

Vergaderjaar 2002–2003

28 600 VI

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2003

Nr. 111

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 6 december 2002

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 20 november 2002 overleg gevoerd met minister Donner van Justitie over **diens brief d.d. 5 november 2002 inzake belastingrechtspraak (28 600-VI, nr. 38)**. Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Van Oven** (PvdA) stelt de centrale vraag: moet belasting-rechtspraak in twee instanties worden ingevoerd en, zo ja, wanneer? Er is sprake van een Kamerbreed ondersteund amendement-Van Oven c.s. tot invoering van belastingrechtspraak in twee instanties. De minister heeft verklaard bereid te zijn het amendement uit te voeren. Daarbij heeft hij armslag gevraagd in verband met het invoeringstraject. Er zou een werkgroep aan de slag gaan. In de memorie van toelichting bij de begroting van Justitie voor 2003 wordt invoering echter in het midden gelaten. Bij brief van 30 september wordt verklaard dat nog niet duidelijk is wanneer belastingrechtspraak in twee instanties zal worden ingevoerd. In de brief waarmee de commissie zeer onlangs de gecorrigeerde tabel van blz. 115 van de justitiebegroting is toegezonden, staat dat voor 2004 15 mln voor deze onderneming wordt uitgetrokken. In het antwoord op vraag 313 bij de begroting staat belastingrechtspraak in twee termijnen pas kan worden ingevoerd als er voldoende financiële middelen voor kunnen worden vrijgemaakt. In dit algemeen overleg dient de minister helderheid te verschaffen. Wordt het amendement uitgevoerd en, zo ja, wanneer? In de brief van 5 november wordt ingegaan op de financiering. Het gaat om de opbrengst van de eigen bijdrage conform de Wet inburgering nieuwkomers. Deze koppeling wordt onterecht aangebracht. Ten tijde van het amendement was er geen sprake van een verband met bezuinigingen op andere posten. De minister moet niet suggereren dat de Kamer akkoord moet gaan met bepaalde bezuinigingen om invoering van belastingrechtspraak in twee termijnen mogelijk te maken. Nederland heeft het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten ondertekend en verklaard dat te zullen uitvoeren. Daar hoort rechtspraak in strafzaken in twee instanties bij. Alleen al als verdrags-partner is Nederland gehouden dit uit te voeren. De burger heeft daar gewoon recht op. Het is ook goed in zichzelf. Een feitelijke correctie

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), K. G. de Vries (PvdA), Dittrich (D66), Vos (GroenLinks), Cornielje (VVD), Rouvoet (ChristenUnie), Van Blerck-Woerdman (VVD), voorzitter, Adelmund (PvdA), Luchtenveld (VVD), Albayrak (PvdA), ondervoorzitter, De Wit (SP), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Eurlings (CDA), Blok (VVD), Cörüz (CDA), Teeven (Leefbaar Nederland), Wolfsen (PvdA), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Schonewille (LPF), Stuger (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA) en Zeroual (LPF).

Plv. leden: Van Fessem (CDA), Arib (PvdA), De Graaf (D66), Azough (GroenLinks), Monique de Vries (VVD), Van der Staaij (SGP), Terpstra (VVD), Verbeet (PvdA), Rijpstra (VVD), Van Oven (PvdA), Lazrak (SP), De Pater-van der Meer (CDA), Karimi (GroenLinks), Ormel (CDA), Te Veldhuis (VVD), Jager (CDA), Jense (Leefbaar Nederland), Van Heemst (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Eerdmans (LPF), Wiersma (LPF), Joldersma (CDA), Varela (LPF) en Jukema (LPF).

mogelijkheid voorkomt blijvende fouten. Het comité voor de rechten van de mens heeft uitgesproken dat in strafzaken twee feitelijke instanties nodig zijn. Er is geen reden om te veronderstellen dat het comité hierbij verschil zou maken tussen verschillende soorten strafzaken. Zeker zaken waarop zware boetes staan, zullen worden beschouwd als zware strafzaken.

