

93/62-1

Ter inzage
gelegd stuk

ADVIES
VAN
DE COMMISSIE VOOR DE TOETSING VAN WETGEVINGSPROJECTEN
OVER
DE WETSPROCEDURE

(CTW 92/6 - 30 september 1992)

Commissie voor de Toetsing
van Wetgevingsprojecten
Stafafdeling algemeen wetgevingsbeleid
telefoon: 070 - 370 68 81
correspondentie-adres:
Ministerie van Justitie
Schedeldoekshaven 100, H 543
postbus 20301
2500 EH Den Haag

TOETSINGSCOMMISSIE




REGERINGSCOMMISSARIS
VOOR DE TOETSING VAN
WETGEVINGSPROJECTEN

Aan de Minister van Justitie
's-Gravenhage, 30 september 1992

Namens de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten
bied ik u hierbij het advies aan dat de Commissie uitbrengt
over de wetsprocedure.

De Commissie geeft u in overweging het advies openbaar te
maken.


Prof. mr. C.A.J.M. Kortmann

100

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding	1
<u>1.1. Aanleiding</u>	1
<u>1.2. De wetsprocedure</u>	1
<u>1.3. Kwaliteit van wetgeving</u>	2
<u>1.4. Kader van het advies en beperkingen</u>	2
<u>1.5. Opzet van het advies</u>	3
Hoofdstuk 2. Begin van de wetgevingsprocedure	5
<u>2.1. Redenen voor wetgeving</u>	5
<u>2.2. Speciale aandacht implementatiewetgeving</u>	5
Hoofdstuk 3. Voorbereiding door de regering	7
<u>3.1. Departementale fase</u>	7
3.1.1. Huidige situatie	7
3.1.2. Probleemanalyse	7
3.1.2.1. Algemeen	7
3.1.2.2. EG-implementatie	9
3.1.3. Voorstellen	10
3.1.3.1. Algemeen	10
3.1.3.2. EG-implementatie	13
<u>3.2. Advies over wetsvoorstel</u>	13
3.2.1. Huidige situatie	13
3.2.2. Probleemanalyse	14
3.2.2.1. Algemeen	14
3.2.2.2. EG-implementatie	14
3.2.3. Voorstellen	14
3.2.3.1. Algemeen	14
3.2.3.2. EG-implementatie	15
<u>3.3. Behandeling in ministerraad</u>	15
3.3.1. Huidige situatie	15
3.3.2. Probleemanalyse	16
3.3.3. Voorstellen	16
<u>3.4. Advies door de Raad van State</u>	16
3.4.1. Huidige situatie	16
3.4.2. Probleemanalyse	17
3.4.3. Voorstellen	18
3.4.3.1. Algemeen	18
3.4.3.2. EG-implementatie	19
Hoofdstuk 4. Parlementaire behandeling	21
<u>4.1. Tweede Kamer</u>	21
4.1.1. Huidige situatie	21
4.1.1.1. Behandeling wetsvoorstellen	21
4.1.1.2. Betrokkenheid Tweede Kamer bij gedelegeerde wetgeving	22
4.1.1.3. Herziening Reglement van Orde	22

4.1.2. Probleemanalyse	23
4.1.2.1. Algemeen	23
4.1.2.2. EG-implementatie	24
4.1.3. Mogelijke oplossingen	25
4.1.3.1. Verkorting van formele wetsprocedures	25
- Hamerstukprocedure	
- Verkorte procedure	
- Stilzwijgende goedkeuring	
4.1.3.2. Delegatie verruimings-varianten	27
- Algemene machtigingswetten (I en II)	
- Sectorale machtigingswetten	
- Taakverwaarlozingsregeling voor de formele wetgever	
4.1.4. Beoordeling	28
- Principiële keuze	
- Primaat wet bij implementatie EG-regelgeving	
- Praktische overwegingen	
- Specifieke ruime delegatiebepalingen	
4.1.5. Keuze	30
4.1.6. Andere voorstellen	32
4.1.6.1. Algemeen	32
4.1.6.2. EG-implementatie	34
<u>4.2. Eerste Kamer</u>	34
4.2.1. Huidige situatie	34
4.2.2. Probleemanalyse	34
4.2.3. Voorstellen	35
4.2.3.1. Algemeen	35
4.2.3.2. EG-implementatie	35
Hoofdstuk 5. Bekrachtiging, bekendmaking en inwerkingtreding	37
<u>5.1. Huidige situatie</u>	37
<u>5.2. Probleemanalyse</u>	37
<u>5.3. Voorstellen</u>	37
Hoofdstuk 6. Vormgeving van wetsvoorstellen.	39
<u>6.1. De opzet van wijzigingswetten</u>	39
<u>6.2. Memorie van toelichting</u>	39
Hoofdstuk 7. Samenvatting en aanbevelingen	41

