FOD Financiën de voorstellen tot minnelijke schikking behandelde tijdens de drie jaar voorafgaand aan de instructie. Daarbij brengt het ook verslag uit over de impact van de nieuwe instructie op zijn vaststellingen en geeft het aan hoe deze problematiek aansluit bij de conclusies van de Parlementaire Onderzoekscommissie naar de Grote Fiscalefraudedossiers.

¹ De gemeenschappelijke instructie van 29 september 2014 betreffende de minnelijke schikkingen met referentie AAFisc: E.T. 126.854 en Ci. RH.81/634.774, AAPatDoc: EE/L.258, AAI&I: 2014-IR/98207, AABBI: SB/007376/II, verder in de tekst "de gemeenschappelijke instructie" genaamd.



1.3 Verloop van het onderzoek

23 april 2014	Aankondiging van de audit bij de minister van Financiën en bij de leidend ambtenaren van de Algemene Administratie van de Fiscaliteit (AAFisc) en de AABBI
Juli 2014 – december 2014	Uitvoering van het vooronderzoek
28 januari 2015	Verzending van het ontwerpverslag naar de minister van Financiën en de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën
2 maart 2015	Antwoord van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën
16 maart 2015	Bericht van de beleidscel van de minister van Financiën dat geen bijkomende commentaar over het verslag zou worden gegeven.



HOOFDSTUK 2

Juridisch kader

2.1 Verslag van de Parlementaire Onderzoekscommissie naar de Grote Fiscalefraudedossiers

Het verslag van de *Parlementaire Onderzoekscommissie naar de Grote Fiscalefraudedossiers* van 7 mei 2009 stelde vast dat er inzake directe belastingen geen wettelijk kader was dat het mogelijk maakt dat de strafvervolgning vervalt nadat een akkoord gesloten werd.

Volgens het verslag hebben de hoorzittingen tijdens het parlementair onderzoek nochtans aangetoond dat er nood is aan een sluitend systeem dat akkoorden mogelijk maakt waarbij de administratie aan de belastingplichtige het betalen van belasting plus een bepaald bedrag voorstelt en waarbij de strafvervolgning vervalt.

Het verslag suggereert dat indien hiervoor een wettelijk kader wordt gecreëerd, een onafhankelijke overheidsinstelling zoals het Rekenhof een controle *ex-post* zou uitoefenen op de aangegane dadingen.

Het verslag formuleert in dit kader twee aanbevelingen:

“Aanbeveling 36: Een algemene regeling voor de minnelijke schikking of de dading invoeren; de toepassing van die regeling zou een einde maken aan de strafvervolgning in fiscale fraudezaken.”

Aanbeveling 37: Inschrijving van de door de administratie onderhandelde minnelijke schikkingen, die een bepaald bedrag te boven gaan, in een register dat wordt bezorgd aan het Rekenhof. Dat brengt op zijn beurt jaarlijks aan de Kamer van volksvertegenwoordigers verslag uit, met inachtneming van de beginselen van de persoonlijke levenssfeer en de anonimiteit van de belastingplichtigen.”

2.2 Artikel 216bis van het Wetboek van Strafvordering

Algemeen wordt aangenomen dat artikel 84 van de wet van 14 april 2011 houdende diverse bepalingen, moet worden beschouwd als een antwoord op aanbeveling 36 van de Parlementaire Onderzoekscommissie naar de Grote Fiscalefraudedossiers (hierna Fraudecommissie).

Dit artikel wijzigde artikel 216bis van het Wetboek van Strafvordering op verschillende punten en breidde het toepassingsgebied van de minnelijke schikkingen in strafzaken in belangrijke mate uit. De zogenaamde verruimde minnelijke schikking, officieel “*verval van de strafvordering tegen betaling van een geldsom*” genoemd, laat toe de minnelijke schikking ook toe te passen voor fiscale misdrijven.

De procedure van de minnelijke schikking houdt in dat de strafvordering kan vervallen wanneer de verdachte op voorstel van de procureur des Konings een door deze laatste bepaalde geldsom betaalt, in voorkomend geval het slachtoffer vergoedt en eventueel de voor verbeurdverklaring vatbare goederen afgeeft.

Specifiek voor fiscale misdrijven waarmee belastingen kunnen worden omzeild, bepaalt paragraaf 6 van artikel 216bis dat “*de minnelijke schikking pas mogelijk (is) nadat de dader*



van het misdrijf de door hem verschuldigde belastingen, inclusief de intresten, heeft betaald en de fiscale administratie daarmee heeft ingestemd”.

