

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2019

C

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 27 november 2018

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid¹ hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 14 mei 2018², waarbij hij, tezamen met de Minister voor Rechtsbescherming, het nader rapport naar aanleiding van het ongevraagde advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de verhouding tussen de sanctiestelsels in het bestuursrecht en het strafrecht aanbiedt. Naar aanleiding hiervan is op 18 juli 2018 een brief gestuurd aan de Minister.

De Minister voor Rechtsbescherming heeft op 23 november 2018 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren

¹ Samenstelling:

Engels (D66), Kox (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Knip (VVD), Backer (D66), Schouwenaar (VVD), Van Strien (PVV), Kok (PVV), Gerkens (SP), Vlietstra (PvdA), Lokin-Sassen (CDA), Dercksen (PVV), D.J.H. van Dijk (SGP), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van de Ven (VVD), Wezel (SP), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS) Van Zandbrink (PvdA), vac. (PVV), Fiers (PvdA), Andriessen (D66), Vink (D66)

² *Kamerstukken I* 2017/18, 34 775 VI, W.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 18 juli 2018

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 14 mei 2018³, waarbij u, tezamen met de Minister voor Rechtsbescherming, het nader rapport naar aanleiding van het ongevraagde advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) over de verhouding tussen de sanctiestelsels in het bestuursrecht en het strafrecht aanbiedt.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het advies van de Afdeling en het nader rapport, en hebben naar aanleiding daarvan nog enkele vragen.

De **PvdA**-fractieleiden hebben met belangstelling kennisgenomen van het ongevraagde advies van de Afdeling en uw reactie daarop. Deze reactie geeft hen aanleiding tot het stellen van enkele vragen.

De leden van de fracties van **CDA**, **D66** en **SP** sluiten zich graag aan bij de vragen van de VVD-fractieleiden en de PvdA-fractieleiden.

*Vragen en opmerkingen van de leden van de **VVD**-fractie*

Na lezing van uw reactie van 14 mei 2018 merken de leden van de VVD-fractie op dat aan de rechtsbescherming in het fiscale recht niet zoveel wordt gedaan. De fiscale rechtsbescherming is al minder dan in het bestuursrecht. Voorbeelden zijn het omgaan met dubieus verkregen bewijs en het bepalen van fiscale boetes met toepassing van de strafrechtelijk niet toegestane omkering en verzwaring van de bewijslast. De Afdeling schrijft dat er in het bestuursrecht net zo zware of zelfs zwaardere straffen (in fiscale zaken) worden opgelegd, waarbij de rechtsbescherming van de belastingplichtige minder is dan in het strafrecht.

Het op een lijn brengen van de verjaringsregels van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en het strafrecht zal niet gelden voor fiscale zaken. In de fiscaliteit gelden navorderingstermijnen van vijf jaar, twaalf jaar, en onbepert (schenkelasting). Ook gelden andere boete-maxima (100% tot 300%). In fiscale zaken bestaat geen mogelijkheid voor gesubsidieerde echtsbijstand, hetgeen in het strafrecht en het reguliere bestuursrecht boven bepaalde drempels wel mogelijk is.

Gegeven deze verschillen hebben de VVD-fractieleiden de volgende vragen.

Wat is uw visie op de rechtseenheid tussen het bestuursrecht en het strafrecht, en hoe ziet u de rechtseenheid in verhouding tot de rechtseenheid binnen het bestuursrecht respectievelijk het strafrecht?

De leden van de VVD-fractie vragen tevens hoe u het vindt te rijmen met de rechtsstaat dat er even zware straffen kunnen worden opgelegd waarbij de justitiabele in de fiscaliteit beduidend minder rechtsbescherming geniet dan in het strafrecht, zoals het omgaan met dubieus verkregen bewijs en het bepalen van fiscale boetes met toepassing van de strafrechtelijk niet toegestane omkering en verzwaring van de bewijslast.

³ Kamerstukken I 2017/18, 34 775 VI, W.

De minimale rechtsbescherming van de belastingplichtige, zoals bij verjaringstermijnen, rechtsbijstand en boetemaxima, wordt niet verbeterd. Bent u bereid nog eens de reikwijdte van de rechtsbescherming van belastingplichtigen kritisch te beoordelen? Zo ja, op welke termijn, vragen de VVD-fractieleden.