Bijlagen:

1. Samenstelling van de voorbereidingswerkgroep
2. Wijzigingen in de wetgevingsprocedure sedert 1815
3. Vergelijking wetgevingsprocedures in andere EG-landen
4. Tijdsduur implementatie van EG-richtlijnen via formele wetgeving
5. Duur van de parlementaire fase van de implementatie-procedure in drie andere EG-landen

ADVIES VAN DE COMMISSIE VOOR DE TOETSING VAN WETGEVINGSPROJECTEN OVER DE WETSPROCEDURE (CTW 92/6)

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

In het door de ministerraad goedgekeurde werkprogramma van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (de Toetsingscommissie) voor het jaar 1991-1992 is opgenomen het onderwerp "de wetsprocedure" (Kamerstukken II 1991-1992, 22300 VI, nr. 12, blz 25 e.v.). Ter toelichting van dit voornemen dient de volgende passage: "De wetsprocedure is sinds 1848 globaal dezelfde gebleven. De Toetsingscommissie vraagt zich af of deze wel zo doelmatig is. Voor veel wetsvoorstellen is in de kamer(s) der Staten-Generaal weinig belangstelling. Dit is ten dele een gevolg van het vaak technische karakter van wetsvoorstellen en van de overbelasting. In de ons omringende landen kent men verschillende vormen van vereenvoudigde wetgeving. Het praktische voordeel daarvan is dat op het niveau van de formele wet wetwijziging tot stand gebracht kan worden. De Toetsingscommissie zal in een advies over de wetsprocedure nagaan of de Grondwet niet zo zou moeten worden gewijzigd dat een vereenvoudigde wetsprocedure, hetzij binnen of buiten het kader van de EEG-implementatie, mogelijk is."

Het onderwerp staat ook bij anderen op de agenda. Bijvoorbeeld in het Rapport bijzondere commissie Vraagpunten (Kamerstukken II 1990-1991, 21427, nr. 3) wordt aandacht besteed aan wat wordt genoemd de kwaliteit van het wetgevingsproces. In dit rapport wordt met zoveel woorden gesteld dat "wat de kwaliteit van het wetgevingsproces betreft ... zeer breed de opvatting (blijkt) te leven, dat de procedure van wetgeving ondoelmatig is en leidt tot het traag tot stand komen van wetgeving". Op verschillende aspecten van de wetgevingsprocedure worden vervolgens vraagpunten geformuleerd. De meeste van deze vraagpunten komen hierna ook aan de orde.

1.2. De wetsprocedure

De wetsprocedure is zoals gezegd sedert de vorige eeuw niet wezenlijk veranderd. Bijlage 2 bij dit advies toont dit aan de hand van de relevante teksten van de Grondwet en de Reglementen van Orde van de Tweede Kamer en de Ministerraad sedert 1815 aan. Dit rechtvaardigt de vraag of de wetsprocedure nog wel aan de eisen van de tijd voldoet.

Wat moet worden verstaan onder de wetsprocedure? Dit advies begrijpt hieronder niet alleen wat vroeger wel werd aangeduid met het "gemeen overleg". Dit neemt niet weg dat de zogenaamde parlementaire fase van de totstandkoming van een wet een zeer belangrijke is en ook de fase die het meest in het oog springt. Deze speelt zich immers in het openbaar af. Er zijn meer fasen in het wetgevingsproces te onderkennen. Deze verdienen afzonderlijk beschouwing. De Toetsingscommissie onderscheidt de navolgende fasen:

- de voorbereidingsfase door de regering
- de fase van de parlementaire behandeling
- de afronding.

Binnen deze fasen zijn overigens weer verdere onderverdelingen aan te brengen, wat het advies in voorkomende gevallen ook doet.

