

VERSLAG VAN HET MONDELINGE OVERLEG,
TEVENS EINDVERSLAG

No. 9

Na bestudering van de Memorie van Antwoord achtte de Commissie van Voorbereiding het wenselijk met de Regering in mondeling overleg te treden over de vraag, of de rechtspraak in belastingzaken dient te worden opgedragen aan de bestaande gerechtshoven — zoals in het wetsontwerp wordt voorgesteld —, dan wel of de voorkeur moet worden gegeven aan afzonderlijke „hoven voor belastingzaken”.

Bij dit overleg, dat plaatsvond op 2 december 1955, waren van de zijde der Regering aanwezig de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Financiën, die zich resp. hadden doen vergezellen van de heren mr. A. Mulder, raadadviseur bij het Departement van Justitie en mr. J. G. Detiger, plv. hoofd van de directie wetgeving Directe Belastingen.

Een der leden zette opnieuw de bezwaren tegen het stelsel van het wetsontwerp uiteen. Wil men op de duur komen tot een sluitend systeem van administratieve rechtspraak — hetgeen dit lid in hoge mate wenselijk achtte — dan dient te worden vermeden, dat men van de bestaande administratieve rechtspraak bepaalde gedeelten afsplitst en deze onderbrengt bij de gewone rechterlijke macht. In het bijzonder drukt dit bezwaar, nu het gaat om de belastingrechtspraak, die een baanbrekende functie op het terrein van de administratieve rechtspraak heeft verricht — de instelling van een speciale administratieve rechter voor belastingzaken toch was de eerste stap op de weg naar allerlei rechtsprekende organen voor bepaalde gebieden van het publiek recht — en als een afgerond geheel mag worden beschouwd. De belastingrechtspraak behoort naar haar wezen niet thuis bij de gewone rechterlijke macht, zo meende dit lid. De argumenten, door de presidenten der gerechtshoven aangevoerd tegen het voorstel, werden door dit lid onderschreven. De instelling van belastingkamers bij de gerechtshoven zal daarin inderdaad een slecht passend en moeilijk te integreren element brengen, ten detrimente van de homogeniteit dier colleges. Een duidelijke afbakening tussen de verschillende gebieden van het recht zal er bovendien door worden vertroebeld.

Terwijl enkele andere leden deze opvatting voorshands konden onderschrijven, daarbij erkennende, dat ook aan de instelling van afzonderlijke belastinghoven bepaalde bezwaren kleven, werd van weer andere zijde gewezen op het grote belang van eenheid in de rechtspraak. Deze moet niet verder dan strikt noodzakelijk is doorbroken worden. Bij de belastingrechtspraak is die noodzaak te minder aanwezig, nu er een zo duidelijke verwantschap bestaat tussen het belastingrecht, het civiele en het strafrecht. In principe konden de hierbedoelde leden zich daarom met het voorstel van de Regering verenigen.

Voorts werd betoogd, dat de belastingrechtspraak in haar huidige gedaante bezwaarlijk een goed voorbeeld van administratieve rechtspraak genoemd kan worden. De kernfout, die aan de organisatie van deze tak van rechtspraak kleeft, is, dat zij niet is opgedragen aan beroepsrechters. Dat daarin thans verandering zal komen, is de belangrijkste verdienste van het wetsontwerp. De vraag, of die beroepsrechters in afzonderlijke colleges dan wel in de bestaande gerechtshoven een plaats zullen krijgen, is van de tweede orde. Bij de beantwoording zullen praktische argumenten de doorslag moeten geven. De bezwaren, door de Regering in de Memorie

van Antwoord tegen onderbrenging bij de rechtbanken aangevoerd, achtte het thans aan het woord zijnde lid gegrond. Bij de keuze, die dan overblijft, pleiten redenen van eenheid van rechtspraak en van efficiency voor het standpunt van de Regering. Daartegenover staat echter, dat de tegenzin, die uit het rekest van de presidenten der gerechtshoven tegen deze oplossing naar voren komt, de aanvaarding daarvan in psychologisch opzicht weinig aantrekkelijk maakt.