De VVD-fractieleden vragen voorts hoe de door u voorgestelde maatregelen zich verhouden tot het rapport van de Raad voor de rechtspraak «Adequate rechtsbescherming bij grondrechtenbeperkend overheidsingrijpen»⁴, waarin deze en diverse andere inbreuken op de inbreuken op de mensenrechten besproken worden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

Kern van het advies van de Afdeling is dat zij het noodzakelijk acht de rechtsbescherming in het bestuursrecht en het strafrecht beter op elkaar af te stemmen. De Afdeling stelt vast dat, waar de bestuurlijke boete in de jaren '90 van de vorige eeuw werd geïntroduceerd als instrument ter handhaving van lichte, massale en eenvoudige overtredingen, dit instrument in de loop van de jaren steeds breder wordt ingezet. Waar de wetgever het bestuursrecht is gaan beschouwen als volwaardig alternatief voor het strafrecht, geldt dat in de ogen van de Afdeling zeker niet waar het gaat om de rechtsbescherming. Ook de Raad voor de rechtspraak is die mening toegedaan en spreekt op dit punt van «onevenwichtigheden». De Afdeling dringt erop aan de rechtsbescherming in het bestuursrecht te verzwaren teneinde te komen tot een meer gelijke situatie ten opzichte van het strafrecht. In uw reactie maakt u een andere keuze. U bent van mening dat de verschillen in rechtsbescherming niet de kern zijn van het probleem en dat die grotendeels kunnen blijven bestaan. Door zich vooral te richten op het laten aansluiten van de hoogte van bestuurlijke boetes bij de hoogte van de boetes in het strafrecht, verwacht u dat daarmee de maatschappelijk gevoelde noodzaak tot betere afstemming van de rechtsbescherming zal afnemen en dat daarmee het door de Afdeling geformuleerde probleem is opgelost. Kunt u aangeven waarop u deze verwachting baseert? Vindt u het wenselijk en rechtvaardig dat de rechtsbescherming en de rechtspositie van justitiabelen in het strafrecht veel sterker zijn dan in het bestuursrecht? Welke argumenten rechtvaardigen dit in uw ogen?

In sommige gevallen gelden bij punitieve sancties extra waarborgen, die volgen uit (Europese) jurisprudentie. Acht u het wenselijk deze waarborgen te codificeren en op te nemen in de wet? Zo nee, waarom niet?

Nu ook in het strafrecht een mogelijkheid is gecreëerd tot buitengerechtelijke afdoening in de vorm van de strafbeschikking, zijn verschillende rechtsgeleerden van mening dat de bestuurlijke sanctie in het kader daarvan in het strafrecht getrokken zou moeten worden, omdat de overtreder bij de strafrechter een hoger niveau van rechtsbescherming geniet. Wat is uw opvatting hierover?

Er bestaan inmiddels ruim honderd wetten waarin boetebevoegdheid is toegekend aan een bestuursorgaan en dat aantal blijft toenemen. Zowel de Afdeling als u zijn van opvatting dat er geen reden is om dit terug te draaien. Wat echter opvalt, is dat niet alleen sprake is van steeds hogere bestuurlijke boetes, maar ook van een grote verscheidenheid en soms zelfs willekeur daarin. De Boetewijzer die opgenomen is in het Integraal

⁴ *Adequate rechtsbescherming bij grondrechtenbeperkend overheidsingrijpen. Studie naar aanleiding van de agenda voor de rechtspraak*, Deventer: Kluwer 2014.

Afwegingskader voor beleid en regelgeving, en de verbeterde interdepartementale afstemming hebben niet geleid tot meer afstemming en harmonisatie, en om die reden kondigt u aan sterker te willen sturen op uniformiteit. Daartoe dient bestaande wetgeving te worden aangepast (de Awb) en nieuwe wetgeving te worden ontwikkeld. U kondigt in dit verband een groot aantal voornemens aan, maar niet duidelijk is wanneer concrete wetsvoorstellen en onderzoeken te verwachten zijn. De leden van de PvdA-fractie ontvangen graag een overzicht van alle onderzoeken en wetsvoorstellen, voorzien van een heldere tijdsplanning.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien uw reactie – bij voorkeur voor 31 augustus 2018 – met belangstelling tegemoet.

Een gelijklopende brief is overigens verzonden aan de Minister voor Rechtsbescherming.

Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
A.W. Duthler

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2018

Bij brief van 18 juli 2018, nr. 158615.02u, van de voorzitter van de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid, zijn enige opmerkingen gemaakt en enige vragen gesteld door de leden van deze commissie over sanctiestelsels in het bestuursrecht en het strafrecht. Ik heb met veel belangstelling kennisgenomen van de opmerkingen en ik dank deze leden voor hun vragen. In het onderstaande beantwoord ik de vragen, mede namens de Staatssecretaris van Financiën.

De leden van de VVD-fractie merken op dat er naar hun oordeel verschillen in rechtsbescherming bestaan tussen het fiscale recht enerzijds en het overige bestuursrecht en het strafrecht anderzijds. Dit geeft deze leden aanleiding een aantal vragen te stellen.

