

EEN KRITISCHE ANALYSE VAN ‘HET CHARTER VAN DE BELASTING- PLICHTIGE’ BETREFFENDE DE INFORMATIEDOORSTROMING IN ECOFIN-DOSSIERS

DE RELATIE TUSSEN FISCAAL OPSPORINGS- EN WETGEVINGSBELEID SINDE 1980

Door Perry Timmerman

Promotor Prof. Dr. Vermeulen Gert en Commissarissen Prof. Dr. Ponsaers Paul en Prof. Dr. Vande Walle Gudrun
--

INLEIDING

Fiscale fraude is een veelbesproken onderwerp. De schatkist zou hierdoor tien miljard euro mislopen.¹ Redenen hiervoor zijn ondermeer de belastingplichtigen die hun aangifte vergeten in te geven, niet alles vermelden of verdrinken in de toenemende complexiteit van de fiscale wetgeving. Bovendien mag niet ontkend worden dat het aan de kant van de fiscus rammelt. De controle belastingen laat te wensen over, de informatisering is slecht en ook zij zijn slachtoffer van de complexe fiscaliteit.²

Maar dit alles valt in het niets vergeleken met de ernstige georganiseerde fiscale fraude. Deze criminaliteitsvorm is vaak niet zo onschuldig als men mag denkt. Er wordt wel geen direct leed veroorzaakt zoals bij moord of verkrachting en er is geen aantoonbare schade zoals bij diefstal of vandalisme, maar fiscale fraude doet net daar pijn waar de meeste burgers vrezin, met name de geldbeurs. Fiscale fraude is één van de grootste maatschappelijke kwalen die zowel integraal als geïntegreerd aangepakt moet worden. Integraal, waarbij de hele strafrechtelijke keten bekeken wordt en geïntegreerd, wat betekent dat meerdere partijen en domeinen betrokken worden. De strafrechtelijke keten bestaat uit vier grote schakels, met name de wetgeving, de opsporing en de vervolging, de straftoemeting en de strafuitvoering. Het is

¹ B. MOERMAN, “Chaos bij de fiscus - Fiscus loopt tien miljard mis”, *HNB* 16 maart 2009, 9.

² B. MOERMAN, “Chaos bij de fiscus - Controle is pure vogelpik”, *HNB* 18 maart 2009, 40.

van belang dat elk luik een goed beleid kent, want de ketting is maar zo sterk als haar zwakste schakel.

Deze scriptie zal zich richten op het wetgevingsbeleid en het opsporingsbeleid. Dit is niet toevallig, want deze eerste twee schakels zorgen net voor veel discussie op het vlak van fiscale fraudebestrijding. Het fiscaal wetgevingsbeleid wordt complexer en het opsporingsbeleid kent problemen op het vlak van samenwerking tussen fiscus en politie. Voornaamste reden hiervoor is de Wet van 4 augustus 1986, ook wel het Charter van de belastingplichtige genoemd. Dit Charter zorgde voor een terreinverdeling tussen de strafrechtelijke en fiscale diensten. Voorheen konden fiscale ambtenaren deelnemen aan het gerechtelijk onderzoek, wat een schending inhield van het geheime karakter van het onderzoek. Nu kunnen zij nog slechts als getuige worden gehoord.³ Het Charter ging aan zijn doel voorbij, want effectieve fiscale fraudebestrijding werd onmogelijk. Ondanks diverse wetswijzigingen, blijft het Charter al meer dan twintig jaar overeind.⁴

De studie omvat twee grote delen. De literatuurstudie schetst alle wetgevende initiatieven op vlak van fiscale fraudebestrijding vanaf 1980 tot nu, terwijl de casestudy een gestructureerd overzicht van de meningen van belanghebbenden, met name leden van de FGP, ambtenaren van de fiscus en politici gespecialiseerd in fiscale materie, tracht weer te geven. Het doel van het onderzoek is om een aanzet te geven voor een oplossing voor de problematiek omtrent het Charter van de belastingplichtige.

1. RESULTATEN VAN DE LITERATUURSTUDIE

1.1. INLEIDING

De literatuurstudie wordt onderverdeeld naar de vier grote regeerperiodes die ons land gekend heeft of nu kent, met de regeerperiode van christendemocraten en liberalen (1981-1988), gevolgd door die van christendemocraten en socialisten (1988-1999), liberalen en socialisten (1999-2007) en de cirkel lijkt rond met de coalitie van christendemocraten en liberalen (2007-...). De periodes drukten elk op hun manier een stempel op het fiscaal strafrechtelijk beleid.

1.2. HET WETGEVINGS- EN HET OPSPORINGSBELEID INZAKE FINANCIEEL-ECONOMISCHE DELINQUENTIE SINDS 1980.

1.2.1. De regeerperiode van Christendemocraten en Liberalen (1981-1988)

³ T. AFSCHRIFT, "La loi du 4 août 1986 portant des dispositions fiscales", *JT* 1986, 677-690.

⁴ C. STUYCK, "Het strafonderzoek en de medewerking van fiscale ambtenaren 20 jaar na het Charter van de belastingplichtige", *Limb.Rechtsl.* 2007, 1-18.

1.2.1.1. De politieke situatie: de bezuinigingen van Wilfried Martens

De christendemocraten namen vanaf 1947 bijna onafgebroken deel aan de regering onder de partijnamen Christelijke Volkspartij (CVP) en Parti Social Chrétien (PSC). Hun politieke partner wisselde doorheen de tijd, naargelang de verkiezingsuitslagen en de politieke wil tot coalitie. Na een woelige periode met acht verschillende regeringen tussen 1971 en 1981, waaronder Martens I tot IV, waagde de CVP-PSC zich aan een coalitie met de liberalen, gevestigd onder de Partij voor Vrijheid en Vooruitgang (PVV) en de Parti Réformateur Libéral (PRL). Regering Martens V werd in de periode van 9 tot 14 december 1981 gevormd.

België kende intussen nog de naweeën van de zware internationale economische crisis van de jaren zeventig. Bovendien was er de verouderde industrie en zorgde de wafelijzerpolitiek, waarbij Vlaanderen en Wallonië evenveel budget toegekend kregen, voor een aangroeiende staatsschuld. De regering gaf dan ook prioriteit aan deze economische problemen.⁵

1.2.1.2. Het wetgevingsbeleid: de grote fiscale hervorming

Op vlak van fiscaal recht werd door de rooms-rode regering Martens II reeds in het begin van de jaren tachtig besloten tot een grootschalige hervorming van de fiscale fraudebestrijding.⁶

1.2.1.2.1. De Wet van 8 augustus 1980⁷

De aanvang van de fiscale hervorming kwam er met de Wet van 8 augustus 1980. Deze wet, tot stand gekomen onder de regering Martens III, bepaalt voor een groot deel het huidig fiscaal strafrechtelijk beleid met de toekenning van de strafrechtelijke vervolging voor alle inbreuken, behalve die op vlak van douane en accijnzen, aan het Openbaar Ministerie.

Voorheen waren de fiscale administraties bevoegd om de fiscale strafvervolging in te stellen met de Wet van 31 december 1925.⁸

De redenen voor deze ingrijpende verandering werden toegelicht door de Waalse liberaal Robert Henrion in zijn wetsvoorstel van 1979.⁹ Ten eerste zou de administratie niet haar initiatiefrecht ten volle benutten, omdat zij liever werken met een zekere discretie. Ten tweede twijfelde de administratie aan het

⁵ L. VAN OUIRIVE, Y. CARTUYVELS en P. PONSASERS, *Sire, ik ben ongerust: geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991*, Leuven, Kritak, 1991, 267-271.

⁶ F. DE MOT, *Fiscaal strafprocesrecht: het Charter van de belastingplichtige in de context van het fiscaal strafprocesrecht* in *Fiscale praktijkstudies*, Antwerpen, Kluwer, 1988, 7.

⁷ Wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980, *BS* 15 augustus 1980.

nut van strafrechtelijke sancties, want zij had de mogelijkheid om administratieve sancties toe te kennen. Ten derde werd volgens Henrion politieke druk uitgeoefend op de ambtenaren. Tot slot zou geaarzeld worden om strafvervolgingen in te stellen tegen goed gekende belastingplichtigen.¹⁰

Met deze wet werden ook de ontstane bevoegdheidsproblemen voor de pas opgerichte BBI geregulariseerd, want de BBI-ambtenaren konden enkel onder eigen bestuur functioneren. Het gevolg van de Wet van 8 augustus 1980 was dan ook een zeer intensieve samenwerking tussen de parketten en de BBI. De bijstand van de BBI was gewenst en bovendien een noodzaak, want er was een gebrek aan gespecialiseerd fiscaal personeel bij de parketten.¹¹

1.2.1.2.2. De herstelwet van 10 februari 1981¹²

De herstelwet kwam als reactie op de Wet van 8 augustus 1980 tot stand onder de regering Martens IV. Deze wet wou alle wetteksten van de belastingwetboeken in overeenstemming brengen met elkaar. Hierbij kwam artikel 100 Strafwetboek ter sprake. Dit belangrijk scharnierartikel tussen het algemeen en het bijzonder recht, waar het fiscaal strafrecht deel van uitmaakt, bleef op de meeste door het Wetboek van de Inkomstenbelastingen (WIB) gestelde misdrijven van toepassing, met uitzondering van de regels omtrent strafbare deelneming en verzachtende omstandigheden. Een jaar later werden deze ook toegepast.¹³

De tweede alinea van artikel 100 Strafwetboek laat de toepassing echter niet gebeuren wanneer dit leidt tot vermindering van de geldstraf, om de inning van fiscale rechten te garanderen.¹⁴ De fiscale rechtsprocedure genoot dus voorrang ten opzichte van de gerechtelijke procedure.

De doorgevoerde hervormingen brachten kritiek met zich mee in de rechtsleer. Vooral de voortdurende wisselwerking tussen het gerechtelijk en het fiscaal onderzoek lag onder vuur.

⁸ Wet van 31 december 1925 tot wijziging van de wetgeving inzake rechtstreeksche belastingen en daarmede gelijk gestelde taxes, *BS* 2-3 januari 1926.

⁹ Voorstel van wet (R. HENRION) betreffende de strafvordering bij het tegengaan van belastingontduiking, *Parl.St.* Kamer 1979-1980, nr. 266.

¹⁰ C. VANDERKERKEN, *Fiscale strafvervolgning en rechtsbescherming: Wapengelijkheid, zwijgrecht, bewijslastverdeling*, Gent, Larcier, 2006, 28-30.

¹¹ M. ROZIE, "De medewerking van belastingambtenaren aan het fiscaal-strafrechtelijk onderzoek" in M. ROZIE en F. DERUYCK (eds.), *Fiscaal strafrecht en strafprocesrecht*, Gent, Mys & Breesch, 1996, 44.

¹² Wet van 10 februari 1981 betreffende de strafrechtelijke betuigeling van de belastingontduiking, *BS* 14 februari 1981.

¹³ KB 2 april 1982 tot wijziging van de fiscale wetgeving inzake strafrechtelijke betuigeling van de belastingontduiking, *BS* 7 april 1982.

¹⁴ S. VAN CROMBRUGGE, *Fiscale programmawet 1986: het handvest van de belastingplichtige*, Kalmthout, Biblo, 1986, 34-35.

Door de inbreng van fiscale ambtenaren aan het gerechtelijk onderzoek werd enerzijds fiscale expertise ingewonnen, maar anderzijds kregen zij de indringende onderzoeksmethoden van politie in de schoot geworpen, zoals het bijwonen van huiszoekingen en ondervragingen.¹⁵ Ter verduidelijking, in deze periode bestond er een dubbele vorm van samenwerking tussen de fiscus en de parketten¹⁶:

- Het uitwisselen van inlichtingen, waarbij enerzijds de administratie fiscale gegevens doorspeelde naar het parket of de onderzoeksrechter volgens artikel 244 WIB 1964. Anderzijds deelde het parket volgens artikel 235 §1 WIB 1964 een strafdossier mee aan de administratie waaruit fiscale onduiking kon blijken.
- Actieve deelname van fiscale ambtenaren aan het gerechtelijk onderzoek, waarbij leden van de administratie als technische raadgever hun expertise aanwendden.

Er werden echter gevallen geconstateerd waar de fiscale ambtenaar zijn rol van technische raadgever te buiten ging en zelf het gerechtelijk onderzoek leidde.¹⁷ Hierdoor hanteerde hij twee rollen, met name die van onderzoeksrechter en van klagende partij. Bij deze laatste rol werkte de ambtenaar dan weer voor Financiën en diende hij een taxatieprocedure te vestigen om de verloren inkomsten uit fiscale fraude te recupereren. Als deze twee taken door één en dezelfde persoon worden uitgevoerd, kan worden gesteld dat dit een inbreuk vormt op het geheim van het vooronderzoek in strafzaken. De fiscale functie en de juridische functie zijn immers twee totaal verschillende procedures. De één voert belastingheffing, de ander streeft behoud en herstel van de maatschappelijk orde na.¹⁸

Bovendien werden de rechten van de verdediging geschonden, want de belastingplichtige werd geen inzage verleend in zijn dossier. De fiscale ambtenaar kon echter door zijn deelname het verloop van het onderzoek beïnvloeden. En aangezien de fiscale ambtenaren meewerkten aan de zaak werd ook artikel 235 § 4 WIB 1964 overtreden, waarbij de Minister van Financiën moet ingelicht worden over een fraudezaak. Dit hoefde niet meer, want zijn ambtenaren waren reeds op de hoogte. De formele toelating die nodig was van de Procureur-generaal ontbrak echter.¹⁹

¹⁵ R. TOURNICOURT, "Scheiding van de strafrechtelijke en fiscale procedure in het licht van het handvest van de belastingplichtige", *AFT* 1986, 83-88.

¹⁶ J. D'HAENENS, "Het formeel fiscaal strafrecht na de hervormingen van 1980 en 1986" in A. DE NAUW, J. D'HAENENS en M. STORME (eds.), *Actuele Problemen van strafrecht*, Antwerpen, Kluwer, 1988, 165-168.

¹⁷ T. AFSCHRIFT, "Les poursuites pénales pour fraude fiscale après le vote de la "Charte" du contribuable", *DAOR* 1986, 679.

¹⁸ R. TOURNICOURT, "Scheiding van de strafrechtelijke en fiscale procedure in het licht van het handvest van de belastingplichtige", *AFT* 1986, 83.

¹⁹ *Ibid.*

Tot slot was er geen degelijk juridisch kader tot samenwerking tussen parketten en fiscus voorzien. Kortom, de regulering van de fiscale fraudebestrijding werd als een mislukking beschouwd. Een verandering drong zich dan ook op.²⁰

1.2.1.2.3. Het wetsvoorstel Henrion van 17 januari 1984²¹

Het was wederom Robert Henrion die van zich liet horen. De liberaal was ontevreden, want er was nog steeds geen protocol uitgewerkt om de belastingplichtige te beschermen. Bovendien waren onderhandelingen in 1981 en 1982 mislukt en stelde hij onregelmatigheden vast:

“Voorts is soms geconstateerd dat misbruik wordt gemaakt van aangiften, waarbij deze worden gedaan niet om een verdiende straf te doen opleggen, maar om een overtreding te doen ontdekken waaromtrent de administratie niet over voldoende aanwijzingen bezit.” (Robert Henrion, Wetsvoorstel nr. 1106, 2).

Dit deed Henrion ertoe beslissen om een wetsvoorstel met vier doelen te lanceren. Hij wou voorkomen dat het parket overspoeld wordt met ongegronde klachten en dat zaken reeds aanhangig gemaakt worden vooraleer het parket over alle gewenste informatie beschikt. Een derde punt was de voorrang van de fiscale rechtsprocedure waarborgen. Tot slot moest actieve deelname van belastingambtenaren aan gerechtelijk onderzoek verboden worden.

²⁰ A. DE NAUW, “Het nieuwe vervolgingsstelsel in fiscale zaken”, *Panopticon* 1986, 525-526..

²¹ Voorstel van wet (R. HENRION) waarbij aan de belastingplichtigen waarborgen worden gegeven op het stuk van de procedure inzake inkomstenbelastingen, *Parl.St. Kamer* 1984-1985, nr. 1106.

1.2.1.2.4. *Het wetsvoorstel Delruelle-Ghobert van 23 mei 1985*²²

Een volgend initiatief op weg naar het Charter van de belastingplichtige was het wetsvoorstel van Janine Delruelle-Ghobert (PRL). Zij klaagde over de hoge belastingsdruk en ondanks alle maatregelen, zoals het indexeren van de belastingschalen, wenste zij twee waarborgen in te voeren. Ten eerste wou zij een grens vaststellen in procent van het Bruto Binnenlands Product (BBP), die niet overschreden mag worden door de belastingsdruk. Ten tweede wou zij:

“[...] de opstelling van een handvest dat aan de belastingplichtige tegenover het gerecht en de fiscus waarborgen biedt die minstens evenwaardig zijn aan die waarover de rechtszoekende in strafzaken beschikt.” (Janine Delruelle-Ghobert, Voorstel van wet nr. 884, 2)

Hierbij verwees ze naar de verschillende mistoestanden in de fiscale fraudebestrijding, met ondermeer de functievermenging vestiging van belasting en vervolging. Vandaar dat ze ook voorstelde om deze functies te scheiden. Hiervoor werden volgende maatregelen voorzien:

- Vooraleer de belastingambtenaar een klacht aanhangig maakt bij het parket, moet de administrateur-generaal der belastingen nagaan of de klacht op voldoende gronden steunt en advies geven.
- Het Openbaar Ministerie kan slechts een onderzoek instellen wanneer de administratie van belastingen een klacht indient.
- Indien het parket tot vervolging wenst over te gaan, moet deze eerst advies zien in te winnen van de bevoegde gewestelijke directeur van de belastingen.
- Bij gerechtelijke vervolging is het voor de belastingambtenaren verboden om actief deel te nemen aan het onderzoek. Hun rol is louter beperkt tot die van getuige.

Deze voorstellen gaven stof tot nadenken en bovendien was de regering zich bewust van de kritieken, met het Charter van de belastingplichtige als gevolg.

²² Voorstel van wet (J. DELRUELLE-GHOBERT) houdende garanties voor de belastingplichtige, *Parl.St.* Senaat 1984-1985, nr. 884.

1.2.1.2.5. *De Wet van 4 augustus 1986 of het Charter van de belastingplichtige*²³

Intussen was er eind 1985 een nieuwe regering Martens VI tot stand gekomen, omdat de vorige was gevallen over communautaire problemen, met op kop de kwestie Happart. De meeste ministersposten bleven behouden, maar Mark Eyskens (CVP) werd wel Minister van Financiën. Het beleid focuste zich nog altijd op het terugdringen van de overheidsschuld, met ondermeer de uitvoering van het Sint-Annaplan in de periode van 3 april tot 20 mei 1986, ook wel gekend als het Pinksterplan.²⁴ Premier Martens deed hierover een regeringsmededeling aan het federaal parlement op 23 mei 1986. Doel was het financieringsstekort terug te brengen van 11,5% van het BBP in 1986 naar 7% in 1989.

Dit plan voorzag ook in fiscale maatregelen, die eenmaal in een wetsontwerp gegoten, bekrachtigd werden met de Wet van 4 augustus 1986 houdende fiscale bepalingen. Deze wet bevat een hoofdstuk III, artikelen 53 tot 116, met als titel 'Rechtszekerheid van de belastingplichtige en instelling van het ambt van Substituut-procureur des Konings in fiscale aangelegenheden'. Dit hoofdstuk werd beter bekend als het Charter van de belastingplichtige. Het Charter wordt nog altijd beschouwd als een mijlpaal in de regulering van de fraudebestrijding.²⁵ De meest ingrijpende wijzigingen worden puntsgewijs toegelicht.

Kennisgeving van fiscaal strafbare feiten aan de procureur des Konings

Vooraleer de fiscaal ambtenaar een klacht aanhangig maakt bij het parket, dient de gewestelijke directeur van de administratie zijn akkoord te geven. Hiermee wordt afgeweken van de dadelijke berichtgeving aan de procureur des Konings, vermeld in artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering. Dit wetsartikel werd daarom voorzien van een tweede lid, waarin de wetgever stelt dat de leden van de BBI niet zonder machtiging van de administrateur-generaal feiten ter kennis kunnen brengen aan het parket. Deze wet werd ingevoerd om de eenvormigheid van de jurisprudentie te bevorderen.²⁶

²³ Wet van 4 augustus 1986 houdende fiscale bepalingen, *BS* 20 augustus 1986.

²⁴ KABINET VAN SOCIALE ZAKEN, *Pinksterplan Martens VI : hoop voor de toekomst, saneren met een menselijk gelaat*, Brussel, Kabinet van Sociale Zaken, 1986, 47p.

²⁵ T. AFSCHRIFT, "Les poursuites pénales pour fraude fiscale après le vote de la "Charte" du contribuable", *DAOR* 1986, 257-268; G. STEFFENS, "Droit pénal fiscal et procédure pénale fiscale – Cinq ans d'application de la 'charte du contribuable'", *Act.dr.* 1993, 485-509; H. VANDEBERGH, H., "Bedenkingen rond de bepalingen in de programmawet 1986 betreffende de rechtszekerheid van de belastingplichtigen", *TFR* 1986, 200-211; L. VANHEESWIJK, "De Wet van 4 augustus 1986 en de rechtszekerheid van de belastingplichtige", *AFT* 1987, 20-27.

²⁶ F. DESTERBECK, "De onderzoeksbevoegdheden van fiscale administraties en gerecht met het oog op fraudebestrijding" in F. STAELENS, E.J. LAMMERS en D. DE BOT (eds.), *Fiscale fraude: handleiding voor risicobeheersing en sensibilisering rond georganiseerde fiscale fraude*, Diegem, Samsom, 1999, 276 – 297.