Terwijl het verslag van de Fraudecommissie uitging van het creëren van een wettelijk kader voor akkoorden “waarbij de administratie aan de belastingplichtige het betalen van een belasting plus een bepaald bedrag voorstelt en waarbij de strafvervolgning vervalt”, legt de wet van 14 april 2011 de bevoegdheid voor het voorstellen van een minnelijke schikking bij de procureur des Konings. Het is de procureur des Konings, en niet de fiscale administratie, die autonoom beslist of hij al dan niet een minnelijk schikking voorstelt en zelf het bedrag bepaalt van de geldsom waarvan de betaling leidt tot het verval van de strafvervolgning.

Het feit dat de wetgever niet is ingegaan op het voorstel van de Fraudecommissie om de administratie de minnelijke schikkingen te laten regelen, waarbij zijzelf beslist over het verval van strafvordering, heeft tot gevolg dat de vaststellingen van de Fraudecommissie over de te organiseren controle op dergelijke akkoorden en de daarmee samenhangende aanbeveling 37 zonder voorwerp zijn geworden.

Vermits de fiscale administratie niet de mogelijkheid heeft om minnelijke schikkingen aan te gaan die leiden tot het verval van strafvordering, is er geen sprake van “door de administratie onderhandelde minnelijke schikkingen” die in een register ingeschreven kunnen worden met het oog op controle *ex-post* door het Rekenhof en verslaggeving aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

2.3 Fiscale akkoorden in het kader van artikel 216bis van het Wetboek van Strafvordering en algemene controlebevoegdheid van het Rekenhof op de fiscale ontvangsten (artikel 180 van de Grondwet)

Ook al kan de fiscale administratie geen minnelijke schikkingen voorstellen en onderhandelen, toch heeft zij een belangrijke rol te spelen in de procedure van de minnelijke schikking.

Het is de taak van de fiscale administratie de verschuldigde belastingen te bepalen en haar akkoord te verlenen aan de procureur des Konings om de minnelijke schikking te sluiten na betaling van die verschuldigde belastingen. Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat artikel 172 van de Grondwet de administratie niet toelaat een vrijstelling of vermindering van belastingen toe te staan. Over het bedrag van de belastingen zelf is dus geen enkel akkoord mogelijk. De administratie kan enkel de wettelijke belastingen bepalen voor de periode en de feiten omschreven in een voorstel tot minnelijke schikking.

Deze regeling resulteert de facto in twee soorten “akkoorden”. Enerzijds is er het *fiscaal akkoord* waarbij de belastingplichtige en de administratie tot een vergelijk komen over de feitelijke omstandigheden die aan de basis liggen van de verschuldigde belasting. Anderzijds is er de *akkoordverklaring* van de administratie met een minnelijke schikking die het parket zal sluiten.

Indien de fiscale administratie – ingevolge een verzoek van de procureur des Konings - tot een *fiscaal akkoord* komt met de belastingplichtige, volgt normaal gezien een *akkoordverklaring* met de minnelijke schikking van zodra de overeengekomen belastingen betaald zijn. Het niet sluiten van een fiscaal akkoord daarentegen leidt automatisch tot een afwijzing van een minnelijke schikking. Voor de belastingplichtige betekent dit het einde van de mogelijkheid om te komen tot een verruimde minnelijke schikking met verval van strafvordering. De fiscale administratie beschikt dus over een vetorecht.



De controle op de akkoorden in het kader van artikel 216bis van het Wetboek van Strafvordering, d.w.z. zowel de fiscale akkoorden van de administratie met de belastingplichtige als de akkoordverklaring van de administratie aan het parket om tot een minnelijke schikking over te gaan, vallen – in tegenstelling tot de minnelijke schikkingen die de procureur des Konings sluit - onder de grondwettelijk vastgelegde controle van het Rekenhof op de fiscale ontvangsten (artikel 180 Grondwet).



HOOFDSTUK 3

Vaststellingen

Opdat de gelijke behandeling van elke belastingplichtige inzake minnelijke schikkingen zou kunnen worden gegarandeerd en daarop een controle mogelijk zou zijn, moet aan een aantal basisvoorwaarden worden voldaan. Zo moet de fiscale administratie schriftelijk een uniforme, transparante aanpak voor de voorstellen tot minnelijke schikking uitgaand van het Openbaar Ministerie vastleggen. Daarnaast moet de aanpak van elk akkoord dat werd verleend in het kader van een minnelijke schikking inhoudelijk kunnen worden gecontroleerd. Daartoe is een systematische registratie en een uniforme rapporteringsverplichting vereist van alle akkoorden die in het kader van een minnelijke schikking werden gegeven.