De leden van de VVD-fractie vragen om mijn visie op de rechtseenheid tussen het bestuursrecht en het strafrecht en de rechtseenheid van elk van deze rechtssystemen op zichzelf genomen.

De rechtseenheid tussen strafrecht en bestuursrecht is geen absoluut gegeven dat aan de hand van objectieve criteria kan worden getoetst. In het licht van de kwaliteit van de rechtsstaat is rechtseenheid tussen de verschillende rechtsgebieden op zichzelf genomen een belangrijk doel. Dit neemt echter niet weg dat de vraag of dit doel is bereikt doorgaans snel aanleiding geeft tot discussie, niet alleen omdat er geen objectieve criteria bestaan om de rechtseenheid te toetsen, maar ook omdat het strafrecht en het bestuursrecht verschillende functies hebben. Het strafrecht reguleert de positie van de overheid als beschermer van fundamentele rechtsgoederen van burgers, zoals het menselijk leven, de lichamelijke integriteit, de gezondheid en het vermogen tegen aantasting door anderen. De wijze waarop de overheid invulling geeft aan deze rol is essentieel voor het welbevinden van burgers. Om deze rol adequaat te kunnen vervullen beschikt de overheid over vergaande bevoegdheden die ernstig inbreuk kunnen maken op de vrijheid van burgers. Dit betreft potentieel verstreckende straffen en maatregelen, zoals de voorlopige hechtenis, de gevangenisstraf of de terbeschikkingstelling aan de regering, waarbij het oordeel over de straf of maatregel is voorbehouden aan de rechter. De hoofddoelen zijn het herstel van de rechtsorde en het verhogen van de veiligheid van de samenleving.

Het bestuursrecht heeft een andere functie. Het bestuursrecht normeert eveneens de verhouding tussen bestuursorganen en burgers, echter op zeer uiteenlopende gebieden. De ordening van de samenleving neemt daar een voorname plaats in. Veelvuldig betreft het hier regelgeving die door de Afdeling advisering in zijn advies van 13 juli 2015, W03.15.0138/II, wordt aangeduid als ordeningswetgeving. Die wetgeving dient om overheidsdoeleinden te verwerkelijken, op een moment en op een wijze die de wetgever vaststelt. Kenmerkend voor het ordenende bestuursrecht is dat de rechtsbetrekking tussen bestuursorganen en burgers nader moet worden vormgegeven door besluiten van bestuursorganen en dat de handhaving van de normering door de wetgever ook is opgedragen aan het bestuur, niet zelden aan hetzelfde bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nader vormgeven van de rechtsbetrekking tussen burger en bestuur. Sanctieoplegging ligt vaak in het verlengde van andere besluitvorming door het bestuur en is ook onderworpen aan hetzelfde type bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Dwangmaatregelen die door het bestuur

kunnen worden opgelegd zijn ook van een andere aard dan in het strafrecht. De last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom zijn reparatoir van aard en gericht op herstel van de oorspronkelijke toestand. Overwegingen als leedtoevoeging, resocialisatie en vergelding die typerend zijn voor het strafrecht zijn bij de dwangmaatregelen niet aan de orde. Dit fundamentele verschil in doelstellingen rechtvaardigt in beginsel ook een verschil in type sanctionering, en een verschil in type procedurele waarborgen.

Dit fundamentele verschil neemt niet weg dat strafrecht en bestuursrecht elkaar beïnvloeden en op deelterreinen tot op zekere hoogte naar elkaar zijn toegegroeid. In de Wet op de economische delicten zijn tal van overtredingen van de ordeningswetgeving strafbaar gesteld, zodat opsporingsbevoegdheden kunnen worden ingezet ten behoeve van de handhaving. In het bestuursrecht heeft de bestuurlijke boete een plaats gekregen naast de strafrechtelijke geldboete. En in het strafrecht is de strafbeschikking geïntroduceerd die materieel en procedureel verwantschap vertoont met de bestuurlijke boete. Zoals uiteengezet in het advies van de Afdeling advisering en het nader rapport dat uw Kamer bij brief van 14 mei 2018 (Kamerstukken I 2017/18, 34 775 VI, W) zijn deze ontwikkelingen aanleiding geweest om op onderdelen van de wetgeving elementen uit het ene rechtsstelsel te incorporeren in het andere rechtsstelsel. De ontwikkeling van het bestuurlijke boeterecht in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is daarvan een goed voorbeeld. De Awb regelt voor de oplegging van bestuurlijke boetes twee procedures die waarborgen bieden die aanmerkelijk verder gaan dan het procedurerecht voor andere besluiten. De Awb kent een procedure die geldt voor alle opleggingen van een bestuurlijke boete, ongeacht de hoogte, en een aanvullende procedure voor boetes van meer dan € 340,-. In het procedurerecht zijn ook enige waarborgen opgenomen die zijn ontleend aan het strafrecht, zoals het ne bis in idem-beginsel en de verwijtbaarheid van het begane feit. Er is echter geen sprake is van het overnemen van de gehele strafvorderlijke procedure. Zou dat gebeurd zijn, dan zou dat hebben geleid tot een procedurerecht dat niet meer in de juiste verhouding staat tot de aard van het desbetreffende rechtsgebied. Dat betekent overigens niet dat er in het bestuursrecht geen bescherming bestaat van de justitiabele tegen de inzet van bevoegdheden door bestuursorganen tijdens het onderzoek dat aan boeteoplegging vooraf gaat. De bestuursrechter kan de toepassing van dergelijke bevoegdheden achteraf toetsen, en aan zijn bevindingen zonedig met toepassing van artikel 8:72a Awb gevolgen verbinden voor de oplegging van een boete. Met het vorenstaande kan worden geïllustreerd wat rechtseenheid in de praktijk betekent. Het ene rechtsgebied kan een zinvolle inspiratiebron zijn om op het andere rechtsgebied te streven naar verbetering, passend binnen de doelen van dat rechtsgebied en zonder dat sprake hoeft te zijn van het verlies van essentiële doeleinden en bijpassende procedures en waarborgen in het strafrecht of het bestuursrecht.