Een ander lid was ervan overtuigd, dat deze laatste bezwaren slechts van tijdelijke aard zullen zijn. Wanneer eenmaal een wettelijke regeling in deze zin tot stand is gekomen, zal de oplossing, die de Regering aan de hand heeft gedaan, de juiste blijken te zijn, vooral indien de nieuwe regeling in overleg met de gerechtshoven zal worden uitgevoerd.

Het hierbedoelde lid achtte het niet noodzakelijk, dat de nieuw te benoemen raadsheren al dadelijk bij uitstek deskundigen op het terrein van het belastingrecht zullen zijn. Indien bekwame rechters uit de rechtbanken tot raadsheren voor de belastingkamers van de gerechtshoven worden benoemd, zullen dezen zich na een betrekkelijk kort tijdsverloop een voldoende kennis van het belastingrecht eigen hebben gemaakt, hetgeen wordt bevestigd door de ervaring met benoemingen van raadsheren voor de belastingkamer van de Hoge Raad. Dit werd van andere zijde beaamd.

Een lid merkte echter op, dat, wanneer de belastingkamers gaan werken, het toch noodzakelijk zal zijn, dat een belangrijk aantal van de raadsheren van de aanvang af belastingdeskundigen zijn. Dit heeft aanleiding gegeven tot het openen van de mogelijkheid om althans tijdelijk raadsheren te benoemen, die geen meester in de rechten zijn en die daarom uitsluitend aan de belastingrechtspraak zullen deelnemen. Daartegen had het thans aan het woord zijnde lid vooralsnog ernstige bedenking, niet omdat hij vreesde, dat deze raadsheren minder bekwame rechtsgeleerden zullen zijn dan de anderen, maar wel omdat hierdoor de colleges uit raadsheren van verschillende orde zullen gaan bestaan, nl. enerzijds degenen, die bevoegd zijn in alle kamers van het Hof zitting te hebben, en anderzijds uit hen, die alléén zitting mogen hebben in de belastingkamers. Met dit bezwaar voor ogen gaf dit lid de voorkeur aan afzonderlijke belastinghoven.

Van de zijde der Regering werd omtrent de verhouding van het onderhavige ontwerp tot de administratieve rechtspraak in het algemeen opgemerkt, dat de in het ontwerp voorziene rechtspraak in belastingzaken niet in de eerste plaats als een zuiver voorbeeld van administratieve rechtspraak mag worden gezien en wel met name, omdat het bij de belastingheffing gaat om de toepassing van concrete voorschriften en om geldsvorderingen, waarbij de rechter voornamelijk zal staan voor vragen van wetsinterpretatie. „In het algemeen rechtsbewustzijn leven- de beginselen van behoorlijk bestuur”, waarvan b.v. sprake is in de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie, zullen daarbij slechts zelden in het geding komen. Hoewel het belastingrecht in zijn begripsvorming veelal autonoom is, steunt het wat zijn inhoud betreft op de grondslagen van het burgerlijk recht, meer dan dit het geval is bij het administratieve recht in het algemeen. De rechtspraak in belastingzaken en die in burgerlijke zaken zijn dan ook nauw aan elkaar verwant. Voorts werd erop gewezen, dat de consequentie van de uit de commissie naar voren gebrachte zienswijze zou zijn, dat men zich zou moeten afvragen of de cassatieprocedure in de administratieve rechtspraak in belastingzaken zou moeten worden gehandhaafd. Niemand wenst deze echter, op dit gebied, door een ander instituut te vervangen.

Wat betreft de voorgestelde mogelijkheid om — voor een overgangstijd — raadsheren te benoemen, die niet de graad of de hoedanigheid bezitten, bedoeld in artikel 64 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie, werd opgemerkt, dat volledig vertrouwen bestaat, dat de leden van de gerechtshoven hun eventuele nieuwe ambtgenoten, waaronder mede degenen, die ingevolge de voorgestelde overgangsbepaling zouden worden benoemd, zullen tegemoet treden op dezelfde wijze, waarop in het verleden steeds nieuwbenoemde raadsheren zijn ontvangen. Van

de rechterlijke colleges kan worden verwacht, dat zij de beslissing van de wetgever en — ter uitvoering van de wet — van de Kroon zullen eerbiedigen. Van de zijde der Regering worden dan ook geen moeilijkheden wat betreft de samenwerking binnen de gerechtshoven geducht.