De gemeenschappelijke instructie bevat een aantal maatregelen op dit vlak. Het Rekenhof ging na of deze maatregelen voldoen en of zij een oplossing bieden voor de problemen die werden vastgesteld in de periode tussen het inwerkingtreden van de wet en het ogenblik waarop de instructie van kracht werd.

3.1 Verwerkt de fiscus de voorstellen tot minnelijke schikking op een uniforme en transparante wijze?

Een gelijke behandeling van belastingplichtigen veronderstelt dat de behandelende ambtenaren een uniforme werkwijze hanteren. Een specifieke werkwijze om de voorstellen optimaal te behandelen zou schriftelijk moeten zijn vastgelegd (in een richtlijn, een dienstorder, een handleiding, ...) aangezien de fiscale administratie over een vetorecht beschikt inzake het verval van strafvervolgning.

Vóór 29 september 2014 bestonden geen richtlijnen. De fiscale administratie behandelde de voorstellen van akkoorden tot minnelijke schikking op dezelfde manier als haar andere fiscale akkoorden. Geen specifieke procedure werd uitgewerkt, noch werden aparte dossiermappen aangemaakt. Om het voorstel tot minnelijke schikking te beoordelen, werd meestal teruggesproken naar het oorspronkelijk opgestelde dossier. De gevraagde verschuldigde belasting was in de meeste gevallen dus deze die de taxatieambtenaar al eerder had voorgesteld. De betrokken ambtenaren ondervonden vooral moeilijkheden bij de herleiding van het bedrag van de te betalen belasting naar de omschreven strafbare feiten in tijd en ruimte. Daarnaast bestond ook onduidelijkheid over de voorwaarden waaronder de ambtenaren zich akkoord kunnen verklaren met het geformuleerde voorstel en/of in welke omstandigheden zij gebruik moesten maken van hun vetorecht. Zo leefde bij de ambtenaren onder meer de vraag of zij zich akkoord kunnen verklaren met een voorstel terwijl de verdachte nog onbetaalde schulden heeft in andere dossiers.

Met de gemeenschappelijke instructie beschikken de ambtenaren over een handleiding over de *formele* aanpak van de gekregen voorstellen tot minnelijke schikking. De instructie beschrijft duidelijk de procedure en daarmee gepaard gaand de bij elke fase noodzakelijk af te leveren attesten.

De procedure kan enkel worden opgestart wanneer de procureur des Konings een document richt aan de fiscale administratie waarin hij duidelijk zijn beslissing te kennen geeft om een procedure van strafrechtelijke minnelijke schikking zoals beoogd door artikel 216bis van het Wetboek van Strafvordering aan te vatten. De identiteit van de verdachte aan wie de minnelijke schikking wordt voorgesteld en de feiten, omschreven in tijd en



ruimte, waarop het voorstel van de minnelijke schikking betrekking heeft, moeten in het document zijn opgenomen. De fiscale administratie stelt vervolgens - indien dit nog niet is gebeurd - de belasting vast die normaal is verschuldigd voor de periode van de feiten waarop het voorstel van minnelijke schikking betrekking heeft. Aan de hand van het attest *“Artikel 216bis, § 6, in fine Sv - Akkoord van de administratie om de minnelijke schikking af te sluiten – attest van de betaling van de belasting, inbegrepen de intresten”* gaat de fiscale administratie principieel akkoord met de minnelijke schikking. Enkel een ambtenaar met minstens de rang van adviseur-generaal kan dit attest ondertekenen en, indien hij niet tot de AAI behoort, moet hij het advies van deze administratie inwinnen vooraleer zijn definitieve beslissing te nemen.

De nieuwe instructie schept dus klaarheid in de bestaande verwarring over de gewone fiscale akkoorden versus de akkoorden in het kader van minnelijke schikkingen. Vanaf nu moet de betrokken administratie immers verplicht beschikken over een document waarin het Openbaar Ministerie duidelijk zijn beslissing te kennen geeft om een procedure van strafrechtelijke minnelijke schikking zoals beoogd door artikel 216bis van het Wetboek van Strafvordering aan te vatten. Zo kan de procedure formeel worden ingezet en wordt er komaf gemaakt met de “grijze zone” van de akkoorden die de indruk gaven gesloten te zijn in het kader van minnelijke schikkingen, maar waarbij de procureur nooit formeel zijn goedkeuring voor het verval van strafvervolgning heeft uitgesproken. Vóór de inwerkingtreding van de instructie wachtten sommige parketten het akkoord af tussen de verdachte en de fiscus om hun beslissing inzake verval van strafvervolgning te nemen. Dit hield in dat de specifieke procedure waarin de wet voor deze akkoorden had voorzien, niet formeel werd ingezet. De onderhandelingspositie van de betrokken taxatieambtenaar werd hierdoor ondermijnd en de verdachte had geen absolute garantie dat hij verval van strafvervolgning zou krijgen bij betaling van de verschuldigde belasting. Zelfs indien de verdachte de overeengekomen verschuldigde belasting volledig betaalde, kon dit niet worden beschouwd als een akkoord in het kader van een minnelijke schikking in de zin van artikel 216bis van het Wetboek van Strafvordering.