Binnen het bestuursrecht geldt dat veel van het procedurele en het procesrecht geharmoniseerd is in de Awb. Niettemin blijft de toekenning van bevoegdheden voorbehouden aan de bijzondere wetgever. Dat is onder meer het geval bij de toekenning van de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Waar de aard van het desbetreffende rechtsgebied het rechtvaardigt kunnen zonedig aanvullende of afwijkende voorschriften worden vastgesteld in de bijzondere wet. Het fiscale recht is daarvan een voorbeeld. Hoofdstuk VIII A van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR) kent een eigen boetestelsel, met eigen categorieën en procedurevoorschriften die aanvullend zijn ten opzichte van de Awb. Ook in dit opzicht is rechtseenheid geen absoluut gegeven.

Rechtseenheid is dan ook geen waarde waar op zichzelf genomen steeds naar moet worden gestreefd. Maar indien de ontwikkelingen daartoe aanleiding geven kan van tijd tot tijd worden bezien of de verschillen tussen de rechtsgebieden gerechtvaardigd zijn, en als dat niet zo zou zijn, welke voorzieningen dan moeten worden getroffen. Het advies van de Afdeling advisering is zo'n ontwikkeling. In het nader rapport geeft het kabinet aan op welke onderdelen de verschillen moeten worden verkleind.

De leden van de VVD-fractie vragen verder hoe het te rijmen valt met de rechtsstaat dat er even zware straffen kunnen worden opgelegd waarbij de justitiabele in de fiscaliteit beduidend minder rechtsbescherming geniet dan in het strafrecht, zoals het omgaan met dubieus verkregen bewijs en het bepalen van fiscale boetes met toepassing van de strafrechtelijk niet toegestane omkering en verzwaring van de bewijslast.

De inspecteur is te allen tijde gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze beginselen kunnen in de weg staan aan het gebruik van bepaalde bewijsmiddelen. Verder heeft de Hoge Raad in het verleden arrest gewezen dat indien sprake is van strafrechtelijk op onrechtmatige wijze verkregen bewijsmiddelen, dit voor de belastinginspecteur geen beletsel hoeft te zijn om van die bewijsmiddelen gebruik te maken (zie het arrest BNB 1992/306 en herbevestigd in het arrest BNB 2015/173).⁵ In een dergelijk geval moet worden beoordeeld of de inspecteur handelt in strijd met enig beginsel van behoorlijk bestuur door van het bewijs gebruik te maken bij het opleggen van een boete. Het gebruik van zodanige bewijsmiddelen door de inspecteur is niet toegestaan, indien zij zijn verkregen op een wijze die zozeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht. Uit het voorgaande vloeit voort dat zich de situatie kan voordoen dat voor de onderbouwing van een bestuurlijke boete en de belastingaanslag waarmee deze samenhangt gebruik wordt gemaakt van bewijsmateriaal dat door de strafrechter voor bewijsdoeleinden onbruikbaar is verklaard. In verband met de verschillen tussen het in straf- en belastingprocedures geldende bewijsrecht en de uiteenlopende kaders voor de beoordeling van de bruikbaarheid van het voorhanden bewijs in dergelijke procedures, is dat verschil – ook naar het oordeel van de Hoge Raad – aanvaardbaar.