Van de zijde der Regering werd er voorts op gewezen, dat het probleem der toebedeling van de rechtspraak in belastingzaken, zoals het bij het overleg naar voren kwam, inderdaad voornamelijk van de praktische zijde moet worden benaderd. Schept men afzonderlijke organen, dan vergt dit extra kosten. Deze betreffen in de eerste plaats de gebouwen en de inrichting daarvan. Voorts zijn ook de kosten van de griffies hoger dan indien aan de gerechtshoven belastingkamers worden toegevoegd. Ten slotte moet ermede rekening worden gehouden, dat de leden van afzonderlijke hoven voor belastingzaken niet zouden kunnen rouleren met raadsheren, die met andere taken zijn belast, zodat er ook minder gelegenheid bestaat om in geval van ziekte of belet tijdelijk een lid van een andere kamer in te schakelen.

Bij de gewone gerechtshoven zal er daarentegen wel een mogelijkheid van roulering met leden uit andere kamers zijn, behoudens dan ten aanzien van de raadsheren, die niet meesters in de rechten zijn.

Een voordeel van de inschakeling van belastingkamers bij de gerechtshoven is voorts, dat leden van lagere colleges zich in de toekomst voor het ambt van raadshere in een belastingkamer kunnen gaan specialiseren, zonder dat daarbij hun kansen worden afgesneden om aan de gewone rechtspraak deel te nemen.

Wat de kwestie der specialisatie betreft, hierbij moet worden vooropgesteld, dat de belastingrechtspraak samenwerking vraagt tussen meer algemeen gevormde rechters en rechters, die meer gespecialiseerd zijn in het belastingrecht. Een dergelijke synthese is eerder te bereiken bij belastingkamers van de gerechtshoven dan bij afzonderlijke hoven voor belastingzaken. In de toekomst valt te verwachten, dat meesters in de rechten, met belangstelling voor het belastingrecht, zich op dat laatste gebied zullen gaan specialiseren, terwijl omgekeerd te verwachten valt, dat deskundigen op het stuk van het belastingrecht ernaar zullen streven de graad of hoedanigheid, als bedoeld in artikel 64 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie, te verkrijgen.

Tijdens de replieken verklaarde het lid, wiens beschouwingen in dit verslag het eerst werden weergegeven, niet door de argumenten van de Regering overtuigd te zijn. In de opvatting, dat belastingzaken niet onder de administratieve rechtspraak zouden behoren, omdat het daarbij in wezen gaat om de inning van geldvorderingen, kon dit lid allerminst delen; de rechtsbescherming van de burger tegen de Staat, in casu de fiscus, staat hier op de voorgrond. Het grote bezwaar tegen de bestaande raden van beroep schuilt in het feit, dat zij in hoofdzaak zijn samengesteld uit personen, die elders een hoofd-functie vervullen. Wanneer de benoeming van uitsluitend beroepsrechters dit bezwaar zal hebben weggenomen, kan niet worden ingezien, waarom dan tegelijk de gehele organisatie gewijzigd moet worden. De financiële motieven kon dit lid niet hoog aanslaan. In een aantal gerechtshoven zal nog wel plaats te vinden zijn om deze nieuwe colleges onder te brengen; bij het ontwerpen van nieuwe gebouwen zal men met deze behoefte in elk geval rekening kunnen houden. Wat de griffies betreft, deze zullen toch uitgebreid moeten worden, wanneer er belastingkamers bij de gerechtshoven zullen komen. Indien de Regering van afzonderlijke colleges inderdaad niet wil weten, waarom draagt zij dan de belastingrechtspraak niet eenvoudig aan de gewone rechter op, zo vroeg dit lid zich af. Wanneer de rechters in deze zaken niet voldoende deskundig zijn, kunnen zij zich door belastingdeskundigen e.d. laten voorlichten, een gang van zaken, die ook op andere gebieden zeer gebruikelijk is. Dit lid zou deze methode allerminst willen aanbevelen; in de gedachtegang van de Regering lijkt zij echter consequent, hetgeen van de incorporering van speciale belastingrechters in de gerechtshoven niet gezegd kan worden.