De instructie blijft daarentegen vaag over de *inhoudelijke* verwerking en de voorwaarden waaronder de fiscale administratie zich akkoord zou kunnen verklaren met het geformuleerde voorstel: *“Het is evenwel aangewezen om, vooraleer het attest af te leveren, kennis te hebben genomen van de globale fiscale toestand van de betrokken belastingplichtige. Het bestaan van aanzienlijke onbetaald gebleven fiscale schulden [...] moet in overweging genomen worden”*.

De voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën oordeelt dat – buiten het motief *“het bestaan van aanzienlijk onbetaald gebleven fiscale schulden”*, dat zelfs niet automatisch of verplicht leidt tot weigering van een minnelijke schikking – het niet aangewezen is een lijst (zelfs een indicatieve) op te stellen van de motieven op grond waarvan een minnelijke schikking kan worden geweigerd. Hij deelt mee dat, zoals het Openbaar Ministerie beschikt over een discretionaire bevoegdheid om te oordelen over een minnelijke schikking, de ambtenaren op het terrein het best geplaatst zijn om dossier per dossier te oordelen op grond van alle informatie die ze in hun bezit hebben, of het vetorecht al dan niet moet worden uitgeoefend.

Het valt af te wachten of het gemotiveerde advies over de opportuniteit van de minnelijke schikking, dat de AAI moet afleveren opdat de bevoegde ambtenaar een definitieve beslissing kan nemen, de uniformiteit en transparantie op dit vlak zal kunnen garanderen.



3.2 Worden de akkoorden tot minnelijke schikking systematisch geïnventariseerd?

Opdat een controle *a posteriori* op de gelijke behandeling mogelijk zou zijn, is het van belang dat alle akkoorden inzake minnelijke schikkingen gekend zijn. Zij moeten systematisch worden geregistreerd en geordend.

Het Rekenhof stelde vast dat de akkoorden inzake minnelijke schikkingen in het verleden niet systematisch werden geregistreerd, noch lokaal, noch op centraal niveau.

Ingevolge de gemeenschappelijke instructie moeten alle voorstellen tot minnelijke schikking van het Openbaar Ministerie in fiscale strafzaken voortaan naar de dienst Coördinatie Antifraude (CAF) van de AABBI worden verstuurd, die een kopie ervan verzendt naar het contactpunt van de AAIL. Zij moeten ook – ongeacht of de procedure al dan niet wordt beëindigd – worden opgenomen in een verslag “*Strafrechtelijke minnelijke schikking – artikel 216bis Sv – Verslag aan het CAF*” dat de ambtenaar die beslist over het al dan niet verlenen van het akkoord tot minnelijke schikking opstelt.

De opdrachten van de CAF kaderen in het domein van de samenwerking tussen de diensten die rechtstreeks of onrechtstreeks zijn belast met de strijd tegen de fiscale fraude. Zo is de dienst specifiek belast met de samenwerking met de nationale gerechtelijke overheden en, meer in het bijzonder, met de centralisatie bij de FOD Financiën van alle informatie van de magistraten van het Openbaar Ministerie bij de hoven en rechtbanken waarbij een zaak aanhangig is waarvan het onderzoek indiciën van ernstige fiscale fraude aan het licht brengt².

De momenteel opgelegde systematische centrale registratie zou ervoor moeten zorgen dat in de toekomst volledige en correcte lijsten van alle voorstellen en akkoorden inzake minnelijke schikkingen beschikbaar zullen zijn.

In het ontwerpverslag dat het Rekenhof met het oog op wederwoord opstuurde naar de voorzitter van de FOD Financiën gaf het aan dat best ook de akkoorden tot minnelijke schikkingen die dateren van voor de gemeenschappelijke instructie alsnog zouden worden geregistreerd en het voorwerp van rapportering zouden uitmaken. In zijn reactie stelt de voorzitter dat dit niet tot een volledige en betrouwbare statistiek kan leiden omdat het enkel zou kunnen steunen op het geheugen van de betrokken ambtenaren.