Los van de uitzonderlijke situatie dat bewijs mogelijk op een niet toegestane wijze wordt verkregen en van gebruik moet worden uitgesloten, geldt in het fiscale recht de zogenoemde vrije bewijsleer. Dat betekent dat een belastingplichtige of een inspecteur met alle mogelijke middelen bewijs kan leveren om zijn of haar standpunt aannemelijk te maken. In bepaalde gevallen wordt de bewijslast voor de belastingplichtige omgekeerd en verzwaard. De verzwaring houdt in dat de belastingplichtige om te voldoen aan de op hem rustende bewijslast niet langer kan volstaan met aannemelijk maken maar hij moet doen blijken dat en in hoeverre de belastingaanslag of beschikking onjuist is. Omkering en verzwaring van de bewijslast is geen maatregel met een bestraffend karakter, maar een dwangmiddel van administratiefrechtelijke aard.⁶ De wetgever heeft evenwel gewild dat omkering en verzwaring pas aan de orde kan komen indien is vastgesteld dat een belastingplichtige niet de vereiste aangifte heeft gedaan of sprake is van een onherroepelijk geworden informatiebeschikking. Dit is voor de bezwaarfase geregeld in artikel 25, lid 3, van de AWR en voor de fase van (hoger) beroep in artikel

⁵ Hoge Raad 1 juli 1992, nr. 26331, BNB 1992/306 en Hoge Raad 20 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:643, BNB 2015/173.

⁶ Hoge Raad 8 juli 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA2337, BNB 1998/326

27e, lid 1, van de AWR. De vragen of een belastingplichtige niet aan zijn fiscale aangifte- of informatieverplichtingen heeft voldaan en of de omkering en verzwaring van de bewijslast gerechtvaardigd is kunnen beide aan de belastingrechter worden voorgelegd. In geval van een informatiebeschikking geldt dat een belastingplichtige de vraag of omkering en verzwaring van de bewijslast proportioneel is, zelfs twee keer aan de belastingrechter kan voorleggen: in de procedure over de informatiebeschikking en in een eventuele procedure tegen de belastingaanslag.⁷ De rechtsbescherming is hiermee ruimschoots gewaarborgd. Omkering en verzwaring van de bewijslast kan worden toegepast bij het vaststellen van de verschuldigde belasting en niet bij het vaststellen van fiscale boetes. De inspecteur dient, mede wegens de geldende onschuld-presumptie, zelfstandig te bewijzen dat de belastingplichtige het beboetbare feit heeft begaan. De belastingrechter is verplicht om te beoordelen of een opgelegde fiscale boete, gelet op de omstandigheden van het geval, een passende en ook geboden sanctie is voor het vergrijp dat is begaan. In dat kader kan het feit dat omkering van de bewijslast is toegepast bij het bepalen van het verschuldigde belastingbedrag, een reden zijn om een eventuele fiscale boete vervolgens te matigen.⁸

De minimale rechtsbescherming van de belastingplichtige, zoals bij verjaringstermijnen, wordt volgens de leden van de VVD-fractie niet verbeterd. Deze leden vragen of de bereidheid bestaat de reikwijdte van de rechtsbescherming van belastingplichtigen nog eens kritisch te beoordelen. Indien daarvan sprake is, vragen zij op welke termijn dit gebeurt.

De reikwijdte van de rechtsbescherming van belastingplichtigen is naar aanleiding van vragen van Tweede Kamerlid Ladders (VVD) nog eens kritisch beoordeeld.⁹ Voor zover de leden van de VVD-fractie bedoelen dat de rechtsbescherming minimaal is omdat er een lange navorderings-termijn van twaalf jaar (artikel 16, lid 4, van de AWR) – en voor de erfbelasting onder omstandigheden zelfs een onbeperkte navorderings-termijn (zie artikel 66, lid 4, van de Successiewet) – geldt, merk ik het volgende op. De wetgever heeft deze termijnen gewild omdat in gevallen waarin een belastingplichtige in het buitenland aangehouden vermogen of opgekomen inkomen buiten het zicht van de Belastingdienst houdt, de Belastingdienst over adequate controle mogelijkheden moet beschikken. In een dergelijke buitenslandsituatie is de informatieasymmetrie in de regel immers aanzienlijk groter dan in een binnenlandsituatie: de Belastingdienst is in een buitenslandsituatie voor zijn informatie veel meer afhankelijk van de belastingplichtige dan in een binnenlandsituatie, waarin bijvoorbeeld banken saldo-informatie aan de Belastingdienst rensenig-neren en de Belastingdienst dus niet afhankelijk is van informatiever-strekking door de belastingplichtige. Die informatieasymmetrie recht-vaardigt in beginsel een langere navorderingstermijn dan de gebruikelijke vijf jaar als bedoeld in artikel 16, lid 3, van de AWR. Daarnaast wordt die lengte gerechtvaardigd met de gedachte dat er geen beloning mag staan op het zo lang mogelijk buiten het zicht van de Belastingdienst houden van vermogen of inkomen. Een belastingplichtige die dat desondanks probeert heeft in de optiek van de wetgever lange tijd (twaalf jaar), dan wel helemaal geen recht op rechtszekerheid. Wat rechtsbijstand betreft kan er op worden gewezen dat gesubsidieerde rechtsbijstand op grond van artikel 8:75, lid 2, van de Awb ook mogelijk is in fiscale zaken.¹⁰ De

⁷ Hoge Raad 10 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:130, BNB 2017/92.