Verplicht advies van de belastingadministratie

De vorige wijziging gaf ook aanleiding tot de toevoeging van een §2 aan artikel 350 WIB. Het Openbaar Ministerie kan slechts een onderzoek instellen wanneer een aangifte wordt ingediend na advies van de administratie of van een daartoe gemachtigd fiscaal ambtenaar. Volgens §3 van artikel 350 WIB moet de procureur des Konings ook advies inwinnen van de gewestelijke directeur van de directe belastingen, indien het parket wenst tot vervolging over te gaan. Het advies dient binnen de vier maanden te volgen.

Verbod actieve deelname van belastingambtenaren aan het gerechtelijk onderzoek

Artikel 63 van de Wet van 4 augustus 1986 voegde in alle fiscale wetboeken, uitgezonderd de wet op Douane en Accijnzen, het artikel 350bis WIB in. Dit artikel bepaalt dat fiscale ambtenaren van de directe belastingen en de BBI slechts als getuige mogen verhoord worden. Met ingang van 1 februari 1987 werd de actieve deelname van de fiscale ambtenaren aan gerechtelijk onderzoek verboden. Hiermee speelde de regering in op de kritieken in de rechtsleer met betrekking tot fiscale ambtenaren die deelnemen in gerechtelijk onderzoek. Voornamelijk leden van de BBI namen actief deel aan daden van opsporing. Dit valt vooral te verklaren vanuit de doelstelling waarmee de dienst werd opgericht.

Voor 1980 stond de BBI vaak zelf in voor het opsporen van misdrijven dankzij haar fiscale expertise.²⁷ Deze nauwe samenwerking tussen de parketten en de BBI was zeker geen gewoonte, maar afhankelijk van het opsporingsbeleid per gerechtelijk arrondissement.²⁸

²⁷ P. GOEMINNE, "Overwegingen in verband met de rechtszekerheid van de belastingplichtige", *RW* 1988, 585-612

²⁸ T. AFSCHRIFT, "Les poursuites pénales pour fraude fiscale après le vote de la "Charte" du contribuable", *DAOR* 1986, 261.

Creatie van het ambt Substituut-procureur des Konings gespecialiseerd in fiscale materie

Met het opgelegde verbod tot actieve deelname van ambtenaren in gerechtelijk onderzoek, ging er een meerwaarde aan fiscale expertise verloren. De wetgever zag dit in en creëerde daarom een nieuw ambt, met name deze van Substituut-procureur des Konings gespecialiseerd in fiscale materie. Artikel 113 van de Wet van 4 augustus 1986 laste hiervoor een nieuw artikel 151bis in het Gerechtelijk Wetboek. Er werden vijftien nieuwe ambten voorzien voor juristen met ervaring in fiscaal recht, maar tegenwoordig zijn er zestien fiscale substituten. Zij 'kunnen' worden belast met de vervolging in fiscale zaken.²⁹ Door deze woordkeuze kunnen ook andere substituten fiscale dossiers behandelen.³⁰

Verplicht uitstel bij een prejudicieel fiscaal geschil

Tot slot werd ook een §4 aan het artikel 350 WIB toegevoegd. Deze aanvulling omvat het uitstel bij fiscaal geschil. Indien een geschil met fiscale aspecten bij een gerechtelijke instantie aanhangig wordt gemaakt, dient deze de uitspraak uit te stellen tot er een uitspraak gevallen is de fiscale betwisting.

Tijdens dit uitstel is de verjaring van de strafvordering geschorst. Er dienen echter vijf voorwaarden vervuld te zijn. Het parket moet de zaak voor een bevoegde rechter brengen, vervolgens dient een andere gerechtelijke of administratieve instantie een klacht omtrent de zaak ontvangen, nog voor de debatten gesloten worden. Deze klacht moet steunen op een wet in de fiscale wetboeken en de uitspraak moet van die aard zijn dat ze het gerechtelijk proces in belangrijke mate kan beïnvloeden.³¹ Deze nieuwe bepalingen braken met het gedachtegoed van de Wet van 8 augustus 1980 en de herstelwet van 10 februari 1981.³²

²⁹ C. BUYSSE, "De medewerking van belastingambtenaren aan het fiscaal strafrechtelijk onderzoek", *TFR* 1996, 192-196.

³⁰ F. DE MOT, *Fiscaal strafprocesrecht: het Charter van de belastingplichtige in de context van het fiscaal strafprocesrecht* in *Fiscale praktijkstudies*, Antwerpen, Kluwer, 1988, 15.

³¹ T. AFSCHRIFT, "La question préjudicielle en cas de poursuites pénales pour fraude fiscale", *Journ.dr.fisc.* 1983, 6-7.

³² A. DE NAUW, "Het nieuwe vervolgingsstelsel in fiscale zaken", *Panopticon* 1986, 519.

Het Charter van de belastingplichtige kent zowel haar voor- als haar tegenstanders. Ze zou slechts aan de symptomen sleutelen, zonder de wortel van het kwaad aan te pakken.³³ Er werd zelfs gevraagd of zij noodzakelijk was.³⁴ Een rabiate tegenstander van het Charter, Freddy Willockx (SP.A), viel vanuit de oppositie de beslissing van de regering aan³⁵:

“[...] Nu (wordt) door de meerderheid het Charter van de belastingplichtige door het parlement gejaagd. Dit onderwerp is de politieke prijs die aan de PRL moest betaald worden om de regering overeind te houden. [...] een aantal belangrijke fraudezaken (konden) aan het licht komen dankzij de wet van 1980 [...].” (Freddy Willockx, Parl.St. Kamer 1985-1986, 576, nr 7, 12)

Anderen gaven toe dat dit een stap in de goede richting is³⁶ of minstens een waardige poging om de problemen die de wetten van 1980 en 1981 met zich meebrachten, te verhelpen.³⁷

De rode draad doorheen de ingevoerde wetsartikelen van het Charter is de breuk tussen het fiscaal en strafrechtelijk opsporingsbeleid. Het wetgevingsbeleid trachtte echter het gebrek aan fiscale expertise bij gerechtelijke onderzoeken te compenseren door op de kennis van de financiële units van de Bijzondere Opsporingsbrigade (BOB) te rekenen.³⁸

1.2.1.3. Het opsporingsbeleid: scheiding tussen fiscus en parket

De Wet van 4 augustus 1986 kwam in grote mate tot stand door de rechterlijke uitspraken in ophefmakende fiscale geschillen. In het begin van de jaren tachtig volgde de ene uitspraak na de andere in zaken waarbij de wisselende samenwerking tussen fiscus en parket voor inbreuken zou zorgen op de rechten van de verdediging en het geheim van het onderzoek.

³³ R. TOURNICOURT, *Charter van de belastingplichtige. Een kritische evaluatie*, Brussel, Centrum voor fiscale wetenschappen en bedrijfsbeleid, 1987, 31p.

³⁴ J.P. BOURS, “La loi du 4 août 1986. Fallait-il une charte au contribuable?”, *Journ.Proc* 1986, 16.

³⁵ T. LOQUET, “Fiscaal strafonderzoek en medewerking van fiscale ambtenaren”, *Panopticon* 2001, 354.

³⁶ S. VAN CROMBRUGGE, *Fiscale programmawet 1986: het handvest van de belastingplichtige*, Kalmthout, Biblo, 1986, 79.

³⁷ P. TROISFONTAINES, “La loi du 4 août 1986 et la répression pénale de la fraude fiscale”, *Ann.dr.Lg* 1986, 559-568.

³⁸ Ontwerp van wet houdende fiscale bepalingen, verslag (E. COOREMAN en P. HATRY) namens de verenigde commissies voor de justitie en voor de financiën, *Parl.St.* Senaat 1985-1986, nr. 310 – 2/2°.

1.2.1.3.1. De tegenstrijdige uitspraken van de correctionele rechtbanken en de hoven van beroep

De correctionele rechtbank te Brussel verklaarde in 1981 een procedure nietig wegens de permanente aanwezigheid van fiscale ambtenaren tijdens het strafrechtelijk onderzoek, wat volgens de rechter een inbreuk vormde op het geheim karakter van het onderzoek.³⁹

Het Hof van beroep te Brussel vernietigde later het vonnis door te stellen dat niet de gehele procedure nietig diende verklaard te worden, maar enkel het onrechtmatige bewijs.⁴⁰

In 1983 verduidelijkte het Hof van beroep te Antwerpen dat de fiscale ambtenaren ook gebonden zijn door het geheim van onderzoek en dat zij daardoor geen verkregen gegevens mogen gebruiken als bewijsvoering voor de administratie ter inning van fiscale schulden.⁴¹

In datzelfde jaar volgde de correctionele rechtbank te Antwerpen de vroegere redenering van de correctionele rechtbank te Brussel niet en achtte de bijstand van de BBI aangewezen wegens hun fiscale expertise.⁴² Het Hof van beroep te Brussel volgde ook deze stelling.⁴³

1.2.1.3.2. Het arrest van 27 maart 1985 van het Hof van Cassatie

Het Hof van Cassatie nam de mening aan dat de aanwezigheid van fiscale ambtenaren tijdens het gerechtelijk onderzoek niet automatisch leidt tot schending van het onderzoeksgeheim en de rechten van de verdediging, zolang de onderzoeksdaden door de onderzoeksrechter of door de gemachtigde officieren van de gerechtelijke politie worden gesteld.⁴⁴

1.2.1.3.3. De zaak Bönisch en het arrest van 6 mei 1985 van het Hof voor de rechten van de mens

Een parallelle zaak op internationaal niveau handelde omtrent de tussenkomst van een ambtenaar als deskundige in het strafproces. Bij Bönisch, een Oostenrijks vleesverwerkend bedrijf, stelde de voedselinspectie een te hoog gehalte benzopyreen vast, een kankerverwekkende stof. De ambtenaar van de inspectie diende een klacht in en werd later aangesteld als deskundige in die zaak. Bönisch voelde zich benadeeld en trok naar Straatsburg met schending van artikel 6, eerste lid EVRM, dat recht op eerlijk proces inhoudt. Het

³⁹ Corr. Brussel 9 november 1981, *FJF* No. 83/12.

⁴⁰ Brussel 14 januari 1982, *FJF* No. 83/13 (tussenarrest); Brussel 25 februari 1982, *FJF* No. 83/14

⁴¹ Antwerpen 3 juni 1983, *Limb. Rechtsl.* 1983, 191.

⁴² Corr. Antwerpen 27 juni 1983, *FJF* No. 84/121.

⁴³ Brussel 11 maart 1985, *FJF* No. 86/203.

⁴⁴ Cass. 27 maart 1985, *FJF* No. 85/208.

Europees Hof veroordeelde de bijstand aan het gerechtelijk onderzoek. De ambtenaar was een getuige à charge, terwijl de beklagde niet in machte was om een gelijkwaardige getuige à decharge op te roepen. Hierdoor was er disproportionaliteit in het straftoemingsbeleid.⁴⁵

1.2.1.4. Conclusie

De regeerperiode van christendemocraten en liberalen was vooral geënt op de bestrijding van de zware economische crisis begin de jaren tachtig.

Op vlak van fiscale wetgeving was er wel een grote hervorming in gang gezet, met de wetten van 1980 en 1981. Hierbij kreeg het Openbaar Ministerie terug het initiatiefrecht in fiscale zaken.

De doorgevoerde hervormingen brachten echter kritiek met zich mee. Vooral de deelname van fiscale ambtenaren aan het gerechtelijk onderzoek kwam in de rechtsleer en rechtspraak aan bod, want algemene rechtsbeginselen zoals het recht van verdediging en het geheim van onderzoek werden geschonden. De regering Martens VI gaf hier gehoor aan met de Wet van 4 augustus 1986, waarmee een terreinverdeling ontstond tussen politie, justitie en fiscus.

1.2.2. De regeerperiode van Christendemocraten en Socialisten (1988-1999).

1.2.2.1. De politieke situatie: Jean-Luc Dehaene als redder in nood

De communautaire kwestie begon de economische crisis te beheersen. De zaak Hapart heeft de Vlamingen en de Walen tegenover elkaar geplaatst, waardoor regering Martens VI viel. De daaropvolgende regering Martens VII had een staatshervorming op het programma gezet om de communautaire discussie op te lossen, maar het onderlinge wantrouwen zorgde voor een patstelling. Jean-Luc Dehaene (CVP) doorbrak als informateur deze situatie met een akkoord tussen christendemocraten en socialisten. Regeringen Martens VIII en IX volgden, waarin Dehaene echter de sterke man werd.⁴⁶

⁴⁵ EHRM 6 mei 1985, <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=b%F6nisch&sessionid=22805177&skin=hudoc-en>, No. 8658/79 (consultatie 10/04/2009).

⁴⁶ W. MARTENS, *De memoires: luctor et emergo*, Tielt, Lannoo, 2006, 453-464.

1.2.2.2. Het wetgevingsbeleid: uitzonderingen op het Charter

Ondanks de Wet van 4 augustus 1986 wat meer rechtszekerheid voor de belastingplichtige opleverde, bleef er controversie omtrent het Charter van de belastingplichtige. De nieuwe principes plaatsten het fiscaal opsporingsbeleid in een strak gareel, waardoor er geen sprake kon zijn van een efficiënte fraudebestrijding.⁴⁷ Op elk principe was er wel kritiek.

Kennisgeving van fiscaal strafbare feiten aan de procureur des Konings

De gewestelijke directeur dient zijn machtiging toe te kennen aan het bezwaarschrift van de ambtenaar vooraleer deze de feiten kan doorgeven aan de procureur des Konings. Bij de leden van de BBI was dit de directeur-generaal. Deze directeur dient niet alleen te beslissen over de bezwaarschriften, hij bezit ook een adviserende functie. Er werd dan ook de vraag gesteld of de gewestelijke directeur niet te veel macht bezit. Vallen deze twee functies wel te verzoenen? Nog voor hij advies verschaft aan het parket, wordt door het verlenen van zijn machtiging duidelijk dat er fraude gepleegd werd.⁴⁸

Verplicht advies van de belastingadministratie

De procureur des Konings heeft het advies van de belastingadministratie nodig om de vervolging in te stellen. De gewestelijke directeur moet antwoorden binnen de vier maanden.

Tijdens dit verzoek is de verjaring geschorst en kan het parket dus geen vervolgingen instellen. Vier maanden later kan er nog niets ondernomen zijn, waarna de termijn opnieuw loopt. Dit kan bijvoorbeeld wanneer de post is blijven liggen of verloren is geraakt.⁴⁹ Natuurlijk is deze situatie verre van optimaal, aangezien het advies een verplicht karakter heeft. Een snelle ingreep van het parket in een fraudezaak was dan ook zo goed als onmogelijk.⁵⁰ Bovendien is dit de strafrechtelijke ketting op zijn kop: de rechterlijke macht dient advies aan de uitvoerende macht te vragen vooraleer een onderzoek te mogen instellen!

⁴⁷ M. MAUS, "Over het charter van de belastingplichtige en de fiscale rechtsbescherming na de Wet-Franchimont en het cassatiearrest van 9 december 1997", *Not.Fisc.M.* 1999, 79.

⁴⁸ H. VANDEBERGH, "Bedenkingen rond de bepalingen in de programmawet 1986 betreffende de rechtszekerheid van de belastingplichtigen", *TFR* 1986, 202.

⁴⁹ L. HUYBRECHTS, "Het Charter van de belastingplichtige: trial and error", *TFR* 1986, 268.

⁵⁰ F. DESTERBECK, "De onderzoeksbevoegdheden van fiscale administraties en gerecht met het oog op fraudebestrijding" in F. STAELENS, E.J. LAMMERS en D. DE BOT (eds.), *Fiscale fraude: handleiding voor risicobeheersing en sensibilisering rond georganiseerde fiscale fraude*, Diegem, Samsom, 1999, 278.

Verbod actieve deelname van belastingambtenaren aan het gerechtelijk onderzoek

Doordat de fiscale ambtenaren uitgesloten waren van gerechtelijk onderzoek, kon het parket en de politie niet meer rekenen op fiscale expertise. Bovendien is de rol van getuige voor de ambtenaren niet optimaal om fiscale fraude doeltreffend te bestrijden.⁵¹ Artikel 71 Wetboek van Strafvordering omschrijft de getuige als een persoon die kennis heeft van het misdrijf of van de omstandigheden ervan, wat wil zeggen dat de ambtenaar die instond voor de aangifte of kennis heeft van het fiscaal dossier als getuige kan ondervraagd worden.

Creatie van het ambt Substituut-procureur des Konings gespecialiseerd in fiscale materie

De nieuwe ambt diende het tekort aan expertise op te vangen. De wettelijke invulling van deze functie zorgde echter voor discussie. De Substituten waren immers niet verplicht tot het behandelen van fiscale dossiers, want ze hadden ook de mogelijkheid om alle andere dossiers te onderzoeken. Met als gevolg dat de wetgever na enkele jaren tot de vaststelling kwam dat de Substituten zich niet meer met fiscaliteit bezighouden, maar met andere materie.⁵²

Verplicht uitstel bij een prejudicieel fiscaal geschil

Het verplicht uitstel beoogde de rechtszekerheid van de belastingplichtige te verbeteren door tegenstrijdige uitspraken te vermijden, maar rechtbanken staan dit niet gemakkelijk toe. De strafrechter is nu eenmaal niet gebonden aan de uitspraak van een andere rechtbank of administratie en kan perfect voor een andere beslissing kiezen. In bepaalde gevallen werd geopperd om de strafuitspraak ‘*erga omnes*’ te verklaren.⁵³ Het duurde echter zes jaar vooraleer het wetgevingsbeleid vaststelde dat het huidige Charter niet werkbaar was. De wetgever kon niet meer onderuit aan de kritieken van zowel de fiscale als de gerechtelijke instanties en hoopte met de Wet van 28 december 1998 op beterschap.

De scherpe kanten van de terreinverdeling werden stilaan afgebot en de ingevoerde principes werden uitgewerkt met de wetten van 1994, 1997 en 1999. Er wordt ook stilgestaan bij de impact van het KB van 10 april 1992 en de Wet van 12 maart 1998 of de Wet Franchimont.

⁵¹ G. STEFFENS, “Droit pénal fiscal et procédure pénale fiscale – Cinq ans d’application de la ‘charte du contribuable’”, *Act.dr.* 1993, 500-502.

⁵² Ontwerp van wet houdende fiscale, financiële en diverse bepalingen, verslag (M. DIDDEN) namens de commissie voor de financiën, *Parl.St.* Senaat 1992-1993, nr. 591, 80-83.

⁵³ L. HUYBRECHTS, “Het Charter van de belastingplichtige: trial and error”, *TFR* 1986, 269.

1.2.2.2.1. *Het Koninklijk Besluit van 10 april 1992*⁵⁴

De periode 1988-1993 werd gekenmerkt door de hervorming van de inkomstenbelastingen met een nieuw Wetboek van Inkomstenbelastingen. Het WIB 1992 vormt de coördinerende versie van 1964 met aangepaste terminologie, ingevoerd met het KB van 10 april 1992.⁵⁵ Hierdoor werden de meeste artikelnummers ook gewijzigd, waaronder het reeds besproken artikel 235, §1 WIB 1964, nu artikel 237 WIB 1992, waarbij het parket een strafdossier kan meedelen aan de administratie waaruit fiscale ontduiking kon blijken.

1.2.2.2.2. *De Wet van 28 december 1992*⁵⁶

De wetgever opteerde met de Wet van 28 december 1992 voor de detachering van fiscale ambtenaren bij de parketten, wat ook niet onbesproken bleef. De Commissie voor de Financiën heeft acht vergaderingen gewijd aan de bespreking van het wetsontwerp. Zo werd het volgend punt door een tegenstander opgeworpen:

"[...] fiscale ambtenaren worden ter beschikking gesteld voor het strafrechtelijk onderzoek om bijstand in het onderzoek te verlenen, hetgeen een schril licht werpt op de gebrekkige werking van onze Staat: het is niet normaal dat omwille van het feit dat de parketten onvoldoende uitgerust zijn, de fiscale ambtenaren plots als het ware van statuut moeten gaan veranderen." (Lid van de Commissie voor de Financiën, *Parl.St. Senaat 1992-1993*, 591, nr. 2, 82)

Bovendien wordt aangehaald dat het risico bestaat dat contacten, relaties en vertrouwelijke informatie meegenomen kunnen worden naar de parketten, die anders niet zomaar te raadplegen zijn.⁵⁷ Daarom werd opgeroepen om de fiscale parketten uit te breiden met gespecialiseerd personeel en niet aan te vullen met leden van de administratie, wat de scheiding der machten niet ten goede zou komen.⁵⁸

⁵⁴ KB 10 april 1992 tot coördinatie van wettelijke bepalingen inzake inkomstenbelastingen, *BS* 30 juli 1992.

⁵⁵ A. TIBERGHEN en R. DEBLAUWE, *Handboek voor fiscaal recht*, Gent, Larcier, 2006, 44.

⁵⁶ Wet van 28 december 1992 houdende fiscale, financiële en diverse bepalingen, *BS* 31 december 1992.

⁵⁷ Ontwerp van wet houdende fiscale, financiële en diverse bepalingen, verslag (M. DIDDEN) namens de commissie voor de financiën, *Parl.St. Senaat 1992-1993*, nr. 591.

⁵⁸ T. LOQUET, "Fiscaal strafonderzoek en medewerking van fiscale ambtenaren", *Panopticon* 2001, 358-359.

Ondanks de kritiek op de detachering van fiscale ambtenaren, werd deze methode aanvaard en opgenomen onder artikel 71 van de Wet van 28 december 1992. Dit artikel stelt dat de fiscale ambtenaren, aangewezen door de Minister van Financiën, ter beschikking worden gesteld van de procureur des Konings of van de arbeidsauditeur om hen bij te staan in de uitvoering van hun taken.⁵⁹

Hiermee wordt dus duidelijk dat zij niet de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie hebben, maar eerder die van technische raadgever.⁶⁰

Door de terbeschikkingstelling aan het parket werd een uitzondering gemaakt op de rol die de fiscale ambtenaar toebedeeld kreeg in het Charter van de belastingplichtige. Er werden echter concrete voorwaarden gesteld aan deze detachering⁶¹:

- De detacheringen moeten een lange periode omvatten.
- De gedetacheerde fiscale ambtenaren staan onder het gezag van de parketten.
- Er mag op geen enkele manier gebruik gemaakt worden van fiscale voorkennis met betrekking tot specifieke dossiers die zij opdeden in de fiscale administratie.
- Indien de fiscale ambtenaar zijn detachering beëindigt, mag op geen enkele wijze gebruik gemaakt worden van de verkregen inlichtingen.