1.3. Kwaliteit van wetgeving

Hoewel de kwaliteit van de inhoud van wetgeving en die van de procedure van wetgeving te onderscheiden zijn, kunnen zij vaak niet los van elkaar worden gezien. De uitgebreide wetsprocedure hangt direct samen met de zorgvuldigheid waaraan wetgeving moet voldoen. Zorgvuldigheid zowel naar de procedure (advies en overleg met betrokkenen, parlementaire behandeling, bekendmakingsvoorschriften, enz.) als naar de inhoud (evenredigheid, voldoen aan constitutionele beginselen, uitvoerbaarheid, enz.). Ook het primaat van de wetgever zoals dat de laatste jaren in ons land weer in versterkte mate naar voren is gekomen, heeft gevolgen voor de te volgen procedure: belangrijke regels moeten de kamers passeren en mogen niet alleen door de regering (Kroon) of een minister tot stand worden gebracht.

Uitgangspunt van de Toetsingscommissie in dit advies is het zoeken naar mogelijkheden om tot versnelling van de wetsprocedure te komen waar dat mogelijk is. Als randvoorwaarde geldt daarbij dat aan de kwaliteit van de wetgeving geen afbreuk wordt gedaan.

1.4. Kader van het advies en beperkingen

Het advies handelt over de procedure van de wet in formele zin: hieronder wordt verstaan de procedure van totstandkoming van een door de regering en Staten-Generaal gezamenlijk, op initiatief van de regering, tot stand te brengen wet. Dit betreft het overgrote deel van de wetgeving in formele zin. Over de procedure van andere wetten handelt dit advies niet. De wijze van herziening van de Grondwet wordt hier dus niet besproken, hetzelfde geldt voor initiatiefwetten. De rijkswetten blijven ook buiten beschouwing. Evenmin zal de procedure van totstandkoming van lagere regelgeving op het centrale niveau worden behandeld.

Het advies beperkt zich tot de hoofdzaken van de wetsprocedure. Administratieve procedures, welke op zichzelf wellicht voor verbetering vatbaar zijn, blijven in dit advies buiten behandeling. Dit geldt bijvoorbeeld de vraag in hoeverre toepassing van moderne informatietechnieken zoals electronic mail kan bijdragen aan een efficiënter wetgevingsproces. Hetzelfde geldt voor interne organisatorische vraagstukken.

Een dynamische benadering van de wetsprocedure brengt met zich om ook hetgeen na de plaatsing in het Staatsblad met een wet gebeurt onder de wetsprocedure te begrijpen. Het gaat dan met name om de evaluatie van een wet. Hoewel de Toetsingscommissie groot belang hecht aan de evaluatie van wetgeving, wordt dat onderwerp in dit advies niet behandeld. In de nota Zicht op wetgeving (Kamerstukken 1990-1991, 22008, nrs. 1 en 2) heeft de regering aangekondigd zelf met een nota over dit onderwerp te komen.

De Toetsingscommissie acht het niet haar taak om over het bestaansrecht van deelnemers in het wetgevingsproces uitspraken te doen. Opheffing van adviesorganen of zelfs afschaffing van de Eerste Kamer zijn aanbevelingen die, hoe versnellend zij misschien ook zouden kunnen zijn voor de wetsprocedure, in dit kader niet aan de orde komen.

De laatste beperking die de Toetsingscommissie zich oplegt is, dat voorstellen die recentelijk nog zijn besproken (en meestal afgewezen), niet opnieuw de revue passeren. Ook aan haar eigen advisering wil de Toetsingscommissie de eis van efficiency stellen. In dit verband spreekt de Toetsingscommissie zich dan ook niet uit over zaken als het wetgevingsreferendum en de vaste Commissie voor de wetgeving van de Tweede Kamer.

Tot slot van deze inleidende opmerkingen zij opgemerkt dat veranderingen in de wetsprocedure weliswaar gericht kunnen zijn op versnelling daarvan, maar dat de verwezenlijking daarvan in de praktijk zal moeten komen van de bij het wetgevingsproces betrokkenen. Slechts wanneer dezen overtuigd zijn van de wenselijkheid van een snellere wetsprocedure, kan verwacht worden dat procedurewijzigingen ook werkelijk leiden tot een snellere totstandkoming van wetten.