⁸ Hoge Raad 18 januari 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC1962, BNB 2008/165.

⁹ Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2017–2018, nr. 2682.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Rechtbank Zeeland-West-Brabant 17 augustus 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:5840.

toegang tot de belastingrechter is in die zin dan ook niet beter of slechter dan de toegang tot een andere bestuursrechter.

Gelet op het voorgaande is de rechtsbescherming van belastingplichtigen niet van een minimaal maar van een adequaat niveau, en zie ik geen reden om de reikwijdte van de rechtsbescherming van belastingplichtigen nog eens kritisch te beoordelen.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts hoe de voorgestelde maatregelen zich verhouden tot het rapport van de Raad voor de rechtspraak «Adequate rechtsbescherming bij grondrechtenbeperkend overheidsingrijpen», waarin deze en diverse andere inbreuken op de mensenrechten besproken worden.

Het rapport «Adequate rechtsbescherming bij grondrechtenbeperkend overheidsingrijpen» dat in opdracht van de Raad voor de rechtspraak door enkele vooraanstaande wetenschapsbeoefenaren is opgesteld, bevat een uitgebreide analyse van de stand van zaken van de doorwerking van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de jurisprudentie van het Europese Hof ter bescherming van de Rechten van de Mens (EHRM) in de Nederlandse bestuurswetgeving en de bestuursrechtspraak. Het rapport is aanzienlijk breder opgezet dan het advies van de Afdeling advisering en het nader rapport. Het rapport komt wel tot eenzelfde analyse van de problemen die ook in het advies van de Raad van State worden geadresseerd. Het rapport bevat enkele aanbevelingen die overeenstemmen met sommige punten die de Afdeling advisering naar voren brengt, ook waar het gaat om de wetgeving, maar is er niet uitsluitend op gericht de wetgeving op hoofdlijnen te veranderen.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat in het nader rapport het standpunt wordt ingenomen dat de verschillen in rechtsbescherming tussen het strafrecht en het bestuursrecht niet de kern van het probleem vormen en dat die verschillen grotendeels kunnen blijven bestaan. Zij lezen in het nader rapport dat aansluiting van de hoogte van de boetes in het bestuursrecht bij die van het strafrecht naar verwachting leidt tot afname van de maatschappelijk gevoelde noodzaak tot betere afstemming van de rechtsbescherming en dat daarmee het door de Afdeling advisering van de Raad van State geformuleerde probleem is opgelost. Zij vragen waarop deze verwachting is gebaseerd.

In paragraaf 2 van het nader rapport is onder het kopje «Brede maatschappelijke discussie over (met name de evenredigheid) van bestuurlijke boetes» met vele verwijzingen naar jurisprudentie, literatuur, en rapporten van de Raad voor de rechtspraak en de Nationale ombudsman, geconstateerd dat de maatschappelijke discussie zich toespitst op de hoogte van bestuurlijke boetes. Verschillen in rechtsbescherming spelen veel minder een rol in dit maatschappelijke debat. Het is daarom dat de verwachting gerechtvaardigd lijkt dat inspanningen die gericht zijn op het bewaren van het evenwicht bij de vaststelling van wettelijke boetemaxima een zekere prioriteit krijgen. Dat betekent overigens niet dat de andere aanbevelingen die door de Raad van State zijn aangereikt niet relevant zijn. Het kabinet neemt een aantal aanbevelingen over zoals toegelicht is in paragraaf 7 van het nader rapport.

De leden van de PvdA-fractie vragen of ik het wenselijk en rechtvaardig vind dat de rechtsbescherming en de rechtspositie van justitiabelen in het strafrecht veel sterker zijn dan in het bestuursrecht. Zij vragen ook naar de argumenten die dit verschil rechtvaardigen.