3.3 Wordt gerapporteerd over de akkoorden tot minnelijke schikking?

Opdat het management en eventueel de minister of de staatssecretaris kunnen bijsturen waar nodig, is een systematische rapportering van de aanpak van voorstellen tot minnelijke schikking noodzakelijk.

Het Rekenhof stelde vast dat de behandelende ambtenaren niet verplicht waren te rapporteren. De aanpak van de verschillende voorstellen kon bijgevolg niet centraal worden geanalyseerd, besproken en eventueel bijgestuurd. De enige weerslag van het verlenen van een akkoord tot minnelijke schikking bestond in de opname van de desbetreffende gegevens in de kwartaalverslagen met vermelding van het globale betaalde bedrag (eventuele belastingverhoging inbegrepen).

² Artikel 2, 1^o van het Besluit van de Voorzitter van het Directiecomité houdende vaststelling van de zetel en de materiële bevoegdheden van de dienst “Coördinatie Anti-Fraude (CAF)”.



De gemeenschappelijke instructie voorziet voortaan wel in een rapporteringsverplichting. Zoals hierboven reeds vermeld, moet van alle voorstellen tot minnelijke schikking van het Openbaar Ministerie in fiscale strafzaken een verslag worden gemaakt voor de CAF, ongeacht of de procedure al dan niet wordt beëindigd. Dit verslag moet worden ingevuld volgens een vooraf bepaald model waarin alle pertinente elementen eigen aan de zaak worden weergegeven. Er moet verplicht een kopie worden bijgevoegd van het document waarin het Openbaar Ministerie duidelijk zijn wil te kennen geeft de procedure van strafrechtelijke minnelijke schikking van artikel 216bis van het Wetboek van Strafvordering aan te vatten en van het attest *“Artikel 216bis, § 6, in fine Sv - Akkoord van de administratie om de minnelijke schikking af te sluiten – attest van de betaling van de belasting, inbegrepen de intresten”*.



HOOFDSTUK 4

Conclusie en aanbeveling

Door een wijziging van artikel 216bis van het Wetboek van Strafvordering kan de minnelijke schikking – het verval van de strafvordering tegen betaling van een geldsom – sinds 2011 ook worden toegepast voor fiscale misdrijven.

Tot de publicatie van de gemeenschappelijke instructie op 29 september 2014 waren er geen richtlijnen voor een uniforme aanpak door de FOD Financiën. Het Rekenhof stelde vast dat de voorstellen tot minnelijke schikkingen tot dan niet op uniforme wijze werden behandeld, dat de akkoorden in het kader van minnelijke schikkingen niet correct werden geïnventariseerd en dat geen afdoende rapportering naar de hiërarchie en de beleidsverantwoordelijken plaatsvond.

Met de gemeenschappelijke instructie beschikken de ambtenaren over een handleiding over de *formele* aanpak van de gekregen voorstellen tot minnelijke schikking. De instructie beschrijft duidelijk de procedure en daarmee gepaard gaand de bij elke fase noodzakelijk af te leveren attesten.

De instructie blijft daarentegen vaag over de *inhoudelijke* verwerking en de voorwaarden waaronder de fiscale administratie zich akkoord zou kunnen verklaren met het geformuleerde voorstel.

Het valt volgens het Rekenhof dan ook af te wachten of het gemotiveerde advies over de opportuniteit van de minnelijke schikking dat de AAI moet afleveren de uniformiteit en transparantie op dit vlak zal kunnen garanderen.

Aangezien de wet tot wijziging van artikel 216bis al in werking trad op 16 mei 2011, beveelt het Rekenhof bovendien aan alsnog de akkoorden inzake minnelijke schikkingen die tussen 16 mei 2011 en 29 september 2014 werden verleend, te registreren en over de afhandelingswijze ervan te rapporteren. Op die manier wordt de nodige informatie verschaft opdat alle beleidsniveaus de afhandeling van de minnelijke schikkingen zouden kunnen evalueren en eventueel bijsturen.

In zijn reactie stelt de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën dat het opstellen van een verslag over de akkoorden tot minnelijke schikkingen die dateren van voor de gemeenschappelijke instructie, niet tot een volledige en betrouwbare statistiek kan leiden omdat dit enkel zou kunnen steunen op het geheugen van de betrokken ambtenaren. Het Rekenhof is echter van oordeel dat de bestaande dossiers, opgemaakt in het kader van de behandeling van de voorstellen tot minnelijke schikkingen, voldoende gegevens moeten bevatten om zijn aanbeveling te kunnen uitvoeren.



WETTELIJK DEPOT
D/2015/1128/13

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be