

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2097

Vragen van het lid **Omtzigt** (CDA) aan de staatssecretaris van Financiën over *het artikel «Het verzuim van de wetgever»* (ingezonden 25 januari 2011).

Antwoord van staatssecretaris **Weekers** (Financiën) (ontvangen 4 april 2011).

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het artikel «Het verzuim van de wetgever. Over de oorzaken van het door de staatssecretaris geconstateerde handhavingstekort op het gebied van de fiscale fraude»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Onder welke omstandigheden sluit het opleggen van een verzuimboete door de Belastingdienst (of een ander bestuursorganen zoals de Arbeidsinspectie of het Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen (UWV)) het opleggen van een vergrijpboete (voor hetzelfde feit) uit?

Antwoord 2

Het opleggen van een verzuimboete sluit altijd het opleggen van een vergrijpboete voor hetzelfde feit uit, zie artikel 5:43 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Vraag 3

Onder welke omstandigheden sluit het opleggen van een verzuimboete door de Belastingdienst (of een ander bestuursorganen zoals de Arbeidsinspectie of het UWV) strafrechtelijke vervolging uit?

Antwoord 3

Het opleggen van een verzuimboete sluit het instellen van strafvervolging voor hetzelfde feit uit, zie artikel 243, tweede lid, Wetboek van Strafvordering (WvSv), tenzij sprake is van nieuwe bezwaren en hiernaar een gerechtelijk vooronderzoek is ingesteld.

¹ Weekblad Fiscaal Recht, 6 884, 2 december 2010, p. 1522–1531.

Mr. H. Pluimers
Mr. D. van Ieperen
Mr. J.W. Bollen

Vraag 4

Acht u het wenselijk dat na oplegging van een verzuimboete (een geautomatiseerde boete) strafrechtelijke vervolging (voor hetzelfde feit) in beginsel is uitgesloten?

Antwoord 4

Artikel 14, zevende lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt dat niemand voor een tweede keer mag worden berecht of gestraft voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds overeenkomstig de wet en het procesrecht van elk land bij onherroepelijk uitspraak is veroordeeld of waarvan hij is vrijgesproken. Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in artikel 4, eerste lid, van het Zevende protocol bij het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Op grond van rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens valt een verzuimboete ook onder «straf».² Deze internationale beginselen worden door Nederland onderschreven. In de Nederlandse wetgeving is het ne-bis-in-idembeginsel dan ook neergelegd in artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht en – sinds 1 juli 2009 – in artikel 5:43 van de Awb.

Vraag 5

Is het waar dat het Openbaar Ministerie in (minstens) 358 strafzaken een gerechtelijk vooronderzoek moet vorderen bij de rechter-commissaris om alsnog strafvervolging in te stellen na oplegging van een bestuurlijke boete? Bent u het in dit kader met de schrijvers eens dat het voor de hand ligt om na het opleggen van een verzuimboete (een geautomatiseerde boete) een minder tijdrovende heropeningsprocedure in te voeren?

Antwoord 5

Het kan voorkomen dat geconstateerd wordt dat ten onrechte een verzuimboete is opgelegd, omdat blijkt dat sprake is van grove schuld of opzet. Op dit moment kan dan alleen alsnog strafvervolging ingesteld worden, nadat uiteraard aan de wettelijke voorwaarden is voldaan. Volgens mijn informatie wordt deze mogelijkheid in ongeveer 200 zaken benut. Elk geval waarin een overtreder aan een passende en geboden straf dreigt te ontkomen, is er naar mijn mening één te veel. Tegelijkertijd is het aantal van 200, afgezet tegen het totale aantal verzuimboeten, verwaarloosbaar (minder dan 0,001%). Het handhavingstekort dat ik zie bestaat niet in de (on)mogelijkheid van strafvervolging na een eerdere verzuimboete, maar in de onmogelijkheid van het alsnog opleggen van een vergrijpboete. Toepassing van het strafrecht is het ultimum remedium. In veel meer gevallen waarin met grove schuld of opzet gehandeld blijkt te zijn, zou het opleggen van een vergrijpboete passend en geboden zijn. Voor hetzelfde feit is dat echter nu niet mogelijk. Daarvoor moet mijns inziens voorzien worden in een procedure. Dat ben ik dus met de schrijvers eens.

Vraag 6

Indien het antwoord op de vorige vraag «nee» luidt, wat was dan uw bedoeling bij de invoering van de algemenere en ruimere una-viaregeling van artikel 5:44 Awb en artikel 243, lid 2, Sv?

