

Rechtmatigheidspresumptie bij boete

Mogen we ervan uitgaan dat iedere beslissing die een inspecteur neemt correct is? We weten wel beter. Ofschoon het een feit is dat een inspecteur fouten maakt, is sinds jaar en dag één van de karakteristieken van het bestuursprocesrecht de rechtmatigheidspresumptie. Op basis hiervan wordt een bestreden bestuursbesluit geacht rechtsgeldig te zijn. Bij een boete ligt de bewijslast echter geheel bij de inspecteur waardoor de boeteling zou kunnen volstaan met een integrale betwisting van de feiten. De rechtmatigheidspresumptie kan in relatie tot een boetebeschikking echter tot verstrekkende consequenties leiden.

Zo heeft het aantekenen van bezwaar of (hoger) beroep geen schorsende werking. Met name in de toeslagenaffaire heeft dit uitgangspunt tot dramatische consequenties geleid. Bij het invorderen van niet onherroepelijke boetebedragen zijn echter in een ongevraagd advies van de Raad van State vraagtekens geplaatst. In het strafrecht wordt een boete (of andere straf) wel opgeschort als er een rechtsmiddel wordt aangewend. Waarom zou dat in het bestuursrecht dan anders zijn? De regering vindt het desalniettemin nog steeds een aanvaardbaar uitgangspunt dat een bestuurlijke boete (zelfs een hoge) onmiddellijk dient te worden voldaan. Dat de rechtmatigheidspresumptie ten aanzien van boetebesluiten tot verstrekkende consequenties leidt blijkt ook uit de jurisprudentie over de Wet Bibob. Op 17 juli 2019 oordeelde de Afdeling bestuursrecht-spraak als volgt over de juridische waarde van een boetebesluit (ECLI:NL:RVS:2019:2450):

“Een bestuurlijk boetebesluit geldt niet pas nadat dat besluit onherroepelijk is geworden. Het opleggen van een bestuurlijke boete is in zoverre te vergelijken met een veroordeling voor een strafbaar feit. Wanneer een boetebesluit in werking is getreden, moet het beboetbare feit oftewel de overtreding waarvoor de boete is opgelegd, als vaststaand worden aangenomen. Het bestuursorgaan dat de bestuurlijke boete oplegt heeft de overtreding immers bewezen geacht.”

Is er geen verschil tussen een rechterlijk oordeel en een beslissing van een bestuursorgaan? De inspecteur is toch ook een (weder)partij in het (potentiële) geschil waarbij hij stelt te zijn benadeeld door de belastingplichtige boeteling. De belastingplichtige die door zijn wederpartij wordt beboet, zal een dergelijk boetebesluit minder snel accepteren, dan een straf die door een onafhankelijke en onpartijdige rechter wordt opgelegd. Dat heeft dus minder te maken met de motivering van het oordeel of de zorgvuldigheid van de beslissing, maar te meer met wie die boete vaststelt. Het is ook niet voor niets dat het EHRM slechts accepteert dat een bestuursorgaan een boete oplegt als die boete kan worden voorgelegd aan een rechter die de waarborgen van artikel 6 EVRM garandeert.

Als de rechtmatigheidspresumptie bij boetebesluiten ook op het formele vlak blijft bestaan, dient daaraan de randvoorwaarde te worden gesteld dat er meer zorgvuldigheid wordt ingebouwd voorafgaand aan het opleggen van de boete. De boete blijft uit de voor de boeteling verdachte hoek komen, namelijk de Belastingdienst, maar een (interne) procedure met checks and balances kan voorkomen dat te lichtvaardig boeten worden opgelegd, waardoor de consequenties die daarbij horen eveneens kunnen worden uitgesloten. Dat zijn overigens niet slechts de juridische gevolgen, maar ook de feitelijke gevolgen van een boete als het opzeggen van financieringen door banken.

Een andere randvoorwaarde is dat de duur van de procedures over boetebesluiten drastisch wordt ingekort. Als al wordt aangenomen dat een boetebesluit correct is terwijl de rechter daarover nog niet heeft geoordeeld en de boeteling daarvan de consequenties reeds ondergaat, dan dient hij de rechtsgeldigheid van het besluit op de kortst mogelijke termijn aan de rechter te kunnen voorleggen. De praktijk is echter dat de doorlooptijden bij de rechtbanken alleen maar toenemen. Bij een dergelijke realiteit past het beter om het boetebesluit pas gevolgen te laten hebben als de rechter het besluit bekrachtigt. <<<

Prof. mr. Guido de Bont

Hoogleraar formeel belastingrecht aan de Erasmus Universiteit, advocaat bij De Bont Advocaten en lid van de redactieraad van Het Register