Naar mijn oordeel brengt het verschil in maatschappelijke functies van het strafrecht en bestuursrecht met zich dat er ook verschillen bestaan in rechtspositie van de justitiabele in beide rechtsgebieden. Bij de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie over rechts-eenheid ben ik al ingegaan op de achtergrond van de verschillen. Ik verwijs de leden van de PvdA-fractie dan ook graag eerst naar deze antwoorden. Ik kan over de bedoelde verschillen nog het volgende toevoegen. In geval van verdenking van betrokkenheid van een persoon bij het beramen of plegen van strafbare feiten zijn verstrekking maatregelen mogelijk. Er kunnen dwangmiddelen worden ingezet, zoals de doorzoeking van een woning met het oog op de inbeslagneming van voorwerpen. Ook kunnen heimelijk opsporingsbevoegdheden worden ingezet, zoals het aftappen van communicatie of de inzet van informanten. Dit kan leiden tot vrijheidsbeneming, zowel in afwachting van de terechtzitting als na het wijzen van een vonnis. Dit is een essentieel onderscheid met het bestuursrecht. Uit dat verschil vloeien consequenties voort voor de rechtspositie van de justitiabele. Dit verschil is van structurele aard, al was het maar omdat het bestuursrecht geen vrijheidsstraffen kent. Dat neemt niet weg dat ongerechtvaardigde verschillen in rechtspositie tussen de justitiabelen in het strafrecht en het bestuursrecht aandacht behoeven. Waar dat gerechtvaardigd is, worden initiatieven genomen om die weg te nemen, of wordt nader onderzoek verricht naar de achtergronden daarvan.

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat in sommige gevallen bij punitieve sancties extra waarborgen gelden die volgen uit Europese jurisprudentie. Zij vragen of het wenselijk is deze waarborgen te codificeren en op te nemen in de wet.

Het is inderdaad juist dat uit de jurisprudentie in een enkel geval de noodzaak voortvloeit extra waarborgen in de wet op te nemen. Een voorbeeld is de *Wet van 17 november 2016, houdende implementatie van richtlijn nr. 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PbEU L 294) (Stb. 475)*. Deze wet vindt via het EU-recht zijn oorsprong in het arrest van het EHRM in de bekende zaak *Salduz t. Turkije* van 27 november 2008, ECLI:NL:XX:2018:BH 0402. In dit arrest stond het recht van de verdachte op rechtsbijstand door een advocaat centraal. Dit recht bestond voorheen niet in het Nederlandse strafprocesrecht. Een ander voorbeeld zijn de artikelen 5:49 en 5:50 Awb. Daarin is het inzagerecht en het recht om een zienswijze naar voren te brengen geregeld voor overtreders aan wie een bestuurlijke boete zal worden opgelegd. Deze regels geven uitvoering aan de rechten van de verdediging, die onder meer worden erkend in de jurisprudentie van het HvJEU (zie bijvoorbeeld HvJEU 18 december 2008, C-349/07, *Sopropé*), maar oorspronkelijk geen deel uitmaakten van het Nederlands bestuursrecht.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat nu ook in het strafrecht een mogelijkheid is gecreëerd tot buitengerechtelijke afdoening in de vorm van een strafbeschikking, verschillende rechtsgeleerden van mening zijn dat de bestuurlijke boete in het kader daarvan in het strafrecht getrokken zou moeten worden, omdat de overtreder bij de strafrechter een hoger niveau van rechtsbescherming geniet. Zij vragen naar mijn opvattingen daarover.

Ik ben geen voorstander van het onder de werking brengen van het strafrecht van de bestuurlijke boete. De bestuurlijke boete is immers mede in het leven geroepen om het strafrechtelijk systeem minder te belasten, vooral als het gaat om overtredingen van minder ernstige aard. Daarnaast zijn er nog andere redenen om de bestuurlijke boete blijvend deel te laten uitmaken van het bestuursrecht. Bestuursorganen dragen een integrale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wetgeving, handhaving kan daarvan niet los worden gezien. Sommige wetten vereisen bovendien specialistische kennis die bij het strafrechtelijk apparaat onvoldoende voorhanden is. De mededingingswetgeving is daarvan een voorbeeld. Tenslotte is het bestuursrecht beter toegesneden op het behandelen van massaal voorkomende besluiten. De fiscale wetgeving is ook in dit opzicht het voorbeeld.

Ik hecht er ook aan te benadrukken dat het onderscheid tussen de strafbeschikking en de bestuurlijke boete van groot belang blijft. Bij een strafbeschikking kunnen verschillende maatregelen worden opgelegd die niet passen bij het bestuursrecht, zoals een taakstraf, de onttrekking aan het verkeer van voorwerpen, de betaling van een som geld aan de staat ten behoeve van het slachtoffer of de ontzegging tot het besturen van een motorrijtuig. Bij een strafbeschikking kunnen bovendien aanwijzingen worden gegeven waaraan de verdachte moet voldoen, zoals afstand doen van inbeslaggenomen voorwerpen, een betaling ten gunste van het Schadefonds geweldsmisdrijven of aanwijzingen betreffende het gedrag van de verdachte gedurende een proeftijd. Dergelijke straffen en maatregelen zijn in het bestuursrecht niet bekend. Het zou dan ook te weinig recht doen aan de discussie over de rechtseenheid om op basis van alleen de omstandigheid dat geldelijke sancties zowel in het strafrecht als het bestuursrecht voorkomen te concluderen dat de bestuurlijke boete in het strafrecht moet worden getrokken.