1.5. Opzet van het advies

Na enige opmerkingen ten aanzien van de redenen waarom tot wetgeving kan worden besloten (hoofdstuk 2), wordt systematisch aandacht geschonken aan alle fasen van het wetgevingsproces. Onderscheiden worden drie hoofdfasen. Dit is op de eerste plaats de voorbereiding door de regering (hoofdstuk 3). Binnen deze hoofdfase wordt afzonderlijk aandacht besteed aan de departementale voorbereiding, de advisering, de behandeling in de ministerraad en de advisering door de Raad van State. De tweede hoofdfase is die van de parlementaire behandeling (hoofdstuk 4). De derde hoofdfase, de afronding, die de bekrachtiging, bekendmaking en inwerkingtreding omvat, wordt summier behandeld (hoofdstuk 5).

Bij alle onderdelen van de hoofdfasen wordt begonnen met een beschrijving van de huidige gang van zaken bij de totstandkoming van een wet. Daarna wordt een analyse gegeven van de problemen die de huidige situatie oplevert uit het oogpunt van snelheid. Tenslotte doet de Toetsingscommissie voorstellen om signaleerde problemen op te heffen of te verminderen.

Bij ieder onderdeel van de wetsprocedure wordt afzonderlijk stilgestaan zowel bij de wetsprocedure in het algemeen als bij die ten aanzien van wetgeving ter implementatie van EG-regelgeving.

Vervolgens wordt aandacht besteed aan een aspect van de wetsprocedure dat niet in de chronologische volgorde daarvan is te plaatsen: de vormgeving van wetsvoorstellen (hoofdstuk 6).

Het advies eindigt met een samenvatting en de aanbevelingen (hoofdstuk 7).

Bij het advies zijn enkele bijlagen opgenomen. Deze handelen onder meer over de wijzigingen in de regelgeving ten aanzien van de wetsprocedure in de laatste 150 jaar, de wets-

procedure in een aantal ons omringende landen en de duur van de parlementaire fase van de wetsprocedure betreffende implementatiewetgeving in Nederland (uitgebreid) en een drietal andere landen (summer).