Antwoord 6

Van een dubbele vervolging/bestrafing is ook sprake indien voor hetzelfde feit een bestuurlijke boete is opgelegd, en daarna strafvervolging wordt ingesteld of andersom. Indien voor hetzelfde feit zowel een bestuurlijke boete kan worden opgelegd als strafvervolging kan worden ingesteld, moet daarom vroegtijdig een keuze tussen één van beide gemaakt worden. De keuze voor de ene weg sluit de andere weg in beginsel uit. Met de invoering van de Vierde Tranche Awb is het una-viabeginsel vastgelegd in de artikelen 5:44 Awb en 243, tweede lid WvSv.

De achtergrond van de Awb in het algemeen is de wens om tot harmonisatie van verschillende bestuursrechtelijke regelingen te komen. De artikelen 5:44 Awb en 243, tweede lid, WvSv in het bijzonder zijn noodzakelijk om de gevolgen van het opleggen van een bestuurlijke boete voor het recht op strafvervolging te regelen (zie hiervóór).

² EHRM, 23 november 2006, Tussila, nr. 73053/01.

Vraag 7

Bent u het met de schrijvers eens dat de ruimere una-via regeling heeft geleid tot een wijziging van de bestaande fiscale praktijk, terwijl u slechts een technische wijziging heeft beoogd?

Antwoord 7

Met de invoering van de Vierde Tranche Awb is wettelijk bepaald dat elke bestuurlijke boete, dus ook een verzuimboete, in beginsel strafvervolgving voor hetzelfde feit belet. Zoals gezegd bestaat het handhavingstekort dat ik zie niet in de (on)mogelijkheid van strafvervolgving na een eerdere verzuimboete, maar in de onmogelijkheid van het alsnog opleggen van een vergrijpboete. De Vierde Tranche Awb heeft daarin geen wijziging gebracht.

Vraag 8

Welke initiatieven heeft de regering het afgelopen jaar ontplooid om het in bijlage 2 bij het Belastingplan 2010 al geconstateerde handhavingstekort op het gebied van de fiscale fraude op te lossen? Is het daarmee adequaat opgelost of bent u nog voornemens nadere maatregelen te nemen? Zo ja, welke?

Antwoord 8

In het afgelopen jaar zijn meerdere alternatieven overwogen om het opleggen van een vergrijpboete na een eerdere verzuimboete mogelijk te maken. Vanwege de val van het toenmalige kabinet is het niet tot uitwerking daarvan gekomen. Ik heb in overleg met de Minister van Veiligheid en Justitie geconcludeerd dat het het meest voor de hand ligt om in de specifieke fiscale boetecontext een regeling te treffen die vergelijkbaar is met de regeling van artikel 255 Sv. Bij nieuwe bezwaren moet het derhalve mogelijk worden om alsnog een vergrijpboete op te leggen. In verder overleg zal invulling gegeven worden aan het vereiste van «nieuwe bezwaren», en aan de inrichting van de te volgen procedure in deze specifieke fiscale boetecontext. In het Belastingplan 2012 zal het uiteindelijke voorstel voor deze regeling opgenomen worden.

Vraag 9

Heeft het arrest van de Hoge Raad der Nederlanden van 17 september 2010 (LJN BD 3160) het door u geconstateerde handhavingstekort vergroot?

Antwoord 9

Nee.

In het bedoelde arrest heeft de Hoge Raad herhaald dat de enkele omstandigheid dat een tweede boete wordt opgelegd in verband met belastingverplichtingen over een en hetzelfde tijdvak niet reeds de slotsom rechtvaardigt dat sprake is van herhaalde beboeting wegens hetzelfde feit. Dat de verschillende boetes worden opgelegd ter zake van overtreding van dezelfde wettelijke norm is evenmin doorslaggevend. Bij de beoordeling van de vraag of sprake is van herhaalde beboeting wegens hetzelfde feit komt het veeleer aan op de omschrijving van de beboetbare gedraging waarvoor de eerste boete is opgelegd. In deze zaak kwam de Hoge Raad tot het oordeel dat de tweede verzuimboete is opgelegd ter zake van een andere gedraging van belanghebbende dan ten grondslag lag aan de eerste verzuimboete. Om die reden bleef de tweede verzuimboete in stand.

Vraag 10

Welke gevolgen hebben de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaken Zolothukin vs. Russia, Maresti vs. Croatia en Ruotsalainen vs. Finland op het Nederlands belastingboeterecht?

Antwoord 10

In de genoemde arresten is het Europese Hof voor de Rechten van de Mens nader ingegaan op de vraag wanneer een feit «hetzelfde» is, en een tweede vervolging dus ontoelaatbaar is. De gevolgen voor het fiscale boeterecht van deze arresten lijken beperkt.