Andere leden meenden, dat dit betoog ten onrechte uitgaat van de veronderstelling, dat de gerechtshoven in den vervolge samengesteld zullen zijn uit enerzijds juristen en anderzijds belastingdeskundigen. In feite is het echter zo, dat de nieuwe raadsheren-belastingdeskundigen in kennis van het burgerlijk en strafrecht in genen dele zullen onderdoen voor degenen, die een universitaire juridische opleiding genoten hebben. De opleiding aan de Rijksbelastingacademie en die van de kandidaat-notarissen biedt daarvoor voldoende waarborgen. De vraagstukken op het gebied van het belastingrecht zijn trouwens in wezen juridische problemen. Natuurlijk zullen de raadsheren weleens deskundige voorlichting nodig hebben, maar deze ligt op een ander vlak dan het eerder aan het woord zijnde lid veronderstelde. In de belastingprocedure toch bestaat in beginsel niet meer aanleiding tot het vragen van deskundigenadvies dan in de civiele procedure, nl. alleen voor de vaststelling van bepaalde feitelijke omstandigheden (taxaties e.d.). Voor het overige gaat het ook bij de belastingprocedure om juridische kwesties; telkens zal de vraag beantwoord moeten worden, of de fiscus door het opleggen van de aanslag al dan niet in strijd met de wet heeft gehandeld, een vraag, die door de gewone rechter beantwoord dient te worden. In verband met de cassatierechtspraak door de Hoge Raad is het ook uit een oogpunt van systematiek wenselijk, dat de belastingrechtspraak aan de gewone colleges zal worden toevertrouwd.

Een der leden, die aanvankelijk voor afzonderlijke hoven geporteerd was, erkende het gewicht van het argument, dat dit systeem belangrijk meer kosten zal vergen dan het andere. Niet geheel weggenomen was echter zijn bezwaar tegen het feit, dat men nu in de hoven raadsheren van verschillende orde zal krijgen. Om dit te voorkomen, leek het dit lid gewenst, dat van de aanvang af de belastingdeskundige raadsheren ook zitting zullen kunnen hebben in de andere kamers en omgekeerd. Deze gedachte zou spreker ernstig in de aandacht van de bewindslieden willen aanbevelen.

De Minister en de Staatssecretaris, die zich bij de argumenten, die uit de commissie voor incorporering naar voren werden gebracht, konden aansluiten, achtten de gesuggereerde uitbreiding van de competentie der belastingdeskundige leden, die de

meesterstitel niet bezitten, niet wenselijk. Artikel 27 van het wetsontwerp geeft een overgangsregeling, waarvan de ratio gelegen is in de behoefte, die bij de invoering van de nieuwe wettelijke regeling gedurende de eerste 10 à 15 jaren zal bestaan. Het komt niet gewenst voor om die uitzonderingsregeling verder gelding te doen hebben dan strikt noodzakelijk is. De bewindslieden onderstreepten ten slotte nogmaals, dat het aangevoerde bezwaar alleen in de overgangperiode zal gelden; en ook dan zal het, naar verwacht mag worden, niet van ernstige aard blijken te zijn, te meer daar vermoedelijk een belangrijk deel van de nieuw te benoemen raadsheren aan de voorwaarden, gesteld in artikel 64 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie en het Beleid der Justitie, zullen voldoen.

Met de mededeling van het bovenstaande acht de Commissie van Voorbereiding de openbare behandeling van het wetsontwerp voldoende voorbereid.

Vastgesteld 20 december 1955.

C. VAN DEN HEUVEL

OUD

WTTEWAALL VAN STOETWEGEN

TENDELOO

HOFSTRA

LUCAS

GERBRANDY

N. VAN DEN HEUVEL

LEMAIRE

VAN RIJCKEVORSEL

BURGER ¹⁾.

¹⁾ Plaatsvervanger van mejuffrouw Zeelenberg, die buitenslands vertoeft.