Er dreigt schade voor de Staat der Nederlanden. Hoe langer de invoering van belastingrechtspraak in twee instanties uitblijft, des te groter is de kans dat een belanghebbende naar het comité voor de rechten van de mens gaat. Uitspraken van dat comité kosten meestal enige tijd en hebben geen rechtstreekse werking, maar op het moment dat er een uitspraak is, ligt het voor de hand dat betrokkene een onrechtmatiggedaad-actie tegen de overheid aanspant en vraagt om schadevergoeding of teruggave van de betaalde fiscale boete. Het is ook mogelijk dat de belastingrechter, oordelend in andere zaken, met zo'n uitspraak rekening houdt en eventueel opgelegde boetes vernietigt. Iedere beboete fiscaal crimineel kan zich vervolgens tot de rechter wenden. Het gevaar is dat de belastingbetaler meer dan voorheen belasting gaat ontduiken. In 2001 is 162 mln aan boetes geïncasseerd. Daarbij is het verschil tussen verzuim- en vergrijpboeten niet geregistreerd. De eis dat men de beschikking moet hebben over twee feitelijke instanties zal met name voor vergrijpboetes gelden. Aangenomen mag worden dat het aandeel van de vergrijpboetes binnen de 162 mln groter is. Immers, dan gaat het om hogere boetes. Zelfs uitgaande van de helft, gaat het per jaar om 81 mln, heel wat meer dan de uitgave die benodigd is voor invoering van de tweede instantie.

De minister dient de Kamer een datum te noemen waarop belastingrechtspraak in twee instanties zal zijn ingevoerd.

De heer **Dittrich** (D66) constateert dat de Kamer met de aanneming van het amendement-Van Oven c.s. gekozen heeft voor twee instanties in de belastingrechtspraak. De Hoge Raad heeft de commissie d.d. 26 augustus een brief gestuurd naar aanleiding van een gesprek met de minister. Ook de Hoge Raad is van mening dat er twee feitelijke instanties moeten komen. De argumenten die ten tijde van de indiening van het amendement met de toenmalige minister van Justitie werden gewisseld, hebben onverkort gelding. In de brief van 30 september worden wisselende argumenten gebruikt om maar niet tot invoering te hoeven overgaan. In de brief van 5 november staat dat gestreefd wordt naar invoering per 1 januari 2005. Dat is weliswaar een stap voorwaarts, maar de formulering laat te veel ruimte over voor verdere vertraging. De minister dient vandaag echt een harde toezegging te doen.

In de brief van 5 november staat dat de dekking gevonden wordt in de opbrengst van de eigen bijdragen op grond van de Wet inburgering nieuwkomers. Deze koppeling wekt enige bevreemding. In de discussie over de Wet inburgering nieuwkomers is naar voren gekomen dat er te weinig geld is, omdat er ook nog veel moet gebeuren voor oudkomers. Het is in dat licht bezien vreemd om eventuele opbrengsten voor een heel ander cluster te bestemmen. Een andere dekking lijkt wenselijk.

De heer **Van de Camp** (CDA) heeft zich verbaasd over de passage in de brief over het comité voor de rechten van de mens. De behandeling van eventuele klachten zou zo lang duren, dat op het moment van de uitspraak rechtspraak in twee instanties waarschijnlijk een feit zou zijn.

Er dient zowel een wetgevingstraject als een begrotingstraject te worden doorlopen. Het is onverstandig om gelden die van de Wet inburgering nieuwkomers komen, rechtstreeks aan de belastingrechtspraak te koppelen. De minister van Financiën int en geeft uit. Een directe relatie mag dan misschien intern worden gelegd, maar daarmee dient extern terughoudend te worden omgegaan. De minister dient invoering van

Antwoord van de minister

De **minister** merkt op dat het aangenomen amendement-Van Oven c.s. een uitvoeringswet vergt, waarin de invoeringsdatum wordt opgenomen. Er is geen sprake van twijfel over de vraag of belastingrechtspraak in twee instanties moet worden ingevoerd. Het gaat slechts om het moment van invoering. Daarbij zijn diverse argumenten in het geding.

Ten eerste geeft het geen pas om een bepaling in de wet op te nemen die met sint-juttemis van kracht wordt. Ten tweede speelt de vraag hoe de kwestie zich verhoudt tot internationale verplichtingen van de Staat der Nederlanden, in het bijzonder het Internationale verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Ten derde zijn er uitvoeringsargumenten betreffende wetgevingstechniek, budgettaire gevolgen en praktische uitvoerbaarheid.