Wat het verlenen van machtigingen betrof, bepaalde het Charter dat de fiscale ambtenaren voor een aangifte het akkoord van hun gewestelijke directeur dienden te krijgen, terwijl de leden van de BBI de machtiging van hun directeur-generaal nodig hadden. Deze laatste procedure werd gewijzigd door het invoeren van een mobiele cel bestaande uit drie BBI-ambtenaren. De machtiging moest bij minstens een van de drie verkregen worden.⁶²

⁵⁹ D. THIJS, “Mogelijkheden tot samenwerking tussen de gerechtelijke overheden en de ambtenaren van de belastingadministraties” in R. BLANPAIN, I. CARMEN en C. BEVERNAGE (eds.), *Onderneming en parket: naar een samenwerking ter bestrijding van de economische criminaliteit*, Antwerpen, Maklu, 1999, 92-94.

⁶⁰ C. BUYSSE, “De medewerking van belastingambtenaren aan het fiscaal strafrechtelijk onderzoek”, *TFR* 1996, 197-198.

⁶¹ T. LOQUET, “Fiscaal strafonderzoek en medewerking van fiscale ambtenaren”, *Panopticon* 2001, 358-359.

⁶² Wetsontwerp houdende fiscale, financiële en diverse bepalingen, *Parl.St.* Kamer 1992-1993, nr. 717.

Bovendien diende de procureur des Konings geen advies meer in te winnen om vervolgingen in te stellen.⁶³ Het was nog wachten op het Koninklijk Besluit van 17 juni 1994 vooraleer de concrete regels van de detachering vastgesteld werden.⁶⁴

1.2.2.2.3. De Wet van 30 maart 1994⁶⁵

Met de Wet van 30 maart 1994 werd een tweede uitzonderingscategorie op het Charter gecreëerd. Deze wet voorzag met artikel 31 in de detachering van twaalf ambtenaren aan de CDGEFID, de centrale dienst bij de Federale politie gespecialiseerd in financiële materie (supra). De gestelde voorwaarden komen goed overeen met de detachering bij de parketten en bovendien kennen deze ambtenaren ook niet de bevoegdheid van officier van gerechtelijke politie. Dit werd niet nodig geacht, omdat vooral de deskundigheid van de ambtenaren ter beschikking moest worden gesteld.⁶⁶

Daarnaast voegde artikel 24 een nieuwe alinea toe aan artikel 463 WIB, waardoor de gedetacheerde fiscale ambtenaren volop kunnen meewerken aan fiscaal strafonderzoek en niet gebonden zijn aan de rol van getuige. Het was echter opnieuw wachten op de uitvoering van de wet, die pas geregeld werd met het Koninklijk Besluit van 22 december 2000.⁶⁷

⁶³ F. DESTERBECK., "De onderzoeksbevoegdheden van fiscale administraties en gerecht met het oog op fraudebestrijding" in F. STAELENS, E.J. LAMMERS en D. DE BOT (eds.), *Fiscale fraude: handleiding voor risicobeheersing en sensibilisering rond georganiseerde fiscale fraude*, Diegem, Samsom, 1999, 279.

⁶⁴ KB 17 juni 1994 tot vaststelling van de regels waarbij ambtenaren van de fiscale administraties ter beschikking worden gesteld van de procureur des Konings of van de arbeidsauditeur teneinde hem bij te staan in de uitoefening van hun taken., *BS* 14 juli 1994.

⁶⁵ Wet van 30 maart 1994 tot uitvoering van het globaal plan op het stuk van de fiscaliteit, *BS* 31 maart 1994.

⁶⁶ Wetsontwerp tot uitvoering van het globaal plan op het stuk van de fiscaliteit, *Parl.St.* Kamer 1993-1994, nr.1290/6.

⁶⁷ KB 22 december 2000 tot vaststelling van de regels waarbij ambtenaren van de fiscale administraties ter beschikking worden gesteld van de centrale Dienst voor de Bestrijding van de georganiseerde economische en financiële delinquentie, teneinde die dienst bij te staan in de uitoefening van haar taken., *BS* 29 december 2000.

1.2.2.3.4. Het Koninklijk Besluit van 17 juni 1994⁶⁸

Het KB van 17 juni 1994 zorgde voor de praktische regeling van de detachering van fiscale ambtenaren bij de parketten. Het bevat ondermeer bepalingen omtrent de selectieprocedure, de invulling van de functie en de duur van de detachering.⁶⁹ De vermelde voorwaarden wijken amper af van de ideeën gestipuleerd in 1992:

- De detacheringen omvatten een periode van zes jaar, hernieuwbaar voor termijnen van maximum twee jaar mits eensluitend advies van de procureur-generaal.
- De gedetacheerde fiscale ambtenaren staan onder het gezag van de parketten.
- Artikel 24 van het KB van 17 juni 1994 bepaalt dat de gedetacheerde fiscale ambtenaar geen dossiers mag behandelen waarmee hij reeds in contact is gekomen tijdens de uitoefening van zijn ambt in de administratie. Hij mag geen informatie meedelen aan de procureur des Konings of de arbeidsauditeur, behalve met machtiging van de gewestelijke directeur, zoals vermeld in artikel 29 Wetboek van Strafvordering. De mogelijkheid om als getuige te worden gehoord, zoals opgenomen in artikel 463 WIB, kan ook nog. Schending van artikel 24 zal leiden tot niet-ontvankelijkheid van de strafvordering.⁷⁰
- Na de detachering mag de fiscale ambtenaar geen gebruik maken van de verkregen informatie. Schending hiervan heeft de nietigheid van de aanslag tot gevolg.

Het aantal gedetacheerde fiscale ambtenaren stemt overeen met het aantal Substituten-procureur gespecialiseerd in fiscale materie.⁷¹

⁶⁸ KB 17 juni 1994 tot vaststelling van de regels waarbij ambtenaren van de fiscale administraties ter beschikking worden gesteld van de procureur des Konings of van de arbeidsauditeur teneinde hem bij te staan in de uitoefening van hun taken., *BS* 14 juli 1994.

⁶⁹ T. LOQUET, "Fiscaal strafonderzoek en medewerking van fiscale ambtenaren", *Panopticon* 2001, 359-363.

⁷⁰ S. VAN CROMBRUGGE, "Koninklijk besluit over detachering van belastingambtenaren bij de parketten", *Fiskoloog* 1994, 3-4.

⁷¹ T. LOQUET, "Fiscaal strafonderzoek en medewerking van fiscale ambtenaren", *Panopticon* 2001, 359-363.

1.2.2.3.4. De Wet van 10 juni 1997⁷²

De Wet van 28 december 1992 werd gewijzigd in artikel 71 met de Wet van 10 juni 1997, waardoor het statuut van gerechtelijke officier, hulpofficier van de Procureur des Konings of arbeidsauditeur toegekend werd aan de gedetacheerde fiscale ambtenaren.⁷³

Waarom dit statuut plots wordt toegekend, kan afgeleid worden uit de parlementaire voorbereidingen:

“De huidige praktijk wijst immers uit dat er in meerder parketten aan de betrokken ambtenaren taken worden toevertrouwd die niet passen in het kader van de fraudebestrijding. Dit komt neer op een te weinig produktieve aanwending van energie en middelen [...]” (Philippe Maystadt en Stefaan De Clerck, *Wetsontwerp van 26 maart 1997, nr. 981/1*).

Om de gedetacheerde fiscale ambtenaren een efficiëntere bijdrage te doen leveren aan fiscale dossiers kwam de goedkeuring van het statuut in een stroomversnelling. Als gevolg kunnen de ambtenaren volledig meewerken aan het strafonderzoek en actief deelnemen aan huiszoekingen en verhoringen. Het Charter van de belastingplichtige werd dus bijgesteld via andere wetgeving.

Ondanks de verlening van het statuut, is het opmerkelijk dat de vacatures voor de fiscale ambtenaren bij de parketten nooit ingevuld raakten. Van de zestien plaatsen, werden er twaalf ingenomen.⁷⁴

⁷² Wet van 10 juni 1997 houdende toekenning van de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie aan de ambtenaren van de fiscale administraties ter beschikking gesteld van de procureur des Konings en de arbeidsauditeur, *BS* 18 juli 1997.

⁷³ F. DESTERBECK, “De onderzoeksbevoegdheden van fiscale administraties en gerecht met het oog op fraudebestrijding” in F. STAELENS, E.J. LAMMERS en D. DE BOT (eds.), *Fiscale fraude: handleiding voor risicobeheersing en sensibilisering rond georganiseerde fiscale fraude*, Diegem, Samsom, 1999, 282-284.

⁷⁴ M. ROZIE en F. DERUYCK, *Fiscaal strafrecht en strafprocesrecht*, Gent, Mys & Breesch, 1996, 51.

1.2.2.3.5. De Wet van 12 maart 1998⁷⁵

De jaren negentig werden gekenmerkt door parlementaire onderzoekscommissies die de gebreken van het Belgisch strafrechtstelsel blootlegden. De aanbevelingen van ondermeer de Commissie Dutroux en de Tweede Bende-commissie zorgden voor een kentering in het strafrechtelijk beleid, met groeiende aandacht voor het slachtoffer in het strafproces.⁷⁶ De Wet van 12 maart 1998, ook gekend als de Wet Franchimont, was het gevolg. Deze wet kwam tot stand door de Commissie Strafprocesrecht, in 1991 opgericht door Minister van Justitie Melchior Wathelet (PSC) en onder voorzitterschap van professor Michel Franchimont. Hun doel was het creëren van een moderne procesvoering keten door aandacht te schenken aan aspecten zoals transparantie, openheid en controle op de regelmatigheid van het onderzoek.⁷⁷

Deze wet lijkt geen impact te hebben op het fiscaal strafrecht, maar schijn bedriegt. De oorzaak hiervan is het Cassatiearrest van 9 december 1997 (infra), waarin gesteld wordt dat de belastingadministratie zich zonder problemen burgerlijke partij kan stellen. Deze beslissing zorgt er voor dat de fiscus ook kan genieten van de rechten die door de Wet Franchimont zijn toegekend aan slachtoffers, waaronder het inzagerecht en het verzoek tot onderzoeksdaden. In de geest van het Charter van de belastingplichtige vormt dit een grote stap achteruit.⁷⁸

1.2.2.3.6. De Procedurewetten van 15 maart 1999⁷⁹ en 23 maart 1999⁸⁰

De wetten van 15 en 23 maart vormden het eindpunt van een fiscaal hervormingsplan, met als aanvankelijk doel het vereenvoudigen van de belastingprocedures. Het bleef echter bij het uitstippelen van een geschillenregeling, maar de machtigingsprocedure werd wel aangepast.⁸¹

⁷⁵ Wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek. *BS* 2 april 1998.

⁷⁶ C. VAN DEN WYNGAERT en S. VANDROMME, *Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 2006, 540.

⁷⁷ B. DE SMET, "De justitie in de steigers. Beschouwingen over het ontwerp Franchimont als steunpijler van een moderne gerechtelijke constructie", *Panopticon* 1997, 210-211.

⁷⁸ M. MAUS, "Over het charter van de belastingplichtige en de fiscale rechtsbescherming na de Wet-Franchimont en het cassatiearrest van 9 december 1997", *Not.Fisc.M.* 1999, 77-90.

⁷⁹ Wet fiscale geschillenregeling

⁸⁰ Wet van 23 maart 1999 betreffende de rechterlijke inrichting in fiscale zaken, *BS* 27 maart 1999.

⁸¹ F. DESTERBECK, *De groete krachtlijnen van de fiscale procedure in de praktijk*, Mechelen, Kluwer, 2006, 155.

De BBI-ambtenaren hoeven voor een machtiging zich niet meer te richten tot de mobiele cel, maar kunnen zoals de fiscale ambtenaren zich begeven naar hun gewestelijke directeur.⁸² Bovendien werden oude wetsartikelen, zoals artikel 350 WIB 1964 eindelijk opgeheven.

1.2.2.3.7. De Wet van 28 april 1999⁸³

Door de Wet van 28 april 1999 werd artikel 327 § 4 WIB opgeheven, die stelde dat uitdrukkelijk verlof van de procureur-generaal of de auditeur-generaal diende verleend te worden aan de leden van het Openbaar Ministerie, wanneer zij de Minister van Financiën willen inlichten inzake onderzoeken met ernstige indicieën van belastingsontduiking. Nu kan iedere parketambtenaar de fiscus onmiddellijk inlichten over een fraudezaak via het Antifraudecomité. Deze dienst speelt dan de zaken door naar het Ministerie van Financiën.⁸⁴ Bovendien moet er geen sprake zijn van ernstige indicieën, maar bestaat de meldingsplicht al zodra er enige aanwijzingen zijn. De *ratio legis* van deze wet ligt in het gegeven dat vroeger enkel de fiscale misdrijven door het parket gemeld werden aan de fiscus. Nochtans kan fraude ook aangetroffen worden in dossiers die niets met fiscaliteit te maken hebben.⁸⁵

1.2.2.4. Het opsporingsbeleid: problemen omtrent rechtsgeldigheid

Doordat de coalitie van de christendemocraten en de socialisten de fiscale fraudebestrijding concreter uitwerkte in allerlei wetgevingsdocumenten, had dit natuurlijk ook gevolgen op het vlak van het opsporingsbeleid. Zo werd de retroactieve werking van het Charter van de belastingplichtige werd meer dan eens betwist. Bovendien toont een selectie van gekende arresten aan dat parket, politie en fiscus vaak een verkeerd optreden werden verweten.

⁸² F. DESTERBECK, "De onderzoeksbevoegdheden van fiscale administraties en gerecht met het oog op fraudebestrijding" in F. STAELENS, E.J. LAMMERS en D. DE BOT (eds.), *Fiscale fraude: handleiding voor risicobeheersing en sensibilisering rond georganiseerde fiscale fraude*, Diegem, Samsom, 1999, 282-284; X, "Gewestelijke directeurs BBI krijgen meer macht – Maystadt roept kibbelende belastingsdirecteuren bij zich", *De Tijd* 23 januari 1997, geen paginanummer (gevonden via databank *Mediargus*).

⁸³ Wet van 28 april 1999 tot aanvulling, wat de bestrijding van de fiscale fraude betreft, van het koninklijk besluit nr. 185 van 9 juli 1935 op de bankcontrole en het uitgifteregime voor titels en effecten en van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen, *BS* 25 juni 1999.

⁸⁴ P. PONSAAERS, "De strijd om de fiscale papieren tijger opnieuw tanden te geven: de Bijzondere Belastinginspectie (BBI)", *Orde dag* 2007, 45.

⁸⁵ Wetsvoorstel (H. SCHOETERS en L. SUYKENS) tot aanvulling, wat de bestrijding van de fiscale fraude betreft, van het koninklijk besluit nr. 185 van 9 juli 1935 op de bankcontrole en het uitgifteregime voor titels en effecten en van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen, *Parl.St.* Senaat 1998-1999, nr.1263/2.

1.2.2.4.1. De vonnissen betreffende de retroactieve werking van het Charter

Het Charter van de belastingplichtige stelt dat de fiscale ambtenaren slechts als getuige mogen worden gehoord. Deze bepaling werd geen retroactieve werking toegekend, waardoor de reeds gevoerde onderzoeken in samenwerking met de BBI rechtsgeldig blijven. Zo oordeelde de correctionele rechtbank te Gent dat alle onderzoeksdadens, gesteld vóór de Wet van 4 augustus 1986, in de voorliggende zaak rechtsgeldig zijn. De rechter nam hiertoe het besluit omdat er geen bewijs was dat de gestelde onderzoeksdadens ook zonder hulp van de fiscale ambtenaren niet zouden geschied zijn.⁸⁶

In 1991 oordeelde de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen over een zaak waarbij het gerechtelijk onderzoek nog vóór de Wet van 4 augustus 1986 werd ingezet. Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat de fiscale ambtenaren meer deden dan louter technische bijstand en ook actief deelnamen aan het onderzoek. De rechter kwam dan ook tot de conclusie dat de fiscale ambtenaren hun bevoegdheid te buiten gingen en achtte de onderzoeksdadens nietig.⁸⁷

In hetzelfde jaar verklaarde de rechtbank van eerste aanleg te Brugge eveneens de gestelde onderzoeksdadens in een zaak nietig, nu doordat de BBI-ambtenaren de rechten van de verdediging zouden geschonden hebben.⁸⁸

Het Hof van beroep te Antwerpen oordeelde ook over een zaak waarbij het gerechtelijk onderzoek nog vóór de Wet van 4 augustus 1986 plaatsvond. Daarbij stelde het geen onregelmatigheden vast tussen het parket en de fiscale ambtenaren, waardoor de onderzoeksdadens rechtsgeldig bleven.⁸⁹

1.2.2.4.2. De zaak Kirschen & Co van 7 februari 1994

Bij een inval in het Antwerpse wisselkantoor Kirschen & Co in 1986 werd door de speurders, in samenwerking met de BBI, bewijzen van miljardentransacties in zwart geld ontdekt. De eigenaars Hilaire Beelen en François Leiser, beiden linken met de politiek, werden na een heuse procedureslag vrijgesproken, maar in 1994 door het Hof van beroep toch bestraft. Deze zaak zou ook mee aan de grondslag van het Charter van de belastingplichtige liggen.⁹⁰

⁸⁶ Corr. Gent 1 oktober 1990, *FJF* No. 91/138.

⁸⁷ Rb. Antwerpen 1 maart 1991, *FJF* No. 91/160.

⁸⁸ Rb. Brugge 17 juni 1991, *FJF* No. 91/159.

⁸⁹ Antwerpen 10 december 1996, *FJF* No. 97/50.

⁹⁰ X, "De zwarte zaakjes van Hilaire Beelen en François Leiser", *De Tijd* 24 april 1993, geen paginanummer (gevonden via databank *Mediargus*).

1.2.2.4.3. *Het arrest van 29 maart 1994*

Het Hof van Cassatie sprak zich in het arrest van 29 maart 1994 uit over de rol van de BBI. Eisers hadden afgeleid uit art. 463 WIB dat de BBI-ambtenaren als getuige geen verdere verrichtingen meer in het onderzoek mag doen. Het Hof ging met deze denkwijze niet akkoord en stelde dat de BBI ondanks haar statuut van getuige nog steeds inlichtingen mag verschaffen of zelfs via het inzagerecht een eigen onderzoek mag opstarten.⁹¹

1.2.2.4.4. *Het arrest van 17 september 1996*

In 1991 werd bij een failliete vennootschap bedrieglijke bankbreuk en fraude vastgesteld. De procureur des Konings vorderde de onderzoeksrechter om een gerechtelijk onderzoek in te stellen, maar volgens het Charter diende hij bij een gerechtelijk fiscaal onderzoek eerst het advies van de gewestelijke directeur in te winnen. De procureur speelde het echter slim door enkel de bankbreuk te vermelden in de oorspronkelijke vordering. Ondertussen won hij advies in bij de administratie om vervolgens een aanvullende vordering op te stellen. De zaakvoerder werd voor beide feiten veroordeeld door het Hof van Beroep te Gent, maar hij was het daar absoluut niet mee eens. Volgens hem was enkel de oorspronkelijke vordering van tel en hij ging naar het Hof van Cassatie. Deze volgden met het arrest van 17 september 1996 de handelswijze van de procureur des Konings, die volgens de wet handelde. Dit arrest werd door de rechtsleer gebruikt als kritiek op het Charter⁹²:

“Deze zaak toont mooi aan dat de voorschriften van het Charter van de belastingplichtige, zeker in zijn oorspronkelijke versie, aanleiding hebben gegeven tot oeverloze discussies voor de rechtbanken en hoven, die met de grond van de zaak niets te maken hadden.” (Francis Desterbeck, Fisc.Act 1996, 44/7)

⁹¹ Cass. 29 maart 1994, *F.J.F.* No. 94/2000.

⁹² F. DESTERBECK, “Het Charter van de belastingplichtige – Gerechtelijk onderzoek mag beperkt tot niet-fiscaal misdrijf ondanks fraude”, *Fisc.Act.* 1996, 44/5-44/7.

1.2.2.4.5. Het arrest van 9 december 1997

Het Hof van Cassatie zorgde met het arrest van 9 december 1997 ervoor dat de Wet Franchimont op fiscaal vlak een impact heeft. De rechtsleer bekommerde zich nog vóór het ontstaan van het Charter omtrent de vraag of de fiscus wel het recht heeft om zich burgerlijke partij te stellen.⁹³ In deze discussie kwam verheldering doordat het Hof stelde dat deze zich zonder problemen burgerlijke partij mag stellen.⁹⁴ Hierdoor kan de fiscus beroepen op het inzagerecht of zelfs de onderzoeksrechter verzoeken om aanvullende onderzoeksdaden te stellen. Bovendien kunnen deze aanvragen niet geweigerd worden, tenzij het onderzoek gevaar zou kunnen lopen. Indien de inzage geweigerd wordt, kan de fiscus nog altijd beroep aantekenen bij de Kamer van Inbeschuldigingstelling. En mocht dit allemaal niet baten, krijgt deze hoe dan ook inzage wanneer het onderzoek beëindigd is. Ondanks de gunstige wetgevingsevolutie voor het slachtoffer, zijn er dus een aantal fiscale perverse effecten.

De fiscus kan teren op de rol van burgerlijke partij, waardoor er een stap achteruit gezet wordt met betrekking tot de principes dat het Charter van de belastingplichtige ingevoerd heeft.⁹⁵

“Daar waar het Charter (...) de invloed en de inmenging van de fiscus in strafrechtelijke onderzoeken aan banden heeft weten te leggen blijkt thans dat de fiscale administratie haar greep op het gerechtelijk onderzoek opnieuw zal kunnen versterken.” (Michel Maus, Not.Fisc.M. 1999, 77-90)

1.2.2.5. Conclusie

In de jaren na het ontstaan van het Charter van de belastingplichtige, volgden allerhande kritieken vanuit de rechtsleer en de rechtspraak. Deze hadden vooral betrekking op de macht van de gewestelijke directeur, de termijnen, de rol van getuige die de fiscale ambtenaren toebedeeld kregen, de invulling van de nieuwe Substituten en het verplicht uitstel bij een prejudicieel fiscaal geschil. Deze kritieken kwamen echter niet in dovemansoren terecht. De coalitie tussen christendemocraten en socialisten was dan ook een heel vruchtbare periode op vlak van fiscale wetgevingsinitiatieven. Er kwam een groot fiscaal hervormingsproces met de wetten van 1992, 1994, 1997 en 1999. Hierbij stond de detachering van fiscale ambtenaren naar de parketten en het CDGEFID centraal. Dit idee werd reeds begin de jaren negentig als dé oplossing beschouwd, maar de uitwerking liet op zich wachten.

⁹³ W. DIERICK, “De fiscus, burgerlijke partij voor het strafgerecht”, *AFT* 1982, 59-68.

⁹⁴ Cass. 9 december 1997, *FJF* No. 98/3.

⁹⁵ M. MAUS, “Over het charter van de belastingplichtige en de fiscale rechtsbescherming na de Wet-Franchimont en het cassatiearrest van 9 december 1997”, *Not.Fisc.M.* 1999, 77-90.

De aandacht voor het slachtoffer nam ook toe, wat gunstig is, maar kent ook een paar fiscaal perverse gevolgen. Wegens een Cassatiearrest kan de fiscus nu als burgerlijke partij optreden, met als gevolg meer onderzoeksmacht en voor de belastingplichtige minder bescherming.

1.2.3. De regeerperiode van Liberalen en Socialisten (1999-2008)

1.2.3.1. De politieke situatie: Guy Verhofstadt grijpt de macht

Guy Verhofstadt (VLD) greep in 1997 naast een plek in de federale regering ondanks de meeste voorkeurstemmen. Dit zette hem aan tot het schrijven van twee Burgermanifesten, waarin hij stelde dat het niet de burger, maar wel belangengroepen waren die het beleid stuurden. Bovendien werd de PVV omgevormd naar de Vlaamse Liberalen en Democraten (VLD). Deze vernieuwingsbeweging leverde succes op, want de VLD bleef groeien. De coalitie van christendemocraten en socialisten bleef echter samenklitten, totdat Verhofstadt zijn gram haalde uit de dioxinecrisis. In 1999 werd hij premier.⁹⁶

1.2.3.2. Het wetgevingsbeleid: belang van fraudebestrijding neemt toe

De paarsgroene regeerperiode werd gekenmerkt door een neoliberal beleid met focus op de criminaliteit, want crimineel gedrag is een inherent kenmerk geworden van het economische en sociale leven. Een ander liberaal kenmerk van de overheid is echter de afhankelijkheid van het bedrijfsleven. Er diende een fiscaal aantrekkelijk klimaat gecreëerd te worden om bedrijven in België te houden.⁹⁷ De mindere aandacht aan de fiscale aspecten van criminaliteit kan hierdoor verklaard worden. Wel besteedt Minister van Justitie Marc Verwilghen (VLD) aandacht aan het bestrijden van de witteboordencriminaliteit in het Federaal Veiligheids- en Detentieplan (FVDP). Bovendien komen de verdere uitwerking van de detachering van fiscale ambtenaren en de vraag tot meer samenwerking aan bod.

Deze initiatieven alleen zijn echter niet voldoende om fiscale fraude aan te pakken en dat besefte de regering maar al te goed. Daarom werd er beroep gedaan op een regeringscommissaris belast met de strijd tegen de grote fiscale fraude.⁹⁸

⁹⁶ DE WEBSITE VAN DE EERSTE MINISTER VAN BELGIË, *Guy Verhofstadt*, www.premier.fgov.be/nl/biografie/guy-verhofstadt (consultatie 18/04/2009).

⁹⁷ P. HEBBERECHT, *De 'verpaarsing' van de criminaliteitsbestrijding in België*, Brussel, Politeia/VUBPress, 2008, 239.

⁹⁸ T. LOQUET, "Fiscaal strafonderzoek en medewerking van fiscale ambtenaren", *Panopticon* 2001, 369-370.

1.2.3.2.1. Het Federaal Veiligheids- en Detentieplan van 13 juni 2000⁹⁹

De regering, met een regierol voor Minister van Justitie Marc Verwilghen, opteerde voor een integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid. Dit beleid kreeg vorm met het Federaal Veiligheids- en Detentieplan (FVDP), dat het ruimer beleidskader vormt voor de politieplannen zoals voorzien de Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus. Dit plan bevat diverse prioriteiten, zoals de aanpak van de witteboordencriminaliteit.¹⁰⁰

Project 39 van het FVDP treft maatregelen voor het creëren van een permanent overlegforum inzake financiële en economische delinquentie. Het College van procureurs-generaal dient een protocol voor nauwere samenwerking uitwerken en de CDGEFID wordt geïntegreerd in de Federale politie. Bovendien dienen meer fiscale Substituten aangetrokken te worden en moet er een betere opleiding komen. Ter ondersteuning van de parketten worden naast de fiscale ambtenaren ook financiële deskundigen aangetrokken. Het stelsel van de detachering wordt hierdoor vervangen, waardoor de ambtenaren het ministerie van Financiën kunnen verlaten.

1.2.3.2.2. Het Koninklijk Besluit van 25 oktober 2000¹⁰¹

Alain Zenner (PRL) werd met het KB van 25 oktober 2000 aangesteld als regeringscommissaris, toegevoegd bij Minister van Financiën Didier Reynders. Zenner wordt verantwoordelijk gesteld voor de strijd tegen de fiscale fraude. Bovendien dient hij de fiscale procedures te vereenvoudigen. Daarvoor had Zenner reeds de toon gezet door op 20 juli 2000 twee samenwerkingsprotocollen tussen de Ministers van Justitie en Financiën af te sluiten. Het doel van deze akkoorden was enerzijds het optimaliseren van de fiscale fraudebestrijding in de sector van de minerale oliën en anderzijds een betere samenwerking tussen justitie en fiscus op vlak van BTW-carroussels. De politieke wil begon te groeien om gezamenlijk maatregelen tegen de grote fiscale fraude te treffen.¹⁰²

⁹⁹ Het federaal veiligheids- en detentieplan (M. VERWILGHEN), *Parl.St.* Kamer 1999-2000, nr. 716/001.

¹⁰⁰ G. VAN HEES, P. PONSAERS en T. VANDER BEKEN, *Recherchemanagement – Sturen naar kwaliteitsvol opsporingswerk*, Antwerpen, Maklu, 2005, 64-65.

¹⁰¹ KB 25 oktober 2000 tot benoeming van de Regeringscommissaris, toegevoegd aan de Minister van Financiën, en tot bepaling van zijn opdracht, *BS* 28 oktober 2000.

¹⁰² P. PONSAERS, “De strijd om de fiscale papieren tijger opnieuw tanden te geven: de Bijzondere Belastinginspectie (BBI)”, *Orde dag* 2007, 44.

*1.2.3.2.3. Het Koninklijk Besluit van 22 december 2000*¹⁰³

Het KB van 22 december 2000 legde eindelijk de praktische uitvoering van de terbeschikkingstelling van twaalf fiscale ambtenaren aan CDGEFID vast.

De ideeën hieromtrent waren immers in de Wet van 1994 aan bod gekomen, maar de realisatie liet vooral op zich wachten door de nakende politiehervorming. Hierbij zal CDGEFID opgenomen worden in de structuur van de Federale politie. Wat de wetgeving betreft, zijn er grote gelijkenissen met de detachering van fiscale ambtenaren naar de parketten¹⁰⁴:

- De detacheringen omvatten een periode van drie jaar, hernieuwbaar voor termijnen van maximum drie jaar mits eensluitend advies van de procureur-generaal.
- De gedetacheerde fiscale ambtenaren staan onder het gezag van CDGEFID.
- De gedetacheerde fiscale ambtenaar mag geen dossiers behandelen waarmee hij reeds in contact is gekomen tijdens de uitoefening van zijn ambt in de administratie.
- Na de detachering mag geen gebruik worden gemaakt van de verkregen informatie.

Het KB verzuimde echter in het bepalen van een nieuw statuut voor de gedetacheerde fiscale ambtenaar, net zoals het KB van 1994 dat de terbeschikkingstelling aan de parketten regelde.

*1.2.3.2.4. Het actieplan Alain Zenner van 27 maart 2001*¹⁰⁵

Regeringscommissaris Alain Zenner stelde een klein jaar na zijn aanstelling het actieplan “*Naar een nieuwe fiscale cultuur*” voor. Zijn plan omvat met de vereenvoudiging van fiscale procedures en de strijd tegen de grote fiscale fraude twee delen. Met de fiscale vereenvoudiging wil Zenner de relatie tussen fiscus en belastingplichtige verbeteren, terwijl ‘samenwerking’ het sleutelwoord van de fiscale fraudebestrijding dient te worden. Nochtans ligt dit niet voor de hand, aangezien de fiscus gericht is op het innen van bedragen en justitie als doel het opsporen en bestraffen van misdrijven heeft.

¹⁰³ KB 22 december 2000 tot vaststelling van de regels waarbij ambtenaren van de fiscale administraties ter beschikking worden gesteld van de centrale Dienst voor de Bestrijding van de georganiseerde economische en financiële delinquentie, teneinde die dienst bij te staan in de uitoefening van haar taken., *BS* 29 december 2000.

¹⁰⁴ P. PONSAERS, “De strijd om de fiscale papieren tijger opnieuw tanden te geven: de Bijzondere Belastinginspectie (BBI)”, *Orde dag* 2007, 43-44.

¹⁰⁵ A. ZENNER, *Naar een nieuwe fiscale cultuur, vereenvoudiging van de fiscale procedures en de strijd tegen fiscale fraude*, Brussel, Ministerie van Financiën, 2001, 189p (Actieplan van de regeringscommissaris).

Deze diensten zouden niet alleen vlot informatie moeten kunnen doorspelen, maar de infrastructuur moet dit ook toelaten. Moderne apparatuur is dan ook van belang.

Een ander heikel punt waren het aantal vrije betrekkingen van fiscale ambtenaren bij de parketten. Zenner nam zich dan ook voor om de zestien plaatsen maximaal aan te vullen.¹⁰⁶ Bij deze punten werd wel vermeld dat de principes van het Charter zoals de verplichte machtiging bij het indienen van een aangifte en het verbod van actieve deelname aan het onderzoek gerespecteerd moeten worden.¹⁰⁷

1.2.3.2.5. De Wet van 10 april 2003¹⁰⁸

De toekenning van het statuut van officier van gerechtelijke politie aan de gedetacheerde ambtenaren bij CDGEFID werd een feit bij Wet van 10 april 2003. Hierdoor kunnen zij op efficiënte wijze hun taken vervullen en een meerwaarde leveren aan de strijd tegen de grote fiscale fraude.

De minister liet bovendien verstaan dat deze wet met terugwerkende kracht in werking zal treden, met name op 1 januari 2001, om geen discussie meer mogelijk te maken over de rechtsgeldigheid van de reeds gestelde onderzoeksdaeden van CDGEFID. De terbeschikkingstelling van ambtenaren trad immers op 1 januari 2001 in werking, met de opname van CDGEFID in de Federale politie in het kader van de politiehervorming.¹⁰⁹

1.2.3.2.6. De strategische nota Hervé Jamar van 23 december 2003¹¹⁰

Op 12 juli 2003 kwam de paarse regering Verhofstadt II tot stand. De opvolger van Alain Zenner werd Hervé Jamar (Mouvement Réformateur, het vroegere PRL), Staatssecretaris voor de modernisering van de financiën en de strijd tegen de fiscale fraude. Net als Zenner was Jamar er snel bij met de voorstelling van de strategische nota “*Via modernisering naar een humane fiscaliteit*”, goedgekeurd door de Ministerraad op 16 januari 2004. De nota voorzag ondermeer in het sluiten van samenwerkingsprotocollen tussen

¹⁰⁶ F. GOOSSENS (ed.), *Zakboekje Politiefunctie 2008-2009*, Mechelen, Kluwer, 2008, 227.

¹⁰⁷ C. VANDERKERKEN, *Fiscale strafvervolgning en rechtsbescherming: Wapengelijkheid, zwijgrecht, bewijslastverdeling*, Gent, Larcier, 2006, 62.

¹⁰⁸ Wet van 10 april 2003 houdende toekenning van de hoedanigheid van officier van de gerechtelijke politie aan bepaalde ambtenaren van de fiscale administratie ter beschikking gesteld van de federale politie, *BS* 12 mei 2003.

¹⁰⁹ Verslag over het wetsontwerp houdende toekenning van de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie aan bepaalde ambtenaren van de fiscale administraties ter beschikking gesteld van de federale politie op 16 december 2002, *Parl.St.* Senaat 2001-2002, nr. 1836/002.

¹¹⁰ H. JAMAR, *Strategische nota*, Brussel, FOD Financiën, 2003, 60p (Actieplan van de staatssecretaris voor de modernisering van Financiën en de strijd tegen de fiscale fraude).

diverse beroepssectoren en de fiscale administraties en de modernisering van de FOD Financiën.¹¹¹

Jamar besteedde ook veel aandacht aan de detachering van fiscale ambtenaren. Zo wou hij zes extra fiscale ambtenaren inschakelen, ter ondersteuning van de parketten.¹¹²

1.2.3.2.7. Het wetsvoorstel Van der Maelen et al. van 16 december 2005¹¹³

Intussen bleef de coalitiepartner niet stilzitten. Zo werd op 16 december 2005 een wetsvoorstel ingediend door ondermeer Dirk Van der Maelen (SP.A). Dit document omvat maatregelen om de fiscale fraudebestrijding beter te organiseren. Zo gaat deel 3.1, "De versterking van de samenwerking tussen de parketten en de fiscale administratie", dieper in op het Charter van de belastingplichtige. Daarin wordt met spijt vastgesteld dat ondanks alle wetgevende initiatieven sinds het Charter, de fiscale fraudebestrijding nog steeds mank loopt:

"De strikte scheiding tussen het fiscaal onderzoek en het strafonderzoek en het verbod op een doorgedreven samenwerking tussen het openbaar ministerie en de fiscale administratie hebben tot gevolg dat het onderzoek in fiscale fraudezaken vaak grotendeels door het parket moet worden overgedaan. Deze verspilling van mankracht is nefast voor de fiscale fraudebestrijding." (Dirk Van der Maelen, wetsvoorstel 16 december 2005, nr.2162/001)

Bovendien werden de zestien plaatsen van de fiscale ambtenaren bij de parketten nog steeds niet ingevuld.

Vandaar de oproep tot ingrijpende maatregelen, met als concreet voorstel de afschaffing van Art. 463 WIB92, dat slechts de fiscale ambtenaren als getuige beschouwt. Het wetsvoorstel werd met kleine correcties opnieuw ingediend in 2007.¹¹⁴

¹¹¹ J.-M. DELPORTE, "De samenwerking tussen de cijferberoepen en de fiscale administratie gaat erop vooruit!", *Pacioli* 2006, 9.

¹¹² F. GOOSSENS (ed.), *Zakboekje Politiefunctie 2008-2009*, Mechelen, Kluwer, 2008, 227.

¹¹³ Wetsvoorstel (D. VANDERMAELEN et al.) tot wijziging van de regelgeving met het oog op een efficiëntere bestrijding van ernstige fiscale fraude, *Parl.St.* Kamer 2005-2006, 16 december 2005, nr. 51 K2162/001.

¹¹⁴ Wetsvoorstel (D. VANDERMAELEN) tot wijziging van de regelgeving in fiscale zaken met het oog op een efficiëntere bestrijding van ernstige fiscale fraude, *Parl.St.* Kamer 2007-2008, 6 december 2007, nr. 0511/001.

1.2.3.2.8. *Het samenwerkingsprotocol tussen FOD Financiën, FOD Justitie en de Federale politie van december 2006*¹¹⁵

Hervé Jamar stelde in 2006 een nieuw samenwerkingsprotocol voor, dat moet leiden tot een nauwere samenwerking tussen de BBI en de politie. De regering keurde het voorstel goed en bijgevolg werd op 1 januari 2007 een nationale politiecel opgericht, bestaande uit een analyse- en een operationele cel. Zowel rechers als fiscale ambtenaren zijn er werkzaam. In de operationele verkrijgen de belastingambtenaren de titel van officier van gerechtelijke politie. Door het verlenen van deze titel wordt het Charter van de belastingplichtige omzeild, want de fiscale ambtenaren worden op de loonlijst van de politie geplaatst. Hierdoor gaan ze niet als ambtenaar met de politie op pad, wat het Charter verbiedt.¹¹⁶ In de analysecel wordt geen titel verleend aan de fiscale ambtenaren en behouden ze hun oorspronkelijke taakstelling, want ze helpen de politie met het detecteren van fraude.¹¹⁷

1.2.3.2.9. *De Koninklijke Besluiten van 21 en 23 januari 2007*¹¹⁸

In 2007 werd bij Koninklijk Besluit de wetgeving omtrent de detachering van fiscale ambtenaren aan de parketten en CDGEFID gemoderniseerd. Het KB van 21 januari 2007 dat de detachering van de fiscale ambtenaren bij de parketten regelt, heft daarom het vorige KB van 17 juni 1994 op, terwijl het KB van 23 januari 2007 met betrekking tot de terbeschikkingstelling van ambtenaren aan CDGEFID het KB van 22 december 2000 opheft.

1.2.3.3. **Het opsporingsbeleid: Charter wordt creatief ontweken**

Ondanks enkele wetgevende initiatieven om het Charter te omzeilen of enigszins af te botten, staan de grootste principes nog overeind. De belastingambtenaar kan nog altijd slechts als getuige worden gehoord en de fiscale ambtenaren dienen nog altijd een machtiging van hun gewestelijke directeur te bekomen. Deze “*procedurele menhirs*” werpen een schaduw op het

¹¹⁵ H. JAMAR, *Samenwerkingsprotocol aangaande de strijd tegen mechanismen van grote en georganiseerde fiscale fraude met een internationale dimensie en tegen systemen van complexe fiscale fraude*, Brussel, FOD Financiën, 2006, paginering onbekend.

¹¹⁶ X, “Belastinginspecteur krijgt politietaken”, *DM* 6 december 2006, 3.

¹¹⁷ F. GOOSSENS (ed.), *Zakboekje Politiefunctie 2008-2009*, Mechelen, Kluwer, 2008, 231.

¹¹⁸ KB 21 januari 2007 tot vaststelling van de regels waarbij ambtenaren van de fiscale administraties ter beschikking worden gesteld van de procureur des Konings of van de arbeidsauditeur teneinde hen bij te staan in de uitoefening van hun taken, *BS* 2 februari 2007; KB 23 januari 2007 tot vaststelling van de regels waarbij ambtenaren van de fiscale administraties ter beschikking worden gesteld van de centrale Dienst voor de Bestrijding van de georganiseerde economische en financiële criminaliteit, *BS* 7 februari 2007.

verloop van fiscale strafzaken en kosten parket, politie en fiscus heel wat tijd en energie.¹¹⁹

Enkele voorbeelden zijn het Beerschotarrest, het Biorimarrest en het arrest van 22 juni 2004.

1.2.3.3.1. Het Beerschotarrest van 20 juni 2000¹²⁰

De BBI bracht eind de jaren negentig een onderzoek aan waarin voetbalclub Beerschot stelselmatig spelerslonen in het zwart uitbetaalde, facturen niet in de boekhouding opnam en valse facturen uitgaf. Enkele dagen na de aangifte overhandigde een BBI-ambtenaar een deel van de boekhouding aan de Federale politie voor verder onderzoek, terwijl de politie op hun beurt de BBI regelmatig op de hoogte hielden van hun vorderingen. Bovendien hebben de speurders geregeld een beroep gedaan op de expertise van de BBI om de boekhouding te ontleden. Tot slot leverde de ficus cijfermateriaal omtrent de fraude aan het parket.

Het proces in eerste aanleg te Antwerpen draaide uit op een vrijspraak voor de beklaagden, omdat er het Charter van de belastingplichtige geschonden was. Het Openbaar Ministerie zag hierdoor veel werk verloren gaan en ging in beroep, waarbij naar Gent verwezen werd. Vervolgens tekende het Openbaar Ministerie cassatieberoep aan. Het Hof van Cassatie had dus de gelegenheid om haar standpunt te verkondigen en daar heeft ze geen doekjes om gewonden. Het Hof verbrak de uitspraak door te stellen dat ondanks de ingevoerde Wet van 4 augustus 1986 de fiscale ambtenaren nog altijd informatie mogen verlenen aan de procureur des Konings of aan de onderzoeksrechter wanneer deze erom verzoeken.¹²¹

¹¹⁹ F. DESTERBECK, "De sterkte van de ketting bij vervolging in fiscale strafzaken" in M. DE SAMBLANX et al. (eds.), *Financieel-economisch rechercheren*, Brussel, Politeia, 2004, 59-68.

¹²⁰ Cass. 20 juni 2000, *TFR* 2000, 770.

¹²¹ C. STUYCK, "Het strafonderzoek en de medewerking van fiscale ambtenaren 20 jaar na het Charter van de belastingplichtige", *Limb.Rechtsl.* 2007, 9-12.