Een beweging in tegengestelde richting ligt dan ook niet voor de hand. Bij de beantwoording van andere vragen van de leden van de PvdA-fractie, en van de leden van de VVD-fractie is overigens reeds ingegaan op het bestaan van verschillen in rechtspositie tussen de justitiabelen in het strafrecht en het bestuursrecht, de rechtvaardiging daarvan en hetgeen gedaan zal worden om ongerechtvaardigde verschillen te verkleinen of op te heffen.

De leden van de PvdA-fractie geven ten slotte aan graag een overzicht te ontvangen van alle onderzoeken en wetsvoorstellen, voorzien van een heldere tijdsplanning.

In mijn eerdergenoemde brief van 14 mei 2018 heb ik een opsomming gegeven van alle wetsvoorstellen en onderzoeken die ter uitvoering van het nader rapport worden opgesteld, respectievelijk worden aanbesteed. Ik heb daarbij al globaal aangegeven welke planning ik in gedachten heb. Ik heb die planning hieronder nader uitgewerkt. Ik merk hierbij op dat uitvoering van alle beleidsvoornemens een langdurig traject is. De eerste resultaten zullen op zijn vroegst in 2019 beschikbaar komen en mogelijk aanleiding geven tot vervolgmaatregelen.

Voornemen	Planning
Het integraal afwegingskader (IAK) dat geldt voor alle beleid en wetgeving wordt uitgebreid met een overzicht van alle relevante factoren voor het kiezen van een handhavingstelsel.	Opstelling conceptwijziging IAK december 2018.

Voornemen	Planning
<p>Wettelijke boetemaxima in het bestuursrecht moeten op grond van Aanwijzing 5.43, eerste lid, Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) aansluiten bij de boetecategorieën van het Wetboek van Strafrecht (Sr), tenzij het noodzakelijk is aan te sluiten bij afwijkende bedragen in een bestaand stelsel. Dit wordt wettelijk vastgelegd. Bestaande bestuurlijke boetestelsels worden aangepast, tenzij er een bijzondere rechtvaardiging bestaat voor een afwijkende maximale boetehoogte. Bestaande boetecategorieën in het strafrecht kunnen indien nodig nader worden overwogen.</p> <p>Voor toekomstige gevallen worden wettelijke boetemaxima in het bestuursrecht zoveel mogelijk onderling afgestemd. De verplichting daartoe wordt verankerd in de Ar.</p> <p>De boetehoogte in wetgeving met duale stelsels wordt zonnodig aangepast.</p> <p>In bestaande duale stelsels stemmen OM en bestuursorganen hun rekwireerbeleid, respectievelijk hun boetebeleid onderling op elkaar af.</p> <p>In toekomstige duale stelsels vindt een dergelijke afstemming eveneens plaats.</p> <p>Er wordt onderzoek gedaan naar de voor- en nadelen van schorsende werking in de bezwaarfase van bepaalde boetebesluiten.</p> <p>De effecten van voorlopige voorzieningen wegens betalingsonmacht zullen worden onderzocht. Bezien wordt of dit aanleiding geeft tot nadere voorlichting over betalingsregelingen.</p> <p>Verjaringstermijnen in de Algemene wet bestuursrecht worden in lijn gebracht met termijnen in het strafrecht. Een verkenning wordt uitgevoerd naar de mogelijkheid om opgelegde bestuurlijke boetes te betrekken bij bepaalde screenings voor een verklaring omtrent het gedrag.</p>	<p>Opstelling wetsvoorstel tot aanpassing van de Awb december 2018.</p> <p>Deze aanpassingen zullen plaatsvinden indien de desbetreffende wetgeving wordt herzien.</p> <p>Is reeds uitgevoerd en op 1 januari 2018 in werking getreden</p> <p>Wordt uitgevoerd indien daartoe de noodzaak bestaat. Uitvoering van dit beleidsvoornemens wordt sectoraal aangevat. De eerste besprekingen daarover zijn in september 2018 gestart. Dit wordt uitgevoerd indien nieuwe stelsels worden ontworpen. Onderzoek wordt uiterlijk einde 2018 aanbesteed.</p> <p>Onderzoek wordt uiterlijk 2018 aanbesteed.</p> <p>Opstelling wetsvoorstel december 2018. Onderzoek wordt uiterlijk 2018 aanbesteed.</p>

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker