



2.7.2.5 De techniek (de activiteit) van het wetgeven

De zelfstandigheid van de wetgevende macht behelst met name de techniek, de activiteit, van het wetgeven en hierbij zijn, zoals gezegd, velen betrokken. Het in acht nemen van de paragrafen 2.7.1.3a en 3b vermelde aanwijzingen en richtlijnen geldt als een belangrijke voorwaarde voor het tot stand komen van een kwalitatief goede en uniforme wetgeving. Deze aanwijzingen en richtlijnen berusten onder meer op inzichten die gaandeweg in de praktijk ingang hebben gevonden en reeds in bestaande regels hun sporen hebben nagelaten. Zij lenen zich uitstekend voor alle regelingen en voorschriften die op centraal niveau worden vastgesteld, zoals wetten in formele zin.⁴⁹⁶ Wel moet worden meegewogen dat het ontwerpen van regelingen, die politiek "haalbaar" zijn, een belangrijke bron van zorg is voor degenen die die regelingen daadwerkelijk moeten maken. Echt moeilijk wordt het als de politieke eisen te zeer uiteen lopen. Hier ligt de verantwoordelijkheid van politici.⁴⁹⁷ Daarom kan het van belang zijn dat degenen die daadwerkelijk zijn betrokken bij de activiteit van het wetgeven een zekere ondersteuning krijgen via vrijblijvende adviezen, verstrekt door overlegorganen die aansluiting hebben bij de maatschappelijke werkelijkheid van belastingbetalers. Anderzijds dient er een eerlijke discussie plaats te vinden over de wijze waarop en de reden waarom regels worden geformuleerd.⁴⁹⁸ In dit verband wil ik verwijzen naar de uitspraak van Machiavelli, weergegeven door Giebels: "Ongelukkig zijn die staten die zich niet aan een verstandige wetgever onderwerpen. Bestaan er geen wetten, dan worden onwettige middelen aangegrepen en deze situatie is ongetwijfeld erger dan gene."⁴⁹⁹ Geldt dit ook voor staten zonder verstandige wetgeving?

Het gaat bij een kwalitatief goede wetgeving vooral om een taalkundig, logische verwoording van de juridische aspecten van de wetgeving. Deze verwoording moet in beginsel zijn afgestemd op de zwakste partij bij het proces van belastingheffing en niet op de juridisch, best onderlegde partij. Hiervoor bestaat bij de belastingwetgeving onvoldoende aandacht. Het initiatief tot dit soort wetgeving komt immers vaak voort uit andere, politieke doelstellingen. Het gaat veelal niet om het creëren van rechtsregels voor een bepaald rechtsgebied. In dit opzicht neemt het belastingrecht te midden van andere rechtsgebieden, zoals het civiele recht, een uitzonderingspositie in. De goedwillende, maar minder deskundige belastingbetaler kan hiervan de dupe worden.

⁴⁹⁶ C. Waaldijk[58, blz. 55].

⁴⁹⁷ C. Waaldijk[58, blz. 4e v.f.].

⁴⁹⁸ C. Waaldijk[58]: "Er is tenslotte nog een andere groep voor wie het belangrijk kan zijn iets te leren over het geven van regels. Dat zijn burgers en hun vertegenwoordigers in belangengroepen en partijen. Veel regelgeving wordt beïnvloed door gelobby van en onderhandelen met belanghebbenden of hun organisaties. Deze vinden dan vaak ambtenaren tegenover zich, die op wetgevingsterrein veel deskundiger zijn (of lijken). Daardoor is het voor die ambtenaren gemakkelijker om lastige mensen af te wimpelen met een beroep op technische of procedurele "onmogelijkheid". Daarom is het voor belangengroepen van belang enig inzicht te hebben in wat regelgevingstechnisch wel en wat niet kan. Met dat inzicht kunnen zij nagaan of de argumenten van koppige ambtenaren oprecht zijn of niet." (blz. 3)

⁴⁹⁹ L.J. Giebels[63, blz. 53].