1.2.3.3.2. *Het Biorimarrest van 14 feburari 2001*¹²²

De bestuurders van het klinisch laboratorium Biorim bleken aan fraude, valsheid in geschrifte en oplichting te doen. Het parket had in het stadium van het vooronderzoek, nog vóór er aangifte werd gedaan door de administratie, gegevens opgevraagd bij de fiscus. De procureur des Konings had namelijk in kantschriften de BOB gelast om de dossiers van Biorim bij de belastingadministratie in te kijken. Pas daarna werd een aangifte door de administratie aan de procureur overgezonden, overeenkomstig Art. 29, tweede lid Wetboek van Strafvordering. Vervolgens maakte het parket de zaak aanhangig bij de onderzoeksrechter. In de rechtszaak die erop volgde, stelde de verdachte dat de belastingsambtenaren niet konden handelen vooraleer zij hun machtiging van de gewestelijke directeur kregen. Het Hof van Cassatie volgde deze denkwijze echter niet door te poneren dat de procureur des Konings gegevens kon opvragen, aangezien hij *op een andere manier*” van de strafbare feiten op de hoogte werd gesteld dan bij wijze van klacht of aangifte van de administratie. Bovendien respecteerde de procureur het Charter van de belastingplichtige door pas de vervolging in te stellen nadat de machtiging van de gewestelijke directeur is gegeven.¹²³

1.2.3.3.3. *Het arrest van 22 juni 2004*¹²⁴

Een verdachte, die voor het Hof van beroep te Antwerpen veroordeeld werd voor fiscale inbreuken, tekende cassatieberoep aan. Hij vond dat Art. 29 Wetboek van Strafvordering geschonden was, omdat de aangifte enkel gemeenrechtelijke en geen fiscale inbreuken betrof. Desondanks werd de procureur des Konings toch op de hoogte gesteld van de fiscale misdrijven. Het Hof van Cassatie interpreteerde het geschonden wetsartikel heel strikt en stelt dat gemeenrechtelijke inbreuken niet aan een voorafgaande machtiging onderworpen zijn. Dit toont volgens de rechtsleer aan dat er meer en meer wordt afgeweken van het Charter en haar strakke keurslijf.¹²⁵

¹²² Cass. 14 februari 2001, *Arr. Cass.* 2001, nr. 91, 280.

¹²³ J. VANDEN BRANDEN en D. JAECQUES, *Fiscaal strafrecht 1980-2005*, Gent, Larcier, 2006, 19.

¹²⁴ Cass. 22 juni 2004, *Pas.* 2004, Afl. 8-9, 1109.

¹²⁵ C. STUYCK, “Het strafonderzoek en de medewerking van fiscale ambtenaren 20 jaar na het Charter van de belastingplichtige”, *Limb.Rechtsl.* 2007, 12-13.

1.2.3.4. Conclusie

Vanaf 1999 kwam Guy Verhofstadt aan de macht als Eerste Minister over een paars-groene regering Verhofstadt I, om vervolgens in 2003 de paarse regering Verhofstadt II te worden. Deze regeerperiode werd gekenmerkt door een neoliberaal beleid met focus op de aanpak van criminaliteit, waaronder fiscale fraude. De fiscale aspecten van criminaliteit werden echter wat verwaarloosd, want in liberale optiek is een fiscaal aantrekkelijk klimaat nodig om België draaiende te houden. Minister van Justitie Marc Verwilghen vestigde de aandacht op een integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid, uitgewerkt in het Federaal Veiligheids- en Detentieplan. Daarin komen de verdere uitwerking van de detachering van ambtenaren en de vraag tot meer samenwerking aan bod. Ook de praktische problemen van de detacheringen bij CDGEFID worden eindelijk verholpen door het toekennen van het statuut van gerechtelijke politie aan de fiscale ambtenaren, terwijl de samenwerking wordt gestimuleerd door de inbreng van een regeringscommissaris, specifiek belast met de strijd tegen de fiscale fraude.

Ondanks deze wetgevende initiatieven om het Charter te omzeilen of enigszins af te botten, staan de grote krachtlijnen van het Charter nog als "*procedurele menhirs*" overeind. Fiscale ambtenaren worden nog altijd in hun rol van getuige geduwd en om een aangifte in te dienen bij de procureur des Konings is er nog altijd een machtiging van de gewestelijke directeur nodig. Deze knelpunten kosten parket, politie en fiscus heel wat tijd en energie. Enkele ophefmakende zaken in de rechtspraak maakten dit duidelijk.

1.2.4. De regeerperiode van de Christendemocraten en Liberalen (2008-...)

1.2.4.1. De politieke situatie: crisisperiode

Op 10 juni 2007 werden opnieuw verkiezingen voor de Kamer en de Senaat gehouden, waaruit bleek dat de christendemocraten met Yves Leterme op kop de grote winnaars waren. De innerlijke tweespalt tussen de VLD en de PS had haar tol geëist. De formatie van een nieuwe regering bood echter ook problemen, waardoor er een interim-regering Verhofstadt III werd aangesteld om de belangrijkste lopende zaken te behandelen.

Deze regering bestond uit CD&C, VLD aan Vlaamse zijde en werd aan Waalse zijde vertegenwoordigd door Centre démocrate Humaniste (CdH), MR en PS. De PS lijkt de vreemde eend in de bijt, maar was nodig om een tweederdemeerderheid in Kamer en Senaat te bekomen.

Na 194 dagen, de langste formatieperiode uit de Belgische geschiedenis, kwam Regering Leterme I tot stand op 20 maart 2008 door een coalitie van CD&V, CdH, VLD, MR, PS en de Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA). Deze regering kwam echter in juli reeds ten val, als gevolg van de aanhoudende discussie omtrent de staatshervorming en de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde. Het ontslag werd geweigerd door de koning en stuurde drie bemiddelaars, zijnde Raymond Langendries (CdH), François-Xavier de Donnea (MR) en Karl-Heinz Lambertz (SP), die met lobbywerk de regering toch samenhiielden. Dit was echter uitstel van executie, want in december bood Leterme opnieuw het ontslag van zijn regering aan, ditmaal lag een schending der machten in de zaak Fortis aan de basis.

Kamervoorzitter Herman Van Rompuy (CD&V) nam op 30 december 2008 de functie van Eerste Minister over in de Regering Van Rompuy I, met dezelfde coalitiepartners als de Regering Leterme I, uitgezonderd de N-VA. Recent werd Van Rompuy echter verkozen tot Europese president, waardoor Leterme opnieuw ten tonele verschijnt.¹²⁶

1.2.4.2. Het wetgevingsbeleid: fraudebestrijding wordt prioriteit

De christendemocraten hadden kritiek op het gevoerde paars-groene en paarse beleid van Verhofstadt. Grote problemen werden aangekaart, maar een fundamentele aanpak kwam er niet. Op fiscaal vlak was hun kritiek dat de globale fiscale druk de laatste acht jaar nauwelijks afgenomen is. CD&V streeft een goed belastingsbeleid na en daarin staat een goede werking van de belastingdiensten centraal. Hun kernpunten op dit vlak zijn vereenvoudiging van fiscale regels, gelijke behandeling voor de belastingwet en een moderne organisatie. Op vlak van fiscale fraudebestrijding staat een strenge aanpak voorop. Daarom wil de CD&V versterking van de parketten met financiële specialisten, betere detectiesystemen en meer mogelijkheden tot administratieve afhandeling.¹²⁷ Er werden nu zelfs niet één, maar twee Staatssecretarissen voor de fraudebestrijding aan de regering gevoegd.

¹²⁶ H. VAN ROMPUY, *Regering-Van Rompuy I*, www.cdenv.be/regering-van-rompuy-1 (consultatie 25/04/2009).

¹²⁷ CD&V FEDERAAL VERKIEZINGSPROGRAMMA, *Samenwerken aan zekerheid, aan veiligheid, aan rechtvaardigheid werkt*, www2.cdenv.be/programma/Federaal_programma07.pdf (consultatie 25/04/2009).

Bovendien werd met de oprichting van het Ministerieel Comité en het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude nieuwe organen opgericht voor een betere fraudebestrijding. Het Comité gaat uit van een integrale en gecoördineerde aanpak met behulp van jaarlijkse actieplannen, waarvan de punten voorgesteld worden door het College. Het actieplan 2008-2009 kwam kort na de oprichting in 2008 van kracht, het volgende is in voorbereiding. De politieke wereld vond de genomen maatregelen nog niet voldoende en greep met de parlementaire onderzoeksc commissie naar het sterkste wapen. Deze commissie heeft net bij het ter perse gaan van deze studie haar conclusies gegeven op de vraag waarom fiscale fraudebestrijding de laatste vijftien jaar faalde.

Ook het Charter van de belastingplichtige bleef niet gespaard van kritiek. Minister van Financiën Reynders moest wel luisteren naar de kritiek en beloofde een werkgroep omtrent het Charter op te richten rond de maand mei.

1.2.4.2.1. Het Koninklijk Besluit van 20 maart 2008¹²⁸

Sinds het KB van 20 maart 2008 is Carl Devlies Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding, toegevoegd aan de Eerste Minister. Bernard Clerfayt werd benoemd tot Staatsecretaris voor de modernisering van de Federale Overheidsdienst Financiën, de milieufiscaliteit en de bestrijding van de fiscale fraude, toegevoegd aan de Minister van Financiën. Enerzijds dienen zij in te staan voor een betere coördinatie en afstemming van het beleid omtrent de fiscale fraudebestrijding, anderzijds waken zij over de eenvormige toepassing van de fiscale en sociale wetgeving.

Wat het Charter van de belastingplichtige betreft, stelde Devlies formeel¹²⁹:
“Het charter van de belastingplichtigen bemoeilijkt de samenwerking tussen Justitie en Financiën. Dat charter heeft een lovenswaardig uitgangspunt: de bescherming van de rechten van de belastingplichtigen, maar het gaat te ver. [...] We hebben al enkele voorstellen gedaan om de wetgeving aan te passen, maar men komt al snel op het terrein van de minister van Financiën. Reynders heeft in oktober aangekondigd een werkgroep op te oprichten.” (Carl Devlies, Website Staatsecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding)

Met het KB van 2 juni 2008 werd de Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding Devlies toegevoegd aan de Minister van Justitie.¹³⁰

¹²⁸ KB 20 maart 2008 – Regering – Benoemingen, BS 21 maart 2008.

¹²⁹ P. BLOMME en L. BOVÉ, “Strijd tegen fraude moet meer renderen”, *De Tijd* 21 februari 2009, www.carldevlies.be/nl/news/242/59/Strijd-tegen-fraude-moet-meer-renderen.html (consultatie 21/08/2008).

¹³⁰ KB 2 juni 2008 – Regering – Wijzigingen, BS 5 juni 2008.

1.2.4.2.2. *Het Koninklijk Besluit van 29 april 2008*¹³¹

Het KB van 29 april 2008 bepaalde de oprichting van het Ministerieel Comité en het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude.

Het Comité staat in voor het algemeen beleid van de fiscale fraudebestrijding en wordt voorgezeten door de Eerste Minister. Bovendien bepaalt het de prioriteiten van bepaalde diensten en ziet het toe op de uniforme toepassing van de fiscale wetgeving in België. Het Comité bestaat verder uit de regeringsleden die financiën, sociale zaken, binnenlandse zaken, justitie, werk, Kleine of Middelgrote Ondernemingen (KMO) en zelfstandigen, economie en de coördinatie van de fraudebestrijding binnen hun bevoegdheid hebben. Het College daarentegen is bevoegd voor het opstellen van een jaarlijks actieplan dat ter goedkeuring aan het Ministerieel Comité dient voorgelegd te worden. Verder dient het College de verdere uitvoering van het actieplan op te volgen en verslag uit te brengen bij het Comité.

De Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding zit het College voor, dat verder wordt aangevuld met leidende ambtenaren van de sociale, fiscale, gerechtelijke overheden en van de politiediensten die belast zijn met de fiscale en sociale fraudebestrijding.

1.2.4.2.3. *De parlementaire onderzoekscommissie fiscale fraude*

Naar aanleiding van alle fraudezaken die de laatste jaren in België aan het licht kwamen, waaronder de zaken KB-Lux, Boelwerf en Beaulieu (infra), werd het de politieke wereld duidelijk dat de fiscale fraudebestrijding nog altijd niet afdoende werkt. Er werd dan ook gevraagd om te grijpen naar het sterkste wapen van het parlement om haar controle over de regering en de rechterlijke macht uit te oefenen, met name de oprichting van een parlementaire onderzoekscommissie. Deze commissie moet het falende beleid inzake fiscale fraude van de laatste jaren onderzoeken en remedies formuleren.¹³²

De parlementaire onderzoekscommissie fiscale fraude vergaderde op 26 mei 2008 voor het eerst. De commissie wordt voorgezeten door François-Xavier De Donnea en kent Dirk Van der Maelen als ondervoorzitter. De verrichte werkzaamheden moeten leiden tot duidelijke aanbevelingen, onder andere op het vlak van samenwerking tussen parket, politie en fiscus. Het Charter van de belastingplichtige wordt er ook op de korrel genomen en bij de net verschenen conclusies zou er sprake zijn van een wijziging met het oog op modernisering.

¹³¹ KB 29 april houdende oprichting van een Ministerieel Comité voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude, *BS* 8 mei 2008; KB 29 april 2008 houdende oprichting van het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude, *BS* 8 mei 2008.

¹³² Voorstel (J. DUBIÉ) tot oprichting van een parlementaire onderzoekscommissie om de grote dossiers van de fiscale fraude te onderzoeken, *Parl.St.* Senaat 2007-2008, No. 4-46/1.

1.2.4.2.4. *Het actieplan voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude van 2 juli 2008*¹³³

Op 2 juli 2008 heeft het Ministerieel Comité de uitvoering van het actieplan 2008-2009 voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude goedgekeurd. Dit actieplan staat voor een integrale en gecoördineerde aanpak en bevat 59 punten op vlak van preventie, detectie, controle, fraudebestrijding, vervolgingsbeleid, sanctionering en internationale aanpak. Zo volgt het actieplan de strategische nota van Jamar op.

1.2.4.2.5. *De werkgroep Charter van de belastingplichtige van mei 2009?*

In de Commissie voor de Financiën stelde lid Hagen Goyvaerts (Vlaams Belang) op 4 maart 2009 de vraag aan Minister van Financiën Didier Reynders hoe het zat met zijn belofte om een werkgroep omtrent het Charter op te richten.¹³⁴ Staatssecretaris Clerfayt antwoordde:

“Mijn beleidscel treft actueel de voorbereidingen om op korte termijn, mogelijk reeds op 25 maart of 1 april eerstkomend, een multidisciplinaire werkgroep te installeren, onder meer samengesteld uit specialisten uit de advocatuur, de magistratuur, academici en ambtenaren van de betrokken departementen. [...]”

“Bedoelde werkgroep zal zich buigen over thema's die door de leden worden aangebracht maar zeker ook over de conclusies van de parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek van de grote fiscale fraudedossiers [...]. Naar ik verneem werd in deze parlementaire onderzoekscommissie reeds verwezen naar problemen met betrekking tot het Charter van de belastingplichtige.”(Bernard Clerfayt, antwoord op mondelinge vraag nr. 11456, Commissie Financiën 4 maart 2009)

Onlangs werd de werkgroep opgestart, maar er stellen zich opnieuw problemen. Veertien belastingambtenaren brengen Clerfayt in diskrediet door te stellen dat hij zich laat omringen door verdachte fiscale advocaten. Stefaan Van Hecke (Groen!) verantwoordde het zo:¹³⁵

“Het is onvoorstelbaar dat de regering net die mensen, en alleen die mensen, heeft gekozen om haar te adviseren. De ambtenaren linken die mensen aan zeer zware fraudedossiers. We mogen verwachten dat de regering verschillende visies hoort.”(Stefaan Van Hecke, interview met De Tijd, 6 mei 2009).

¹³³ C. DEVLIES, *Actieplan 2008-2009*, Brussel, College voor de strijd tegen fiscale en sociale fraude, 2008, 74p.

¹³⁴ Mondelinge vraag (H. GOYVAERTS) aan de vice-eerste minister en minister van Financiën en Institutionele Hervormingen over "de resultaten van de werkgroep 'samenwerking fiscus-gerecht'" (nr.11456), Commissie voor de Financiën, 4 maart 2009.

¹³⁵ P. DE LOBEL, "Klokkenluiders Financiën slaan en zalven", *DS* 6 mei 2009, 4; L. BOVÉ, "Staatssecretaris omringt zich met fraudebedenkers", *De Tijd* 6 mei 2009, 9.

1.2.4.3. Het opsporingsbeleid: grote fraudezaken lopen mis

De laatste jaren worden gekenmerkt ophefmakende fraudeprocessen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het frauderen zelf jaren eerder plaatsvond, maar het proces pas in deze periode gevoerd wordt. Als voorbeelden worden de bekende fraudezaken Lernout & Hauspie, KB-Lux, Boelwerf, FGBB, Beaulieu en Liechtenstein kort toegelicht.

1.2.4.3.1. De zaak Lernout & Hauspie anno 2009¹³⁶

Lernout & Hauspie was een succesvol spraaktechnologiebedrijf, dat door een onderzoek van *The Wall Street Journal* in opspraak kwam. Het bleek dat het bedrijf gebruik maakte van spookfirma's en boekhoudkundige ingrepen om hun aandelenkoers te doen stijgen. "Het grootste fraudeproces ooit in België" begon op maandag 22 mei 2007. Intussen was het bedrijf al failliet en deels overgenomen door een Amerikaans bedrijf. Op 9 oktober 2007 werd voor de oprichters Jo Lernout en Pol Hauspie een celstraf van vijf jaar en een zware geldboete geëist. De geldboete werd opgelegd om de vele particuliere slachtoffers gunstig te stemmen.

Het proces wordt gekenmerkt door schuldbetuingingen aan de onderzoeksrechter, die selectief gegevens zou verzameld hebben. Elementen à décharge zouden verwijderd zijn. Wegens het groot aantal burgerlijke partijstellingen, ongeveer 17.000 gedupeerden, en hun recht van verdediging, is de zaak nog altijd hangende. Er zal zelfs geen arrest vallen in 2009.

1.2.4.3.2. De zaak KB Lux anno 2009¹³⁷

KB-Lux, de Kredietbank te Luxemburg (nu KBC), maakte in 1994 lijsten van rijke klanten aan. Deze personen kregen fraudeformules voorgesteld om in totaal 400 miljoen euro aan de fiscus te onttrekken.

¹³⁶ DE STANDAARD, *Dossier Lernout en Hauspie*, www.standaard.be/Kanaal/Index.aspx?kanaalId=281 (consultatie 25/04/2009).

¹³⁷ J. VANDEN BRANDEN en D. JAECQUES, *Fiscaal strafrecht 1980-2005*, Gent, Larcier, 2006, 36-37.

Toen de zaak in 1996 aan het licht kwam, stelden de verdachten meteen luidop vragen omtrent de manier waarop de bewijzen, microfiches met hun rekeningnummers, bij het gerecht zijn gekomen. Deze werden namelijk gestolen door ex-werknemers en zijn dus op onrechtmatige manier in het dossier terechtgekomen. De rechtbank te Hasselt sprak om deze reden twaalf beklagden vrij.¹³⁸ Op 3 april 2009, dertien jaar na het gerechtelijk onderzoek, werd nog een proces gestart met topbankiers als beklagden, maar acht maanden later werd de aanklacht niet ontvankelijk verklaard.¹³⁹ Het parket gaat echter in beroep.¹⁴⁰

1.2.4.3.3. De zaak Boelwerf anno 2009¹⁴¹

Door middel van valse facturen slaagde het scheepsbouwbedrijf Boelwerf erin miljoenen euro subsidies van de Vlaamse Overheid los te weken. Met dit geld werd het personeel echter niet herschoold, maar uitbetaald via de nepfirma GTI. Bij het faillissement van GTI, kwam de zaak aan het licht. In 2009 oordeelde het Gentse Hof van beroep dat de zaak verjaard was en sprak de managers vrij. Nochtans werden zij in 2004 schuldig bevonden aan fraude en dienden zij vijf miljoen euro subsidies terug te geven, een vonnis dat dus vernietigd werd.

1.2.4.3.4. De zaak van de Forfaitaire Buitenlandse Belasting (FBB) anno 2009¹⁴²

De Forfaitaire Buitenlandse Belasting, wat een belastingaftrek betekent van vijftien procent voor buitenlandse inkomsten, werd ingevoerd om dubbele belastingen te vermijden. Midden de jaren negentig stelde de BBI echter vast dat het FBB-systeem werd misbruikt in groots opgezette constructies met spookinkomsten, waardoor bedrijven en particulieren onterecht konden profiteren. Er zou voor 400 miljoen euro verhandeld zijn. Een zaak waarbij er hard bewijs was dat AnHyp een constructie via Uruguay had, is verjaard. De onderzoeksrechter Jean-Claude Van Espen klaagde publiekelijk over het gebrek aan speurders.

¹³⁸ Corr. Hasselt 30 april 2003, *FJF* No. 2003/216.

¹³⁹ M. EECKHAUT en M. VANSCHOUBROECK, "Justitie verknoeit weer fraudezaak", *De Standaard* 9 december 2009, 1.

¹⁴⁰ X, "Parket tekent hoger beroep aan tegen uitspraak KB Lux", *DS* 11 december 2009, <http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=Q42J15MI> (consultatie 11/09/2009).

¹⁴¹ X, "Sjoemelaars Boelwerf vrij wegens verjaring", *HLN* 17 september 2008, www.hln.be/hln/nl/957/Belgie/article/detail/419712/2008/09/17/Sjoemelaars-Boelwerf-vrij-wegens-verjaring_dhtml (consultatie 25/04/2009).

¹⁴² X, "FBB-dossiers krijgen geen gevolg", *DS* 21 maart 2007, www.standaard.be/Artikel/Detail.aspx?artikelId=au19s5f5 (consultatie 25/04/2009).

1.2.4.3.5. *De zaak Beaulieu anno 2009*¹⁴³

De textielgroep Beaulieu werd beschuldigd van fraude naar aanleiding van een onderzoek bij het glasbedrijf Verlipack, in 1985 overgenomen door Roger De Clerck, de stichter van Beaulieu. De fiscus eist voor 450 miljoen euro aan achterstallige belastingen terug. Na wraking van de voorzitter van de raadkamer, ligt het dossier echter stil. Er volgden geheime onderhandelingen tussen de BBI en de groep Beaulieu om de zaak in der minne te regelen, maar deze ketsten af.

Het gerechtelijk onderzoek vond reeds negentien jaar geleden plaats en er heeft dus nog altijd geen rechtszaak plaatsgevonden.