Dat laatste punt alleen al bepaalt dat een datum vóór 1 januari 2005 onmogelijk is. Zo moeten bijvoorbeeld rechters worden opgeleid. In het overleg met de Raad voor de rechtspraak is het invoeringstraject duidelijk aangegeven. Na de totstandkoming van wetgeving is daarvoor anderhalf jaar nodig. Eventueel kan parallel aan het wetgevingstraject worden geopereerd, maar het kost altijd anderhalf jaar. Gegeven de totale taak waarvoor Justitie staat en het relatieve gewicht van het belang van de verschillende zaken, is belastingrechtspraak in twee instanties geen zaak waar in deze fase een prioriteit aan moet worden gegeven, waardoor alle andere zaken terzijde zouden worden geschoven. De Afdeling wetgeving heeft een vrij omvangrijk pakket van maatregelen voor te bereiden op het terrein van de veiligheid. De rechterlijke macht is ook overigens bezig met maatregelen in de sfeer van de rechtspraak en de gerechten om de eventueel toenemende zakenlast te verwerken.

Het heeft veel moeite gekost om 17 mln vrij te maken voor de oplossing van de knelpunten die de Raad voor de rechtspraak heeft geconstateerd. Er zal bij de lopende gang van zaken 12 mln nodig zijn om de tweede instantie belastingrechtspraak mogelijk te maken. Dat bedrag zit op dit moment niet in het budget. Er is vooralsnog geen reden om verbeteringen in de strafrechtspraak opzij te schuiven voor invoering van de tweede instantie belastingrechtspraak. Zij zal worden ingevoerd wanneer de middelen ervoor beschikbaar zijn. Om die reden is in de brief van 5 november opgenomen dat gestreefd wordt naar invoering per 1 januari 2005 en zeker binnen de kabinetsperiode, ervan uitgaande dat vanaf dat moment aan de randvoorwaarden, waaronder het punt van de middelen, is voldaan.

In de begroting van Justitie is het geld voor de tweede instantie belastingrechtspraak niet vrijgemaakt. De gecorrigeerde staat die de Kamer ontvangen heeft, is door de Raad voor de rechtspraak opgesteld. Op het moment dat de zaak gaat lopen en de rechters worden aangetrokken, moeten de middelen beschikbaar zijn. Het vroegste moment van invoering is 1 januari 2005. Er worden met de minister van Financiën besprekingen gevoerd om te bereiken dat hij garandeert dat, ook als de middelen vanuit de Wet inburgering nieuwkomers niet tijdig vrijkomen, desondanks de tweede instantie belastingrechtspraak kan worden ingevoerd. Vanaf het moment dat die zekerheid wordt geboden, kan de machinerie gaan lopen. Financiën heeft deelgenomen aan de werkgroep die dit voorjaar een conceptwetsvoorstel heeft opgesteld, maar de financiële vooruitzichten zijn sindsdien natuurlijk verslechterd.

Naar aanleiding van de begrotingsvoorbereiding is opnieuw over de middelen gediscussieerd. Er is met Financiën overlegd over de uitvoering van de moties die zijn aangenomen in het kader van de algemene politieke beschouwingen. De bezuinigingen op het punt van de inburgering

waren niet geheel meegenomen in de meerjarencijfers. Als thans het proces in gang wordt gezet en de middelen van de inburgering later dan verwacht beschikbaar komen, dan wordt het veiligheidsbudget weggedrukt en dat is niet de bedoeling.

Het is niet onmogelijk dat Nederland thans niet voldoet aan zijn internationale verplichtingen. Het comité heeft een uitspraak gedaan die betrekking had op de doodstraf. Of dat helemaal voor belastingrechtspraak in twee instanties geldt, is niet zonder meer zeker. De Hoge Raad heeft aangegeven dat dit niet ondenkbaar is. De schade die voor de Staat kan ontstaan, zal hooguit betrekking hebben op de termijn van 1 januari 2005 tot het eventuele latere moment dat de kwestie wordt gerealiseerd. Het huidige systeem kent een bezwaarschriftprocedure, een feitelijke procedure en eventueel een cassatieprocedure. Als de rechter meent dat dit systeem ook bij benadering niet voldoet aan de verplichting van twee feitelijke instanties, dan moet daar vanzelfsprekend uitvoering aan worden gegeven. De rechtsbescherming op dit terrein wordt door de minister echter voldoende geacht.

Er is niet slechts wetgeving nodig om een tweede instantie mogelijk te maken. Er moet ook wetgeving tot stand komen om veranderingen op het terrein van de inburgering te realiseren. Een juridische samenhang tussen beide is er niet. Als er uit anderen hoofde middelen beschikbaar komen, kan invoering van de tweede instantie in de belastingrechtspraak natuurlijk onafhankelijk plaatsvinden.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Van Oven** (PvdA) vraagt naar de activiteiten sinds het rapport van de werkgroep is verschenen. Elke maand dat het proces stilstaat, is potentieel tijdverlies. Het verdient aanbeveling het wetgevingstraject te voltooien in afwachting van de financiële voorziening. Door de aanneming van het amendement is de minister niet meer vrij om invoering naar believen uit te stellen.

Er is een belang mee gediend dat Nederland zich als een loyaal verdragspartner opstelt. Het zevende protocol bij het EVRM betreft ook het hoger beroep. Nederland is daar bewust buiten gebleven. Het zevende protocol komt materieel wat het strafrecht betreft overeen met artikel 14 BuPo. Door de uitspraken van het comité is duidelijk geworden dat ook zware fiscale boetes zaken daaronder vallen. Nederland weet dus heel goed dat het gehouden is om onder artikel 14 BuPo zware strafrechtelijke zaken in twee instanties te doen berechten.

Met betrekking tot de mogelijke schade voor de Staat dient te worden opgemerkt dat er zeker een risico is dat er een grote stroom van zaken komt, hetzij doordat het comité met een uitspraak komt, hetzij nadat de Hoge Raad zelfstandig tot een dergelijke uitspraak is gekomen. Het is zeer de vraag of pas vanaf 1 januari 2005 schade kan ontstaan. Ook door het ontbreken van verdragsbenodigde wetgeving kan schade ontstaan. De burger kan dat bij de overheid opeisen. Vanaf het moment dat een rechter het niet in orde verklaart, worden reeds opgelegde boetes mogelijk teruggevorderd.

De heer **Dittrich** (D66) heeft zich verbaasd over de opmerkingen van de minister over de werklast op het departement en de prioriteit voor veiligheidszaken. In eerdere periodes is er wel voor gekozen om een deel van het wetgevingsproces uit te besteden. Mogelijk biedt dat ook in deze kwestie uitkomst, misschien in samenspraak met een universiteit. Overigens lijkt er geen sprake te zijn van een al te omvangrijk project. De datum van 1 januari 2005 moet haalbaar zijn.

De **minister** wijst erop dat het wetsvoorstel gereed is. Het gaat thans om de voorbereiding van de inwerkingtreding, waarvoor de Raad voor de

rechtspraak zonder meer anderhalf jaar nodig acht. Indiening van het wetsvoorstel thans zou ongewenste verwachtingen wekken. Op de vraag wat er sinds het voorjaar is gebeurd, kan worden geantwoord met: verkiezingen en een verslechterend financieel kader.

Er is inderdaad een risico dat eerdere zaken onder het beslag van de rechtspraak komen te vallen. Daar is echter niets aan te veranderen vóór de datum dat de zaak op zijn vroegst geregeld kan zijn. Eventuele schade wordt voor lief genomen vanwege de inschatting van de mogelijkheid en het moment van een uitspraak in dezen. Overigens kan er theoretisch gezien voor worden gekozen, de huidige cassatierechtspraak te veranderen in een tweede feitelijke instantie.

Binnen de begroting voor 2003 is 17 mln extra nodig om de rechterlijke macht te laten functioneren zoals dat moet om de al bestaande wetgeving uit te voeren. Het gaat dus niet om een prioriteit voor allerlei plannen die nog niet in wetten zijn vastgelegd. Invoering van belastingrechtspraak in twee instanties zou uit dat budget een hap van 12 mln à 15 mln nemen en dat moet onwenselijk worden geacht. Nogmaals, voor de dekking wordt allereerst gedacht aan de langzaam oplopende opbrengst van de eigen bijdragen op grond van de Wet inburgering nieuwkomers.

Het is niet juist dat het zevende protocol bij het EVRM gelijk staat aan het aan de orde zijnde artikel. Nederland heeft dat niet geratificeerd, omdat dat ook gevolgen zou hebben voor de vreemdelingenwetgeving. Dat is bij deze formulering niet het geval. Met het aanvaarden van het verdrag is het niet de bedoeling van de Nederlandse Staat geweest om twee instanties in te voeren. Er was niet gerekend op een dergelijke uitleg door het comité, een uitleg die overigens dus niet rechtstreeks bindend is.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van Blerck-Woerdman

De wnd. griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Beuker