1.2.4.3.6. *De zaak Liechtenstein anno 2009*¹⁴⁴

Een zaak die nog niet met verjaring dreigt, maar pas begin 2008 aan het licht kwam, was de zaak Liechtenstein. De Duitse overheid kreeg de namen van 1400 klanten doorgespeeld, die hun zwart geld op een rekening bij de Liechtensteinse LGT Bank staan hebben.

Ook een vijftigtal Belgen behoorden tot die lijst en de BBI kreeg de informatie eind juni doorgespeeld van de Duitse belastinginstantie, de ‘*Bundeszentralamt für Steuern*’. Minister van Financiën Reynders had echter de gegevens al van eind maart in zijn bezit gekregen via zijn Duitse collega-minister Peer Steinbrück. Het Brusselse parket heeft de gegevens verkregen door de verantwoordelijke belastingambtenaren te laten verhoren door de speurders van CDGEFID. Per verdachte werd een proces-verbaal opgesteld en deze werden verdeeld over de parketten. Een jaar later heeft het Gentse parket een gigantische belastingfraude ontdekt, goed voor 50 miljoen euro. Antwerpen en Brussel hebben nog geen resultaat geboekt, omdat zij twifelen aan de rechtsgeldigheid van de verkregen gegevens.¹⁴⁵ Didier Van Laere, vennoot van het advocatenkantoor DVVC, heeft de volgende mening hierover:

“Het strafrechtelijk onderzoek van het Brusselse parket tegen Belgen met een rekening in Liechtenstein is een aanfluiting van het Charter van de Belastingplichtige en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.” (Didier Van Laere, Interview Trends, 19 september 2008)

¹⁴³ X, “Fiscus en Beaulieu ten oorlog”, *De Tijd* 13 januari 2009, www.tijd.be/nieuws/ondernemingen_industrie/Fiscus_en_Beaulieu_ten_oorlog.8128828-434.art (consultatie 25/04/2009)

¹⁴⁴ L. BOVÉ, “Gerecht opent fraudedossier-Liechtenstein”, *De Tijd* 9 september 2008, www.tijd.be/nieuws/binnenland/Gerecht_opent_fraudedossier-Liechtenstein.8019396-438.art (consultatie 09/09/2008).

¹⁴⁵ X, “Monsterfraude met Belgen in Liechtenstein”, *De Tijd* 7 mei 2009, www.tijd.be/nieuws/ondernemingen_diensten/Monsterfraude_met_Belgen_in_Liechtenstein.8180136-431.art (consultatie 07/05/2009).

Het komt de fiscus trouwens goed uit dat het Openbaar Ministerie de vervolging zou instellen, omdat deze inzage kan vragen op basis van de Wet Franchimont (supra). Het probleem zou echter schuilen in een strafrechtelijke vervolging, waardoor de kans bestaat dat er almaar meer kwaadwillige personen fiscale documenten ontvreemden om met woekerprijzen door te verkopen aan de fiscus. Of het proces er komt, is wel de vraag, want vele belastingplichtigen zullen op voorhand met de fiscus onderhandelen. Het behoeft geen verdere uitleg meer wanneer gesteld wordt dat dit niet het gedachtegoed is waarmee het Charter destijds ontstond.

1.2.4.4. Conclusie

De laatste jaren wordt de Belgische rechtspraak meer en meer geconfronteerd met grote mediatieke fraudezaken, zoals de zaak KB Lux, Boelwerf en Beaulieu. Deze zaken kennen vaak hun oorsprong in de jaren tachtig-negentig, maar verschijnen nu pas voor het gerecht. Hierdoor wordt vaak echt dicht op de limiet van verjaring geoordeeld, of vaak is het al te laat.

2. RESULTATEN VAN DE CASE STUDY

2.1. INLEIDING

Om meer diepgang te krijgen in de resultaten van de literatuurstudie, werden er interviews afgenomen van leden van politie, justitie, politie en financiën; aangevuld met krantenartikelen verkregen via *Mediargus*. Dit deel zal dus kritisch en persoonlijk worden. Het wenst een detailbeeld te schetsen van de periode vóór en de periode na het invoeren van het Charter van de belastingplichtige, om zo interessante achtergrondverhalen, denkpistes en kanttekeningen aan te reiken. Per periode zullen de kenmerken en de knelpunten van het wetgevings- en opsporingsbeleid aan bod komen, gevolgd door een toekomstblik. Welke mogelijkheden kan het Charter nog in de toekomst bieden?

2.2. DE SITUATIE VÓÓR DE INVOERING VAN HET CHARTER

2.2.1. Het Wetgevingsbeleid

In de jaren tachtig werd het beleid bepaald door de christendemocraten en liberalen (1981-1988), onder leiding van Eerste Minister Wilfried Martens (CVP). Het Charter kwam tot stand onder de rooms-blauwe regering Martens VI met de Wet van 4 augustus 1986. Mark Eyskens (CVP) was toen Minister van Financiën en Jean Gol (PRL) Minister van Justitie.

2.2.1.1. De kenmerken van regulering

2.2.1.1.1. De socialistische aandacht voor fraudebestrijding in de tripartiete (1980)

Vooraleer de christendemocraten en liberalen samen regeerden, was er in 1980 de tripartiete Martens III. Socialist Freddy Willockx (SP) was toen Staatssecretaris voor Financiën en aanhanger van de net opgerichte BBI. Willockx kreeg hints van Yves Marbet, die zelf ambtenaar was bij de BBI, om hun bevoegdheden te versterken in de strijd tegen fiscale fraude. Deze maatregelen werden bekrachtigd bij de Wet van 8 augustus 1980, sterk gesteund door toenmalig Minister van Financiën Robert Henrion (PRL). De partijvoorzitter van PRL, Jean Gol, was hier niet mee opgezet en Henrion werd ontslagen.¹⁴⁶

2.2.1.1.2. De moeilijke formatieperiode na de verkiezingsnederlaag (1981)

Met de parlamentsverkiezingen van 8 november 1981 leed de CVP de grootste nederlaag uit haar naoorlogse geschiedenis. Het vormen van een nieuwe regering lag niet voor de hand.

2.2.1.1.3. De devaluatie van de Belgische Frank (1982)

De nieuwe regering Martens V maakte wel werk van de bestrijding van de economische crisis en voerde een devaluatie van 8,5 procent in. Hierdoor kon de uitvoer van Belgische producten stijgen en het tekort op de handelsbalans verminderen. Bovendien toonde de regering op deze manier haar dadendrang aan de sociale partners. De staatsschuld nam echter verder toe. Dit was vooral te wijten aan de schulden van gemeenten en steden, die de regering op zich nam.

2.2.1.1.4. “De wraak van Jean Gol” (1986)

De hervorming in 1980 bleef tegenstanders kennen, die gehoor vonden bij de liberalen. Hun mening was dat er fiscaal te veel naar spijkers op laag water werd gezocht, met als gevolg rechtsonzekerheid voor de belastingplichtigen. De liberalen eisten dan ook de scheiding tussen BBI en gerecht.¹⁴⁷ In 1986 volgde uiteindelijk de Wet van 4 augustus, met het Charter, dat als officiële *ratio legis* de rechtsbescherming van de belastingplichtige kent. Freddy Willockx heeft zo zijn persoonlijke mening:

¹⁴⁶ R. VAN CAUWELAERT en F. ROGIERS, “Ik heb hard op tafel geklopt”, *Knack* 3 januari 2001, geen paginanummer (gevonden via databank *Mediargus*).

¹⁴⁷ S. HUYSENTRUYT, “Vanwege de BBI, met dank aan Jean-Pierre Van Rossem”, *De Tijd* 19 februari 1992, geen paginanummer (gevonden via databank *Mediargus*).

“[...] in de daaropvolgende regering heeft Jean Gol wraak genomen. In die regering hebben de liberalen het Charter van de belastingplichtige uitgevaardigd om de BBI aan banden te leggen.” (Freddy Willocx, persoonlijk interview, 24 februari 2009)

2.2.1.2. De knelpunten van regulering

2.2.1.2.1. De economische crisis

Het voornaamste probleem voor de coalitie van christendemocraten en liberalen was de economische crisis. De moeilijke formatieperiode verbeterde de situatie er niet op. De werkloosheid bleef toenemen, de fabriekssluitingen en faillissementen volgden elkaar op en de staatsschuld bleef aangroeien. De devaluatie van de Belgische Frank bracht ook niet meteen het gewenste effect mee.¹⁴⁸

2.2.1.2.2. De golf van terreur en de morele crisis

De jaren tachtig kenden een golf van terreur, met ondermeer de aanslagen van de CCC, de Bende van Nijvel en het Heizeldrama. Ook de criminaliteit nam toe, met bijna 150 procent en een verdrievoudiging van zware geweldsdelicten. Deze normvervaging trad ook op bij de ordediensten.

2.2.1.2.3. De communautaire problemen

Het Egmontpact, die de federalisering van België diende op te starten, werd in 1977 afgesloten in de Regering Tindemans II. Het werd echter niet in de praktijk omgezet wegens het onmiddellijk protest van de Vlaamse partijen over het statuut van Brussel.

2.2.2. Het Opsporingsbeleid

Er is niet zoveel gekend over de fiscale fraudebestrijding begin de jaren tachtig, maar er kunnen toch een aantal kenmerken en knelpunten blootgelegd worden.

2.2.2.1. De kenmerken van afstemming

2.2.2.1.1. Samenwerking tussen de BOB en de BBI

De BOB en de BBI werkten vaak samen in fraudedossiers. Bovendien was er geen onderlinge concurrentie. Enerzijds spoort de BOB fraude op om gerechtelijk vervolgd te zien, terwijl anderzijds de BBI zich op de fiscale inbreuken richtte om taxatie te vestigen.

¹⁴⁸ W. MARTENS, *De memoires: luctor et emergo*, Tielt, Lannoo, 2006, 936p.

2.2.2.1.2. Synergie leidt tot veel resultaten

De samenwerking tussen de BOB en de BBI zorgde voor een synergie. De BOB had de onderzoeksbevoegdheden, terwijl de BBI de fiscale expertise bezat. Zo konden zij bij een huiszoeking perfect afwegen wat van betekenis kon dienen voor het gerechtelijk onderzoek.

“Vroeger was er geen muur tussen justitie en financiën. Vroeger gingen mensen van de BOB en de BBI samen op pad. De BBI wist beter wat er moest worden meegenomen uit de kasten. Elk heeft zijn eigen kennis en dat creëert een synergie.” (gedetacheerde ambtenaar, persoonlijk interview, 23 februari 2009)

Hierdoor werden er veel resultaten geboekt, maar er zijn toch twee kanttekeningen.

2.2.2.1.3. Veel kleine fraude

Een eerste opmerking omtrent de fiscale fraudebestrijding van de jaren tachtig was dat deze vaak voorkwam. Zo vertelde een lid van de BBI:

“Inkomstenbelastingen, BTW en sociale zekerheidsbijdragen hadden hun hit-and-run-fraude. Dat was geen fraude waar wij moesten naar zoeken, maar fraude waarover wij struikelden.” (lid BBI, persoonlijk interview, 24 februari 2009)

2.2.2.1.4. Veel lokale fraude

Een tweede kanttekening met betrekking tot de vele resultaten die men boekte, heeft te maken met het niveau waarop fiscale fraude zich voordeed. De internationale dimensie van fiscale fraude was niet aanwezig, of minstens niet voldoende gekend door justitie, politie en fiscus.

2.2.2.2. De knelpunten van afstemming

2.2.2.2.1. Cowboyverhalen in de media

Het Charter van de belastingplichtige zou mede tot stand gekomen zijn door de cowboyverhalen in de media. Leden van politie en fiscus zouden bruusk te werk gaan en elkaar helpen in het verstrekken van gegevens. De rechtsbescherming van de belastingplichtige stond onder druk en vandaar dat de regering Martens VI genoodzaakt was om in te grijpen. Een lid van de BBI zei hierover:

“Aan de andere kant heb ik ook verhalen gehoord, van voor het Charter, dat collega's zich zouden hebben gedragen als 'cowboys' en daar is er dan ook paal en perk aan gesteld. En dat vind ik goed.” (gedetacheerde ambtenaar, persoonlijk interview, 23 februari 2009)

De jammerlijke bedenking die hierop volgt is dat slechts een paar 'cowboys' ervoor zouden hebben gezorgd dat het Charter tot stand kwam. De werkelijke omvang van dit fenomeen zal echter nooit kunnen worden aangetoond.

2.2.2.2.2. Gebrek aan budget

Een tweede probleem van het opsporingsbeleid was het gebrek aan budget. Hierdoor kende de Rijkswacht in het begin van de jaren tachtig ernstige problemen.

De economische crisis liet de regering echter niet toe om te investeren in het politiewerk. Door het gebrek aan budget kwam er automatisch ook een tekort aan personeel en aan informatisering van data.

2.2.2.2.3. Gebrek aan personeel

Het gebrek aan personeel is het gevolg van de vermindering van de arbeidsduur en van de uitbreiding en de hoeveelheid van taken, terwijl de budgetten niet toelieten om in nieuwe mankracht te voorzien. Nochtans dreigde de politie op bepaalde momenten te kort te schieten met ondermeer de aanslagen van de CCC, de Bende van Nijvel en het hooliganisme dat gepaard ging met het Heizeldrama. Ook het personeelskader van de fiscale administratie werd niet meer aangevuld, wat leed tot een tekort van minstens 3000 ambtenaren. Bovendien werkten de meeste deeltijds. De opleiding van het personeel was ook altijd punt van discussie.

2.2.2.2.4. Gebrek aan informatisering

Niet alleen gebrek aan personeel, maar ook aan degelijke informatisering was een probleem. Er heerste een schrijnend gebrek aan informatie- en telecommunicatiemiddelen en bovendien beantwoordde de beschikbare infrastructuur niet meer aan de vereisten. Deze gebrekkige informatisering zorgde ook voor onbetrouwbare statistieken.

2.2.3. Wenselijke afstemming

Met de opgesomde knelpunten werd het duidelijk dat er nood was aan verandering. Zowel het afstemmings- als het opsporingsbeleid hadden hun wensen.

2.2.3.1. Het wetgevingsbeleid

Op liberaal aandringen werd het Charter van de belastingplichtige in het regeerakkoord van Martens VI opgenomen. Dit had echter heel wat voeten in de aarde. De christendemocraten en de liberalen voerden discussie omtrent de stevigheid van de muur die tussen de gerechtelijke diensten en de fiscus diende te komen. De christendemocraten wensten tijdelijke detacheringen van fiscale ambtenaren naar het gerecht, terwijl de liberalen daar niet akkoord mee gingen en eerder een commissie tussen administratie en gerecht als de oplossing zagen. Op hun beurt gingen de christendemocraten hier niet mee akkoord, want indien er commissie zou komen, betekent dit dat de BBI zich niet meer rechtstreeks zou kunnen wenden tot het gerecht. Een paar jaar later zou het idee van de detacheringen het halen.

2.2.3.2. Het opsporingsbeleid

De BOB en BBI hadden geen noemenswaardige eisen op vlak van samenwerking, enkel de vraag naar meer budget. Dit was dan ook niet meer dan logisch, gezien het tekort aan mankracht en de gebrekkige informatisering.

2.2.4. Besluit

De situatie vóór de invoering van het Charter van de belastingplichtige kende op het vlak van het opsporingsbeleid geen noemenswaardige problemen wat de samenwerking betrof.

Integendeel, door samen te werken werd een synergie gecreëerd waardoor de BOB beter inbreuken kon opsporen en de BBI meer fiscale inbreuken kon taxeren. Het probleem lag vooral op vlak van de budgetten, maar de jaren tachtig werden dan ook gekenmerkt door een zware economische crisis. De samenwerking tussen politie en fiscus begon echter zwaar onder vuur te liggen door allerhande cowboyverhalen in de media, waarbij de rechtsbescherming van de belastingplichtige zou geschonden zijn. Het wetgevingsbeleid reageerde hierop door de Wet van 4 augustus 1986 op te stellen.

2.3. DE SITUATIE SINDS DE INVOERING VAN HET CHARTER

Sinds het Charter van de belastingplichtige werd een muur tussen politie en fiscus opgetrokken. Dit had ernstige gevolgen op het vlak van de fiscale fraudebestrijding. Het wetgevingsbeleid trachtte gepast te antwoorden op de kritieken die geleverd werden vanuit het opsporingsbeleid. Ondertussen tracht men zich te behelpen met de gegeven middelen.

2.3.1. *Het wetgevingsbeleid*

Nog voor de invoering, maar zeker in de jaren erna, volgde enorm veel kritiek op het Charter van de belastingplichtige. De coalitie tussen christendemocraten en socialisten konden niet anders dan hierop te antwoorden met allerlei maatregelen.

2.3.1.1. **De kenmerken van regulering**

2.3.1.1.1. *De detachering van fiscale ambtenaren*

De regering maakte begin de jaren negentig werk van de terbeschikkingstelling van de fiscale ambtenaren aan de parketten en CDGEFID. In 1994 werd de incompetentiestelling voor de detachering aan de parketten verspreid, die zestien ambtenaren ter beschikking wou stellen.¹⁴⁹ De praktische regeling liet echter een kleine tien jaar op zich wachten. Wat CDGEFID betrof, kreeg de dienst met de politiehervorming twaalf fiscale ambtenaren.¹⁵⁰

2.3.1.1.2. *De modernisering van Financiën*

Financiën werd geleidelijk aan gemoderniseerd, zowel op vlak van wetgeving met de nieuwe WIB 1992, als op vlak van infrastructuur met het Copernicusplan, dat de oude structuren moet aanpassen met het oog op een groter rendement. Klantvriendelijkheid en efficiëntie staan hierbij centraal. Er ontstond echter kritiek op de ouderwetse politieke benoemingen, waardoor nieuwe beloftevolle kandidaten achter het net visten.¹⁵¹ Tussen 2005 en 2006 kostte het project Coperfin bijna 150 miljoen euro. Deze investeringen hebben vooral betrekking op software. Ook de Business Process Reengineering (BPR) kostte veel geld, maar blijft voorlopig bij modernisering op papier.¹⁵²

¹⁴⁹ A. VAN DE VOORDE, *Terbeschikkingstelling van de Procureur des Konings of van de arbeidsauditeur van ambtenaren van fiscale administraties*, Brussel, Ministerie van Financiën, 1994, 5p (oproep Ministerie van Financiën).

¹⁵⁰ J. DE WIT, "Politie krijgt twaalf ambtenaren voor strijd tegen fiscale fraude", *GVA* 9 januari 2001, 6.

¹⁵¹ D. DRAULANS, "Koehandel met kabinetchefs", *Knack* 30 januari 2002, 20-25.

¹⁵² S. SAMYN en C. VANSCHOUBROECK, "150 miljoen voor fiscus rendeert niet", *DS* 21 februari 2007, 1.

2.3.1.1.3. De toenemende impact van de vakbonden

De vakbonden beginnen een belangrijke machtspositie in te nemen in het wetgevingsbeleid. In het verlengde van het Charter pleitte de Christelijke Centrale van de Openbare Diensten (CCOD) voor rechtsbescherming van de ambtenaren met de invoering van het Charter.¹⁵³ In 1996 werd het belang van de vakbonden in strijd tegen de fiscale fraude erkend met het afsluiten van een protocol tussen toenmalig Minister van Financiën Philippe Maystadt en de syndicale organisaties. De bepalingen moeten de mogelijkheid bieden aan de vakbonden om effectief betrokken te worden in de fiscale fraudebestrijding.¹⁵⁴

Tegenwoordig klaagt de Nationale Unie van de Openbare Diensten (NUOD) Financiën, die zichzelf profileert als de enige apolitieke, representatieve vakbond, openlijk over het gebrek aan efficiëntie bij de fiscale fraudebestrijding. NUOD had al de verdienste om eind de jaren negentig de eis door te drukken voor directe samenwerking tussen fiscus en gerecht, want de verplichte omweg volgens het Charter, met name melding aan de oversten, remde het onderzoek af.¹⁵⁵

Vóór Didier Reynders op Financiën zat, mochten de bonden en de administratie geregeld overleg plegen met de minister. Nu werd dit overleg afgeschaft en vervangen door de staatssecretarissen. Bovendien werkte de administratie mee aan de hervormingen, terwijl deze opdracht nu wordt uitbesteed aan externe bureaus, die gemakkelijk ingrijpende wijzigingen kunnen smokkelen in de programmawetten.¹⁵⁶ Van Cauwelaert ging op dit laatste punt in:

“De problematiek heeft ook te maken met de kwaliteit van wetgeving. Men besteedt het aan derden, advocatenkantoren. Dat is de kat bij de melk zetten. Vroeger had je nog de Senaat met de tweede lezing, met oude juristen als lid.”
(Rik Van Cauwelaert, persoonlijk interview, 18 februari 2009)

¹⁵³ K. VAN DER GUCHT, *Het Charter van de fiscale ambtenaar*, Brussel, Drukkerij CCOD, 1988, 14p (charter met rechten en plichten van de ambtenaar).

¹⁵⁴ Ontwerp van protocol (P. MAYSTADT et al.) inzake de toepassing van artikel 4 en artikel 7quater/2, tweede lid, van het Organiek Reglement van het Ministerie van Financiën, betreffende het horen en raadplegen van de representatieve syndicale organisaties in het kader van de strijd tegen de fiscale fraude, 1996.

¹⁵⁵ X, “Fiscale ambtenaren willen fraude direct aan gerecht melden – Ambtenarenbond vindt huidige procedure ondoorzichtig en ondoelmatig”, *De Tijd* 2 oktober 1997, geen paginanummer (gevonden via databank *Mediargus*).

¹⁵⁶ X, “Reynders zwijgt over fraude”, *DS* 18 februari 2009.

2.3.1.1.4. Fiscale fraude wordt topprioriteit

De strijd tegen fiscale fraude wordt de laatste jaren opgevoerd.¹⁵⁷ Deze groeiende aandacht kent meerdere redenen. Ten eerste loopt de Schatkist veel belastinginkomsten mis. Zo zou de BTW-fraude alleen al geschat zijn op een bedrag van meer dan een miljard euro. Ten tweede laat het de belastingsdruk in België op een onaanvaardbaar niveau. De overheid kan hierdoor niet anders dan de misgelopen bedragen te verhalen op de plichtsbewuste belastingplichtigen. Ten derde zijn er de karakteristieke eigenschappen van fiscale fraude zelf¹⁵⁸:

“Ik begrijp niet dat sommige misdadigers zich nog wagen aan een bankoverval. Voor een geringe buit riskeren deze dommeriken een zware celstraf, terwijl de buit bij fiscale fraude zoveel groter is.” (Johan Denolf, interview met De Standaard, 15 januari 2004)

“Fiscale fraudebestrijding is nattevingerwerk. Niemand weet het, maar iedereen voelt het. Hierbij heb je geen kalashnikovs, geen dolken, geen mitrailleurs, geen bloed en geen lijken.” (gedetacheerde ambtenaar, persoonlijk interview, 23 februari 2009)

“Er is ook geen maatschappelijke consensus over het crimineel karakter van fiscale fraude. En daar wordt gebruikt van gemaakt in bepaalde beroepscategorieën.” (CDGEFID, persoonlijk interview, 25 februari 2009)

En tot slot is de verhoogde aandacht voor fiscale fraude een reactie op de triestige afloop in een grote fiscale fraudedossiers. Het parlement wil weten waarom deze zaken geen gunstige afloop kenden en installeerden daarom de onderzoekscommissie fiscale fraude.¹⁵⁹

2.3.1.1.5. “Muur tussen gerecht en fiscus gesloopt”¹⁶⁰

Vanaf 1 januari 2007 werd er onder de DJF-Ecofin een nationale politiecel opgericht, bestaande uit een analyse- en een operationele cel. De fiscale ambtenaren van de operationele cel krijgen het statuut van gerechtelijke officier, waardoor zij samen met de politiespeurders op pad mogen gaan. Jean Lotz, de bijstandsmagistraat voor financiële criminaliteit vind dit protocol een win-winsituatie:

¹⁵⁷ L. VAN EYLEN, “Regering zet symbolen in fiscale fraude”, *DS* 9 januari 2001, 3.

¹⁵⁸ F. VERHOEST, “Fraude is misdaad van de toekomst”, *DS* 15 januari 2004, 2.

¹⁵⁹ S. SAMYN, “Fraude-commissie op gang geschoten” *DS* 27 mei 2008, www.standaard.be/Artikel/Detail.aspx?artikelId=QB1SDMB9&word=commissie+fiscale+fraude (consultatie 27/09/2008).

¹⁶⁰ X, “Muur tussen gerecht en fiscus gesloopt”, *De Tijd* 5 december 2006, 11; X, “Belastinginspecteur krijgt politietaken”, *DM* 6 december 2006, 3.

“De fiscale administratie heeft meer tijd nodig dan het parket om een fraude te detecteren. Het gerecht kan immers een beroep doen op huiszoekingen, verhoren, enzovoort. Maar het Openbaar Ministerie beschikt niet over de expertise van de belastingadministratie om de gegevens uit te pluizen.” (Jean Lotz, interview met De Tijd, 5 december 2006)

2.3.1.1.6. Integraal en gecoördineerd beleid

Sinds 2008 is Carl Devlies (CD&V) Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding en zijn plannen zijn ambitieus. De bedoeling is dat het beleid tegen het einde van de legislatuur één miljard euro oplevert.¹⁶¹ De Coördinatie stelt bovendien:

“Het Charter van de belastingplichtige moet niet verwijderd worden, want de rechtsbescherming van de belastingplichtige is een belangrijk principe. Het dient echter aangepast te worden in de richting van administratieve vereenvoudiging, bijvoorbeeld door de filterrol van de gewestelijke directeur aan te passen.” (Coördinatie van de fraudebestrijding, persoonlijk interview, 31 maart 2009)

2.3.1.2. De knelpunten van regulering

2.3.1.2.1. Te veel wetgeving

De jaren negentig werden gekenmerkt door een vloedgolf aan fiscale wetgeving, maar deze bracht niet veel beterschap. Dit werd meerdere malen vastgesteld tijdens de interviews:

“De wetgeving is ook veel te ingewikkeld en daar moet dringend worden in gekuist.” (gedetacheerd fiscaal ambtenaar, persoonlijk interview, 23 februari 2009)

“Het principe van het Charter aanzie ik niet als een knelpunt. Men heeft de samenwerking willen stopzetten, oké, maar men heeft dan ook de communicatie onnodig ingewikkeld gemaakt.” (lid BBI, persoonlijk interview, 24 februari 2009)

“Wat zou het betekenen mocht je het Charter afschaffen? Dat de BBI samen terug op huiszoeking mag? Nee, laat de wetgeving wat transparanter worden. Dat de wetgeving geen aanleiding geeft tot discussie.” (CDGEFID, persoonlijk interview, 25 februari 2009)

“Ik stel dus vast dat men zoveel kleine wetten gemaakt heeft, dat men verzopen is in het detail, maar dat men vergeten is dat er nog zoiets is als de Grondwet of het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.” (Lid denktank Cassandra, persoonlijk interview, 18 maart 2009)

2.3.1.2.2. De verkeerde uitwerking van wetgeving

¹⁶¹ S. SAMYN en C. VANSCHOUBROECK, “Strijd moet 1 miljard opleveren”, *DS* 24 oktober 2008, 10.

Een ander knelpunt was de kritiek op de uitwerking van de wetten. Zo zou de regering Dehaene II dezelfde fout als de regering Martens VI van 1986 gemaakt hebben door Substituten te benoemen zonder hen fiscale expertise bij te brengen. Zo werd er gesteld:

“Er kwamen uitzonderingen op het Charter: ambtenaren werden bij de procureur geplaatst, maar werden daar aanzien als een ‘vuilbak’. Zij moesten zonder juridische opleiding de slotvordering schrijven. Dat was een drama. Ze zijn zo snel mogelijk weggegaan als zij gekomen zijn.” (gedetacheerd fiscaal ambtenaar, persoonlijk interview, 23 februari 2009)

In 1995 werd bovendien vastgesteld dat parketten hun gedetacheerde fiscale ambtenaren zelfs voor andere zaken dan fiscale fraudebestrijding inzetten.¹⁶²

2.3.1.2.3. De vernietigende kritieken op ministers van Financiën

Doorheen de Belgische politieke geschiedenis is kritiek op de Minister van Financiën geen uitzondering. Philippe Maystadt (PSC), toenmalig Minister van Financiën in de periode 1988-1998, komt in de huidige onderzoekscommissie fiscale fraude in opspraak. Hij zou volgens voormalige inspecteurs het FBB-onderzoek met instructies hebben verstoord. Maystadt ontkent echter.¹⁶³

De huidige Minister van Financiën, Didier Reynders, ligt ook zwaar onder vuur. Het zou een publiek geheim zijn dat de MR van Reynders niet akkoord gaat met bepaalde elementen in het actieplan Devlies, waaronder de zware straffen voor fraudeurs en de nauwere samenwerking tussen gerecht en fiscus. Omtrent deze beslissing werd een heel interessante opmerking gemaakt. Reynders was in 1987 en 1988 kabinetschef van toenmalige vicepremier en Minister van Justitie Jean Gol, de man die het Charter van de belastingplichtige destijds invoerde.¹⁶⁴

¹⁶² F. DE MOOR, “Graven en ondergraven”, *Knack* 17 januari 1996, 21.

¹⁶³ X, “Fraudespeurders nemen Maystadt onder vuur”, *DM* 20 oktober 2009, www.demorgen.be/dm/nl/2461/De-Gedachte/article/detail/459003/2008/10/20/Fraudespeurders-nemen-Maystadt-onder-vuur.dhtml (consultatie 20/10/2008).

¹⁶⁴ L. BOVÉ, “Geen placebo’s meer”, *De Tijd* 3 juli 2008, www.tijd.be/nieuws/commentaar/Commentaar-Geen-placebo's-meer.7839389-620.art?searchselect=srch_bonds (consultatie 21/08/2008).

Ander twistpunt rond Reynders is zijn maatregel van notionele intrestafftek, waardoor bedrijven minder vennootschapsbelasting dienen te betalen. Hierdoor investeerden heel wat ondernemingen in België, waardoor er sprake was van een vorm van oneerlijke concurrentie. Op het systeem kwam heel wat kritiek.¹⁶⁵ De Europese Commissie heeft dan ook een procedure voor het verbod van de notionele intrestafftek opgestart.¹⁶⁶ Bovendien was Reynders ook de gebeten hond in de afgesprongen Fortisdeal. De mislukte stemming zou vooral te danken zijn aan Reynders die een pakket van 125 miljoen geschorste aandelen liet meetellen. Hierop reageerden veel aandeelhouders met een proteststem.¹⁶⁷ Ook in de interviews kwam Didier Reynders vooral negatief aan bod:

“Ik denk, de manier waarop de fiscale fraudebestrijding wordt bejegend... dit gebeurt wetens en willens. Dit is geen kwestie van overmacht of gebrek aan middelen. Dit is een doelbewuste politiek van de MR en Didier Reynders. Dit is niet anders meer uit te leggen. Alle initiatieven voor fraudebestrijding worden ongedaan gemaakt.” (Rik Van Cauwelaert, persoonlijk interview, 18 februari 2009)

“Zolang Reynders beleid voert, zal er niet veel gebeuren bij financiën om alles op de rails te krijgen. Onder de liberale regering is het controleapparaat van financiën deskundig verdraaid, ontregeld en kapotgemaakt.” (gedetacheerd fiscaal ambtenaar, persoonlijk interview, 23 februari 2009)

“Didier Reynders is de ramp op financiën. Met Didier Reynders heb je op Financiën zowat de slechtste minister ooit die eigenlijk er niet op uit is om de fiscale fraude serieus aan te pakken. Die jarenlang dat departement heeft verwaarloosd, die de BBI heeft geprobeerd koest te laten houden en niet de politieke wil heeft gehad om werk te maken van de opwaardering van de BBI.” (Freddy Willockx, persoonlijk interview, 24 februari 2009)

“Het hoofdprobleem dat Financiën heeft, heet Didier Reynders. Indien België economische activiteit zou willen aantrekken door fiscale fraude makkelijker te maken, is dit ‘not done’.” (Dirk Van Der Maelen, persoonlijk interview, 18 maart 2009)

En dan waren er ook een paar gematigde reacties:

“De belastingdruk was eind vorige eeuw 46% en dat is nu na 10 jaar Reynders ook nog zo. En intussen zijn er de solidariteitsbijdragen, vermindering van de vennootschapsbelasting, invoer van de notionele intrestafftek,...” (lid BBI, persoonlijk interview, 24 februari 2009)

“Ik zal zeker geen personen aanduiden, omdat er verschillende mensen in dit departement gezeten hebben de laatste decennia en het is een probleem van een aantal decennia.” (Hendrik Bogaert, persoonlijk interview, 5 maart 2009)

¹⁶⁵ M. VAN HEES, *Le Frankenstein fiscal du Dr Reynders*, Brussel, Editions Solidaire, 2008, 40p (aanklacht).

¹⁶⁶ I. ALBERS, “Reynders vecht robbertje over notionele intrestafftek”, *DS* 20 februari 2009, www.standaard.be/Artikel/Detail.aspx?artikelId=DS26NSJB&word=reynders+notionele+intrestaftrek (consultatie 20/02/2009).

¹⁶⁷ P. DE BACKER, “Reynders de gebeten hond”, *HNB* 12 februari 2009, 7.

Ondanks alle genomen beslissingen lijkt de positie Didier Reynders onaantastbaar, wat hem de bijnaam 'Monsieur Teflon' heeft bezorgd. Net zoals teflon lijkt niets hem te deren.¹⁶⁸

2.3.1.2.4. De collectieve schuld

Niet alleen de politici, maar ook andere actoren in de strijd tegen fiscale fraude treffen schuld.

“Als je al die fraudezaken bekijkt, bij wie blijft dat zolang in de kast liggen? Ik denk dat dit door een gebrek aan durf is. Mensen zijn soms aarzelend om grote zaken aan te pakken uit vrees voor de tegenstand.” (lid BBI, persoonlijk interview, 24 februari 2009)

“Alle partijen die de laatste decennia de verantwoordelijkheid hebben gedragen, zijn daarvoor verantwoordelijk. Ze proberen daar allemaal iets aan te doen, maar het gaat gewoon traag, op alle vlakken.” (Hendrik Bogaert, persoonlijk interview, 5 maart 2009)

“Het systeem kan gewoonweg geen megadossiers aan [...] En dat is niet de schuld van de politie, het parket, de rechtbank, de advocaten, maar van allemaal een stuk. Het dossier blijft overal een stuk liggen.” (lid FGP Gent, persoonlijk interview, 13 maart 2009)

2.3.1.2.5. “Niemand sloopt muur tussen fiscus en gerecht”¹⁶⁹

Ondanks samenwerkingsprotocollen en krantenkoppen zoals “Muur tussen fiscus en gerecht gesloopt”, kwam er geen verder vervolg op deze positieve ingesteldheid. Integendeel, er kwamen reacties zoals “Niemand sloopt muur tussen fiscus en gerecht”, het gevolg van ondermeer de zaak Liechtenstein. In deze zaak bleek nog maar eens de omweg die het parket moest nemen om de rekeningsgegevens van de verdachten te bekomen.¹⁷⁰ Ondanks alle politieke initiatieven ten spijt, bestaat het Charter nog altijd. Iemand verantwoorde het zo:

“Ik stel vast dat al sinds 1986 de echte fundamenten van het Charter zo kaarsrecht staan als een Berlijnse Muur. Hetgeen wat er echt aan veranderd is, zijn kruimels.” (gedetacheerd fiscaal ambtenaar, persoonlijk interview, 23 februari 2009)

¹⁶⁸ L. VAN IMPE, F. LEFEVERE en J. CORTHOUTS, “Reynders immuun voor kritiek”, *DM* 13 februari 2009, 4; L. VAN DER KELEN, “Niets blijft kleven aan ‘Meneer Teflon’”, *HLN* 13 februari 2009, 6.

¹⁶⁹ L. BOVÉ, “Niemand sloopt muur tussen fiscus en gerecht”, *De Tijd* 10 september 2008, 10.

¹⁷⁰ G. TIMMERMAN, “Gerecht speurt naar zwart geld in Liechtenstein”, *DM* 10 september 2008, 6.

2.3.1.2.6. De hardnekkige communautaire problemen

De Belgische politiek zal altijd doorspekt blijven met communautaire problematiek. Vele discussies draaien vaak uit op deze tegenstelling en nu is dit ook niet anders:

“Wallonië heeft gekozen voor een meer socialistisch model, Vlaanderen heeft gekozen voor een meer liberaal model – zeker in de bedrijfswereld. Wallonië verwacht meer van de overheid, Vlaanderen meer van eigen initiatief en dat zijn twee totaal verschillende keuzes die niet meer te verzoenen zijn.” (Rik Van Cauwelaert, persoonlijk interview, 18 februari 2009)

“Ook de staatssecretarissen van fiscale fraude, Carl Devlies en Bernard Clerfayt maken de zaken complexer. Waarom twee in plaats van één staatssecretaris? Enkel om communautaire discussie te vermijden?” (lid van CDGEFID, persoonlijk interview, 25 februari 2009)

“In de Belgische context speelt men het opzettelijk communautair, partijpolitiek of persoonlijk en er is altijd wel een reden om het niet op te lossen.” (Hendrik Bogaert, persoonlijk interview, 5 maart 2009)

2.3.1.2.7. De nieuwe economische crisis

Tot slot zorgt de huidige economische crisis voor nieuwe kopzorgen bij de Belgische politici. Alle aandacht moet nu afgewend worden naar het bestrijden van deze malaise, waardoor andere domeinen wat uit het beeld verdwijnen. Maar dit werd anders gesteld:

“Fiscale fraude is prioritair en het wordt nog meer prioritair. We stellen dat vast met de economische crisis. [...] Er is een kanteling in de geesten. Twee redenen die spelen: de overheid moet met massa's geld over de brug komen om redding te bieden [...] en het gat in het budget moet gevuld worden en het is moeilijk om bij de burgers aan te kloppen.” (Dirk Van Der Maelen, persoonlijk interview, 18 maart 2009)

3.3.2. Het opsporingsbeleid

De regeerperiodes drukten elk hun eigen stempel op het opsporingsbeleid. Zo bracht het Charter een kentering in de fiscale fraudebestrijding, met zowel haar voor- als tegenstanders.

3.3.2.1. De kenmerken van afstemming

3.3.2.1.1. Muur tussen fiscus en politie

Sinds het Charter van de belastingplichtige mogen fiscale ambtenaren niet actief deelnemen aan gerechtelijk onderzoek. Hun rol werd beperkt tot die van getuige en een resem andere maatregelen werden ingevoerd (supra). Er ontstond een muur tussen fiscus en politie. Velen zagen deze evolutie negatief in:

“Ik weet niet wat dat is met België, maar goed functionerende diensten worden in hun geheel verzwolgen [...] Het Charter richtte een muur op: contacten tussen politie en financiën waren uit den boze.” (gedetacheerd fiscaal ambtenaar, persoonlijk interview, 23 februari 2009)

“Door het Charter zijn we veel te veel teruggedrongen in een administratieve rol. [...] Wij zijn teruggeslagen, wat ik betreur, tot ‘blijf jullie maar braaffes in jullie ambtelijke omgeving met de klassieke bevoegdheden van de klassieke administratie die voor fiscale fraudebestrijding niet ver genoeg gaan’.” (lid BBI, persoonlijk interview, 24 februari 2009)

Anderen zien het als een stap in de goede richting wat scheiding der machten betreft:

“De fiscale administratie heeft als bedoeling te taxeren op belastbare materie. Het gerecht heeft een andere finaliteit, om strafvervolgning te kunnen uitvoeren. Dat zijn twee verschillende finaliteiten, de fiscus is betrokken partij en kan dan ook maar moeilijk samenwerken met het gerecht. Functiescheiding kan nooit kwaad in een democratie.” (lid van CDGEFID, persoonlijk interview, 25 februari 2009)

“Eigenlijk zou er zelfs geen Charter van de belastingplichtige mogen zijn, want als je de scheiding der machten strikt toepast, zou er niet mogen gepraat worden tussen het parket en de administratie. Want de administratie is uitvoerende macht, het parket is rechterlijke macht.” (Lid denktank Cassandra, persoonlijk interview, 18 maart 2009)

3.3.2.1.2. Gebrekkige samenwerking leidt tot minder resultaten

De terreinverdeling heeft tot gevolg dat het gerecht fiscale expertise mankeert, terwijl de fiscus geen indringende maatregelen kan treffen. Dit leidde tot schrijnende toestanden:

“De gewestelijke directeur diende de kennisgeving goed te keuren. Uiteindelijk is dat vertraging. En een onderzoek duurt gemiddeld twee jaar. Misdriven begaan in 2002, worden pas in 2009 ter kennis gebracht van de gewestelijke directeur.” (gedetacheerd fiscaal ambtenaar, persoonlijk interview, 23 februari 2009)

“Voor ons werk heeft dat een enorme impact. Dat zijn allemaal dossiers met een bijzonder hoge techniciteit, waarin uiteindelijk mensen die niet of nauwelijks opgeleid zijn hun plan moeten trekken. De BBI schrijft een klacht van dertig bladzijden en je kunt eraan beginnen, alleen uiteindelijk.” (lid FGP Gent, persoonlijk interview, 13 maart 2009)

Ondertussen werd de detachering van fiscale ambtenaren ingevoerd. Het duurde het niet lang vooraleer de vraag naar politiebevoegdheden voor BBI-ambtenaren er kwam.¹⁷¹

3.3.2.1.3. Veel grotere fraude

Ondertussen stond de evolutie van fiscale fraude echter niet stil. Fiscale fraude omvat nu veel grotere bedragen dan vroeger. Waar zaken rond miljoenen BEF vroeger een uitzondering waren, zijn fraudedossiers van miljoenen euro tegenwoordig geen uitzondering.¹⁷²

3.3.2.1.4 Internationale fraude

Een ander kenmerk van de huidige fiscale fraude is dat het zich veel meer op internationaal niveau afspeelt. De informatie-uitwisseling met andere landen dient daarom versterkt te worden.¹⁷³ België zou zelfs zijn reputatie als transitieland in de toekomst kunnen verliezen:

“De echte georganiseerde fraude zit nu internationaal: in Hong-Kong, Singapore, ... Men moet niet meer langs België passeren.” (lid BBI, persoonlijk interview, 24 februari 2009)

3.3.2.2. De knelpunten van afstemming

De fiscale fraudebestrijding wordt ook gekenmerkt door de toenemende complexiteit van de fiscale wetgeving, de negatieve berichtgeving in de media, een falend personeelsbeheer en gebrekkige informatisering. Bovendien zouden de politieke beslissingen zich boven het opsporingsbeleid afspelen. Wat het Charter betreft, zou een verborgen agendasetting niet uitgesloten zijn. En wat met het klachtrecht van de belastingplichtige tijdens een onderzoek?

3.3.2.2.1. De toenemende complexiteit van de fiscale wetgeving

¹⁷¹ L. VAN EYLEN en P. LEFELON, “Ik ben voorstander van politiebevoegdheden voor de BBI”, *DS* 23 januari 1999, 34.

¹⁷² CEL VOOR FINANCIËLE INFORMATIEVERWERKING, *Jaarverslagen*, www.ctif-cfi.be/menu.php?lang=nl&page=ann_rep (consultatie 25/02/2009).

¹⁷³ C. VANSCHOUBROEK en S. SAMYN, “Fraude is geen nationale sport meer”, *DS* 10 juni 2005, 54-55.

Sinds het Charter zijn er enorm veel wetgevingsinitiatieven tot stand gekomen die de fiscale wetgeving alleen maar ingewikkelder maken. Dit bevordert zeker niet de kwaliteit van het geleverde opsporingswerk.

“De wetgeving is veel te ingewikkeld en daar moet dringend worden in gekuist.” (gedetacheerd fiscaal ambtenaar, persoonlijk interview, 23 februari 2009)

“Het fiscaal wetboek is een amalgaam van kleine uitzonderingen op dit en op dat.” (lid FGP Gent, persoonlijk interview, 13 maart 2009)

3.3.2.2.2. Vooral negatieve berichtgeving in de media

Sinds begin de jaren negentig wordt de fiscale fraudebestrijding vooral negatief voorgesteld in de media. Door ondermeer het Charter draaiden grote fraudezaken van de laatste jaren meestal op een sissier uit, zoals het proces met voetbalclub Beerschot¹⁷⁴ en de zaak Beaulieu¹⁷⁵. Bovendien kwamen kritische artikels te voorschijn die ondermeer de belastingsinspectie omschreven als een puinhoop¹⁷⁶ en stellen dat bendes bij fiscale fraudebestrijding buiten schot blijven¹⁷⁷. Er worden zelfs lange reportagereeksen¹⁷⁸ en grote dossiers¹⁷⁹ aangemaakt om de fiscale fraudebestrijding op te volgen.

De fiscus zou te hard optreden tegenover de belastingplichtige, maar dit zou niet te wijten zijn aan de onverdraagzaamheid van de inspecteurs, maar eerder aan de te hoge belastingsdruk.¹⁸⁰

¹⁷⁴ G. DELFORGE, “Bestuur van Beerschot vrij wegens procedurefouten”, *HBVL* 28 oktober 1993, 6.

¹⁷⁵ S. VERHEYDEN, “Advocaten Beaulieu hekelen samenwerking BBI en gerecht”, *De Tijd* 4 mei 2000, geen paginanummer (gevonden via databank *Mediargus*).

¹⁷⁶ X, “Belastinginspectie, een puinhoop”, *Trends* 17 oktober 1996, geen paginanummer (gevonden via databank *Mediargus*).

¹⁷⁷ E. POMPEN, “Fiscale fraude – De bendes blijven buiten schot”, *Trends* 25 mei 2000, geen paginanummer (gevonden via databank *Mediargus*).

¹⁷⁸ B. MOERMAN, “Chaos bij de fiscus”, *HNB* 16-20 maart 2009.

¹⁷⁹ DE STANDAARD, *Dossier fiscale fraude*, www.standaard.be/Archief/Dossiers/Index.aspx?dossierId=528&page=4 (consultatie 25/04/2009).

¹⁸⁰ K. ANTHONISSEN, “Fiscale jihad in België?”, *AFT* 2002, 2-3.

3.3.2.2.3. *Problematisch personeelsbeheer bij Financiën*

Het Ministerie van Financiën beleeft een impasse, waar het moeilijk uit geraakt, door de voortdurende politieke spelletjes die gespeeld worden tussen PS- en MR-leden. Reynders kan maar geen rechtsgeldig bestuur aanduiden.¹⁸¹ Ondanks de toenemende jaarlijkse ordonnancements voor Justitie en Financiën, is in 1997 het aantal BBI-ambtenaren van 442 naar 397 ambtenaren ingekrompen. Jean-Marc Delporte, het hoofd van de belastingadministratie, liet weten dat er amper gecontroleerd wordt. Wie gecontroleerd wordt, zou pech hebben.¹⁸² Logisch dat er vragen worden gesteld omtrent het personeelsbeheer van Financiën en het chronisch gebrek aan personeel bij parketten, politie en fiscus:

“100 goeie mensen zou ik meteen willen afstaan om bij justitie te steken, in plaats van 2, 3 man. Die zijn 4 of 5 keer zoveel waard dan zij hier zijn.” (lid BBI, persoonlijk interview, 24 februari 2009)

“De werklast vermindert niet, maar door minder volk wordt het wel pijnlijk. De redelijke termijnen kunnen niet meer gerespecteerd worden. Het grootste probleem ligt in de flexibiliteit van personeel.” (lid van CDGEFID, persoonlijk interview, 25 februari 2009)

“Ik geef je het voorbeeld van zone X. Daar zitten vijf speurders voor witteboordcriminaliteit. Die moeten alle inbreuken met een financiële inslag doen, met vijf man. Alleen al voor fiscale fraude kan je vijf man gebruiken. De situatie nu is dat ze daar met 1 à 2 man werken.” (Substituut, persoonlijk interview, 11 maart 2009)

“Men ziet nog altijd niet in dat het businessmodel van de fiscus totaal achterhaald is. In die zin, waartoe dienen 30.000 ambtenaren, waarvan er in het beste geval slechts 6.000 zich met fiscaliteit bezighouden? [...] Op een bepaald moment was ik hoofdcontroleur en ik heb daar na een tijd vriendelijk voor bedankt, want ik was baas van twaalf breiende madammekes.” (Lid denktank Cassandra, persoonlijk interview, 18 maart 2009)

¹⁸¹ B. MOERMAN, “Chaos bij de fiscus – Politici vechten om de macht”, *HNB* 16 maart 2009, 8.

¹⁸² B. MOERMAN, “Chaos bij de fiscus – Controle is pure vogelpik”, *HNB* 18 maart 2009, 40

3.3.2.2.4. Blijvend gebrek aan informatisering bij de fiscus

Ook de informatisering blijft een groot knelpunt bij Financiën. Computerproblemen zijn een constante plaag en belastingsambtenaren zijn vaak gedwongen om gegevens opnieuw in te voeren.¹⁸³ Louis Collet, ICT-manager bij Financiën, relateert de zaak¹⁸⁴:

“De informatisering bij Financiën startte al in de jaren zestig, zeventig met voor elke dienst aparte computers die niet met elkaar konden communiceren. Nu willen we die systemen in elkaar integreren. Onze informatica was een oud kasteel, met ziektes van oude mensen. We bouwen nu aan een nieuw huis, met kinderziektes.” (Louis Collet, interview met Het Nieuwsblad, 17 maart 2009).

3.3.2.2.5. Verborgene politieke agendasetting?

Tijdens de interviews kwam het punt van verborgen agendasetting vaak naar boven. Zo zouden de liberalen destijds de fraudebestrijding bewust hebben gefnuikt met het Charter. Het is natuurlijk niet gerechtvaardigd om met de schuldige vinger te wijzen, wanneer er geen concreet bewijs voor handen is. Maar tijdens de studie kwam dit onderwerp vaak aan bod en waren de liberalen, ondanks positieve berichten, niet verder bereikbaar voor commentaar...

“Ik ben er vast van overtuigd dat iedere politieke partij een verborgen agenda kent. Ik heb veel geloof in de politiek verloren, maar er zijn nog witte raven. Die worden echter deskundig monddood gemaakt en mogen enkel af en toe in een commissie zetelen.” (gedetacheerd fiscaal ambtenaar, persoonlijk interview, 23 februari 2009)

“Ik denk, de manier waarop de fiscale fraudebestrijding wordt bejegend... dit gebeurt wetens en willens. Dit is geen kwestie van overmacht of gebrek aan middelen. Dit is een doelbewuste politiek van de MR en Didier Reynders... Alle initiatieven voor fraudebestrijding worden ongedaan gemaakt.” (Rik Van Cauwelaert, persoonlijk interview, 18 februari 2009)

¹⁸³ B. MOERMAN, “Chaos bij de fiscus – De computer ligt alweer uit”, *HNB* 18 maart 2009, www.nieuwsblad.be/GT/Index.aspx?genericId=519&articleId=GMD27RQ38 (consultatie 18/03/2009).

¹⁸⁴ B. MOERMAN, “ICT-manager Collet: ‘We doen heel veel, maar we verkopen het slecht’”, *HNB* 17 maart 2009, www.nieuwsblad.be/GT/Index.aspx?genericId=519&articleId=DMA17032009_007 (consultatie 17/03/2009).

“Ik heb zeker de indruk dat de liberalen geen grondig werk willen maken van een kordate aanpak van fiscale fraude. Ik denk dat dit een onderdeel is van hun ideologie, waarbij zij een overheid willen die zo klein mogelijk is en die over niet al te veel middelen moet beschikken om aan herverdeling te gaan doen.” (Dirk Van Der Maelen, persoonlijk interview, 18 maart 2009)

“Ik heb daar geen bewijskracht voor, maar het verbaast mij niet dat het vanuit de hoek van de liberalen komt om zogezegd onder het mom van bescherming een aantal achterpoortjes te kunnen openhouden.” (Hagen Goyvaerts, persoonlijk interview, 1 april 2009)

En waarom werd net de politie samenwerking met de fiscus opgezegd en niet met, bijvoorbeeld, de sociale inspectie? Een praktijkvoorbeeld legt de vinger op de wonde:

“Een voorbeeld: er zal een inval gebeuren in de bouwsector, waar verscheidene inbreuken kunnen vastgesteld worden, gaande van sociale materie, economische, fiscale, BTW, mensenhandel... Iedereen mag mee, behalve de BBI, die zou wel eens fiscale fraude kunnen vaststellen... Wat maakt de fiscus zo speciaal dat ze vooral niet mogen meewerken met de politie of met het gerecht?” (lid van CDGEFID, persoonlijk interview, 25 februari 2009)

3.3.2.2.6. En het klachtrecht van de belastingplichtige tijdens een onderzoek?

Tot slot wordt nog even stilgestaan bij het klachtrecht van de belastingplichtige tijdens het onderzoek. Waar moet deze naar heen als hij onrechtmatige communicatie tussen de procureur des Konings en de fiscus vaststelt, of van mening is dat de bewijsstukken niet rechtsgeldig zijn? Deze boeiende uitwijding op het Charter kwam aan bod bij een interview:

“Bij wie moet je dan gaan klagen als slachtoffer? Bij diezelfde Procureur des Konings! Die de facto de contacten onderhoudt met de gewestelijke directeur van de belastingen, met de hoofdcommissaris van de belastingen en baas is van zijn eigen kot, het parket in kwestie.” (Lid denktank Cassandra, persoonlijk interview, 18 maart 2009)

In enkele dossiers stellen de persoonlijke contacten tussen de procureur des Konings en de gewestelijk directeur der directe belastingen problemen voor de belastingplichtige. Er is reeds een parlementaire vraag gesteld door Dirk Vijnck (Lijst Dedecker) omtrent deze toestanden. In het antwoord van Minister van Justitie Stefaan De Clerck werd duidelijk gesteld dat de verhoudingen tussen de procureur en de gewestelijke directeur geregeld worden door artikelen 327 en 461 WIB en artikel 29 Wetboek van strafvordering en dat het aldus ambtshalve contacten betreft en geen persoonlijke. Nochtans bestaat er rechtspraak waar er zeker geen sprake is van louter ambtshalve contacten. In een interview werd een rechtszaak in deze materie dieper toegelicht:

“De Procureur des Konings heeft gedagvaard en wat roepen die mensen in? ‘Meneer de Procureur, inbreuk art. 337, 4^e lid WIB, want jij als parketmagistraat hebt, ten eerste, fiscale stukken gecommuniceerd met de fiscus buiten art. 461 WIB en nu gebruik je stukken die gejat zijn uit een fiscaal dossier om privé te gebruiken, met inbreuk art. 337, 4^e lid WIB tot gevolg.’ Dat artikel voorziet dat de stukken die de fiscus ter beschikking stelt, enkel mag in het kader van een professioneel contact. Dus dit concreet dossier omvat een Procureur des Konings en een gewestelijke directeur die een schending van art. 337 WIB aan hun broek hebben. Waarmee ik enkel besluit dat het Charter van de belastingplichtige niet meer bestaat, meer zelfs, men is zo dom om zich te laten betrappen.” (Lid denktank Cassandra, persoonlijk interview, 18 maart 2009)

3.3.3. Wenselijke afstemming

Nu de kenmerken en knelpunten van het huidige fiscale wetgevings- en opsporingsbeleid aan bod zijn gekomen, met focus op het Charter, worden de wensen van de niveaus geschetst.

3.3.3.1. Het wetgevingsbeleid

Het Charter van de belastingplichtige zorgt voor heel wat beroering en elke politieke partij lijkt er wel zijn aanbevelingen voor te hebben. Uit de interviews blijkt wel dat er verscheidene ideeën zijn omtrent de aanpak van het Charter, in volgorde van interview:

- **CD&V** werd gesteld dat er best een volledig nieuw Charter van de belastingplichtige wordt voorzien, terwijl leden van de Coördinatie het document wensten te herzien.
- **Lijst Dedecker** wil het Charter versterken. Het is niet de bedoeling dat de administratie, lid van de uitvoerende macht, samen met de rechterlijke macht optreedt.
- **SP.A** vindt dat het Charter bruikbaar is, maar dat het hoog tijd wordt voor verandering.
- **Vlaams Belang** vindt dat het Charter niet langer volstaat.
- **Groen!** wenst een grondige bijschaving of zelfs afschaffing van het Charter.
- **NV-A, SLP en VLD** gaven geen commentaar. Volgens collega-politici wensen de liberalen niet veel te wijzigen aan het Charter.

Net voor het ter perse gaan van deze studie, werden de conclusies van de parlementaire onderzoekscommissie fiscale fraude verspreid. Het Charter van de belastingplichtige verkreeg een aparte aanbeveling, waarbij gesteld wordt dat de verouderde wet bij de tijd moet gebracht worden. Hierbij wordt verwezen naar de goede werking van fraudebestrijding in de buurlanden. Tijdens de interviews kwam het model van buurland Nederland ter sprake:

“We staan op dit moment op een kruispunt: wordt er een initiatief genomen die de situatie verbetert of wordt er een initiatief genomen die de situatie verslecht? Meer middelen zijn aanbevolen ofwel een zekere decriminalisering. Meer macht is ook een optie, maar dan drijven we af naar het model van de FIOD in Nederland.” (lid van CDGEFID, persoonlijk interview, 25 februari 2009)

“Ik stel vast dat in Nederland en in Duitsland, toch twee democratische staten, daar wel het statuut van gerechtelijke officier van politie gegeven wordt aan bepaalde ambtenaren van de fiscus. En ik stel ook vast dat in die landen de aanpak van de grote fiscale fraude veel efficiënter verloopt.” (Dirk Van Der Maelen, persoonlijk interview, 18 maart 2009)

3.3.3.2. Het opsporingsbeleid

In de pas aangekondigde conclusies van de onderzoekscommissie werd dus bepaald dat het Charter aangepast wordt. De vraag is wel hoe snel en hoe indringend de wetgeving aangepast wordt, want de actoren op vlak van fiscale fraudebestrijding geloven niet in veel beterschap.

“Er is weinig maatschappelijk draagvlak voor fiscale fraudebestrijding. Want het idee bestaat dat iedereen wordt gediend met fiscale fraude.” (lid FGP Gent, persoonlijk interview, 13 maart 2009)

“Naarmate de wereld complexer wordt, is er meer complexe wetgeving. We krijgen dus een omgekeerde tendens van wat wij willen.” (lid van CDGEFID, persoonlijk interview, 25 februari 2009)

3.3.4. Besluit

Sinds het Charter van de belastingplichtige is er een muur tussen fiscus en politie. Hierdoor gaat er fiscale expertise verloren bij de gerechtelijke diensten, terwijl de fiscus meer teruggedrongen wordt in een administratieve rol. Ondertussen werd Financiën er niet beter op met aanhoudende problemen op vlak van personeelsbeheer en informatica. De media springt nog steeds op falende fraudedossiers en laat niets aan het toeval over om fiscus en politie kritisch door te lichten. Het wetgevingsbeleid faalt.

CONCLUSIE

Fiscale fraude heeft alle eigenschappen om de misdaad van de toekomst te worden. Er komt geen bloedvergieten, wapens of zichtbaar leed aan te pas, maar alles wordt via onzichtbare constructies geregeld, of deze zich nu in België of in het buitenland bevinden. Bovendien vallen de opbrengsten uit diefstal of andere criminaliteit in het niets wanneer deze met fiscale fraude vergeleken worden.

De bedoeling van deze studie is dan ook om de interesse in onderzoek naar fiscale fraude op te wekken, maar vooral om de relatie tussen het wetgevings- en het opsporingsbeleid inzake het Charter van de belastingplichtige te analyseren. Dit Charter, ingevoerd met de Wet van 4 augustus 1986, zorgde voor een terreinverdeling tussen de gerechtelijke en de fiscale diensten. Hierdoor kunnen fiscale ambtenaren niet meer actief deelnemen aan gerechtelijk onderzoek en wordt een pak fiscale expertise aan de gerechtelijke diensten onttrokken. Fiscale fraudebestrijding werd hierdoor serieus gehypothekeerd. Ondanks diverse wijzigingen, blijft het Charter al meer dan twintig jaar overeind.

Door middel van een literatuurstudie, die de periode 1980-2009 omvatte, werd er een onderscheid gemaakt tussen vier regeerperiodes, met name deze van christendemocraten en liberalen (1981-1988) onder leiding van Wilfried Martens, de periode van christendemocraten en socialisten (1988-1999) onder hoede van Jean-Luc Dehaene, de coalitie tussen liberalen en socialisten (1999-2007) van Guy Verhofstadt en tot slot de regeerperiode van christendemocraten en liberalen (2007-...) van Herman Van Rompuy (CD&V). Hieruit bleek dat het Charter een liberaal document is dat tot stand kwam door de regering Martens VI, als reactie op wanpraktijken van fiscus en politie, die de rechtsbescherming van de belastingplichtige schonden. Het voerde wijzigingen door op het vlak van kennisgeving aan de procureur des Konings, het verplicht advies van de administratie, het deelnameverbod van fiscale ambtenaren aan gerechtelijk onderzoek, de creatie van het ambt Substituut gespecialiseerd in fiscale materie en het verplicht uitstel bij een prejudicieel geschil. Een heuse muur werd opgetrokken.

Er volgde hierop heel wat kritiek vanuit de rechtsleer en de actoren van de fiscale fraudebestrijding, want een efficiënte aanpak van fraude was onmogelijk geworden. Onder de coalitie tussen christendemocraten en socialisten werd er gewerkt aan de versoepeling van het Charter. De detachering van ambtenaren naar de parketten en het CDGEFID diende het gebrek aan fiscale expertise op te vangen. De praktische uitwerking liet wel op zich wachten.

Het paars beleid van Guy Verhofstadt werkte de detachering verder uit door het toekennen van het statuut van gerechtelijke politie aan de fiscale ambtenaren. De samenwerking tussen Justitie en Financiën werd verder gestimuleerd door het uitwerken van samenwerkingsprotocollen door de regeringscommissarissen voor de fraudebestrijding.

De huidige regeerperiode staat in het teken van de integrale en gecoördineerde aanpak van fiscale fraude, met de oprichting van het Ministerieel Comité en het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude. Er werden zelfs twee staatssecretarissen voor de fraudebestrijding aangesteld. Ondertussen

werd ook een parlementaire onderzoekscommissie fiscale fraude opgericht, om na te gaan wat er in de grote fraudezaken, zoals KB Lux, misgelopen is. Tot slot staat het Charter van de belastingplichtige nog altijd onder druk, maar blijft het overeind. Minister van Financiën Didier Reynders begint stilaan te luisteren naar de kritiek en beloofde een werkgroep omtrent het Charter op te richten. Het is echter wachten op de bevindingen van de commissie vooraleer er verdere stappen volgen.

Deze literatuurstudie werd aangevuld met interviews gevoerd met leden van de gerechtelijke diensten, de fiscus en de politieke wereld. Bij deze interviews volgde een bevestiging van de liberale invloed op de fiscale fraudebestrijding. Vóór de invoering van het Charter waren er verhalen van BBI-ambtenaren die het in sommige onderzoeken te bont maakten (media-aandacht in sensatiezaken) en rechtspraak trad hier kritisch over op (beslissingen van hoge rechtsinstanties). Hierdoor voerde regering Martens VI onder druk van de liberaal Jean Gol, (politieke ondernemer) het Charter in. Aan alle voorwaarden voor een ingrijpende wetswijziging was dus voldaan.

Sinds het Charter van de belastingplichtige bestaat, is er kritiek geuit op de omwegen die de parketten moeten nemen om de noodzakelijk informatie te bekomen. De fiscale fraudebestrijding lijdt onder dit document, want fiscale expertise is noodzakelijk om een dossier grondig te begrijpen. Zonder fiscale ambtenaren zijn de financiële rechercheurs aangewezen op hun eigen kennis. Volgens de verkregen cijfers van het Gentse parket is er na de invoering van het Charter een daling van het aantal fiscale zaken. Dit kan te wijten zijn aan het Charter, waar door het gebrek aan samenwerking minder zaken ontdekt zijn. De studie wil echter niet deze statistieken aanwenden als het harde bewijs dat het Charter de fiscale fraudebestrijding verstoort, want de statistiek was in de jaren tachtig verre van optimaal en dan zijn er nog verborgen effecten. Bovendien houdt het Charter de informatie-uitwisseling niet tegen, want er wordt creatief omgegaan met de regels. Er bestaan er in de huidige rechtspraak zelfs al processen wegens persoonlijke contacten tussen de procureur des Konings en de gewestelijke directeur.

Ondanks deze problematiek en de pessimistische blik van de diverse partijen is er hoop op beterschap in de toekomst, want fiscale fraudebestrijding wordt stilaan een toprioriteit. Hiervoor moet ook het Charter bekeken worden en is een wijziging zelfs niet uitgesloten. De voorwaarden voor een indringende wetswijziging stapelen zich weer op, met falende fraudedossiers (media-aandacht in sensatiezaken) en ophefmakende uitspraken (beslissingen van hoge rechtsinstanties) zijn er al twee voorwaarden vervuld. Er dient enkel een politieke ondernemer op te staan, die werk maakt van de ontmanteling van het Charter. Of de versterking? Want er zijn verschillende mogelijkheden in de toekomst. De conclusies van de parlementaire onderzoekscommissie fiscale fraude, die bij het ter perse gaan van deze studie net verschenen zijn, geven

EEN KRITISCHE ANALYSE VAN 'HET CHARTER VAN DE BELASTINGPLICHTIGE' BETREFFENDE DE
INFORMATIEDOORSTROMING IN ECOFIN-DOSSIERS

aan dat de commissie het Charter zo snel mogelijk aangepast wil zien aan de moderne eisen. Benieuwd hoe dit verder zal evolueren...