2. Begin van de wetgevingsprocedure

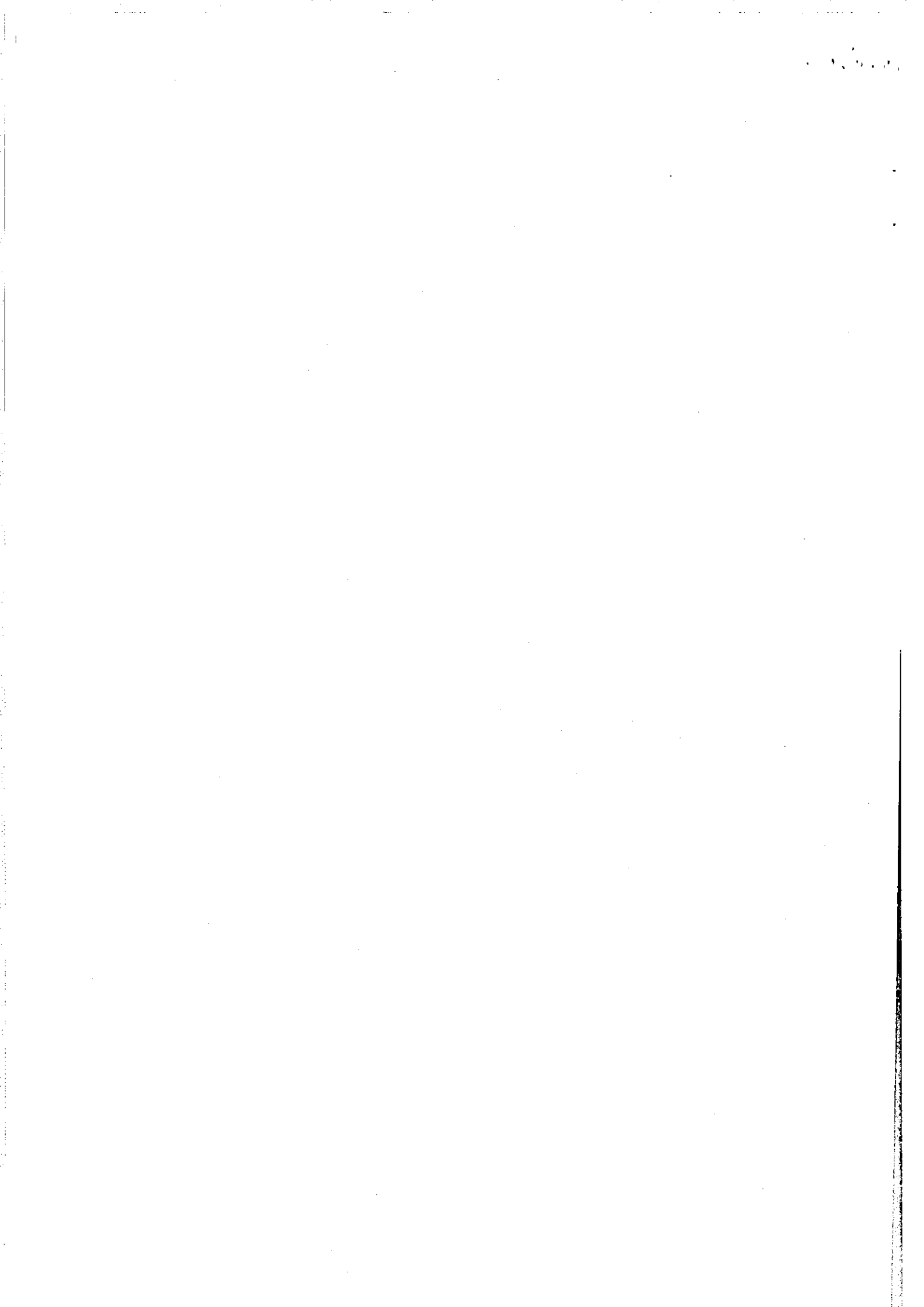
2.1. Redenen voor wetgeving

Hoewel uiteindelijk regering en Staten-Generaal gezamenlijk beslissen of een wet tot stand komt, zijn zij ieder afzonderlijk bevoegd om het initiatief voor de totstandkoming van een wet te nemen. Hier wordt verder alleen op de meest gangbare situatie ingegaan, het wetsvoorstel dat wordt voorbereid door de regering.

Op verscheidene gronden ontstaat de wens bij de regering om een wetsvoorstel voor te bereiden. Die gronden kunnen juridisch en niet-juridisch van aard zijn. Bij juridische gronden moet worden gedacht aan wetgeving die door de Grondwet wordt verlangd (bijv. Gemeentewet, Algemene wet bestuursrecht, de algemene wetboeken) of door supra- en internationaalrechtelijke verplichtingen (vooral EG-richtlijnen). Verder kunnen allerlei ontwikkelingen aanleiding zijn voor de regering om een wetsvoorstel voor te bereiden. Het regeerakkoord bevat hier bijvoorbeeld een neerslag van, maar ook adviesorganen en belangengroeperingen kunnen de regering overtuigen van de noodzaak van nieuwe wetgeving. Veel van deze wensen leiden tot regelgeving op het niveau van de wet in formele zin. Soms omdat de Grondwet daartoe verplicht, dan weer vanuit het beginsel van het primaat van de wet.

2.2. Speciale aandacht implementatiewetgeving

Een bijzondere reden om tot wetgeving te komen betreft de implementatie van EG-richtlijnen. De Toetsingscommissie maakt in dit advies onderscheid in de procedures van wetgeving ter implementatie van EG-regelgeving en overige wetgeving. Voor wetgeving die ter implementatie van EG-richtlijnen tot stand moet worden gebracht geldt een bepaalde termijn. Deze bedraagt gemiddeld (bijna) anderhalf jaar vanaf het moment van de bekendmaking aan de Lid-Staat door de Europese Commissie. Overschrijding van deze termijn is schending van een rechtsplicht van de Lid-Staat waaruit aansprakelijkheid jegens de burger kan voortvloeien (zie arrest Francovich). Het is naar de mening van de Toetsingscommissie noodzakelijk dat de wetsprocedure in deze gevallen zo wordt ingericht dat binnen de door de Raad van ministers van de EG gestelde termijnen ook wetgeving tot stand wordt gebracht. Om deze reden zal in alle hierna te behandelen fasen van het wetgevingsproces speciale aandacht aan de wetgeving ter implementatie van EG-regelingen worden besteed. Voor de andere wetgeving bestaat meestal geen dwingende termijn.



3. Voorbereiding door de regering

3.1. Departementale fase

3.1.1. Huidige situatie

Zodra de politieke beslissing genomen is om over een bepaald onderwerp met wetgeving te komen, begint de departementale voorbereiding. Dit hoeft overigens niet altijd door ambtenaren van het betrokken ministerie te gebeuren. Het komt wel voor dat aan een of meer deskundigen van buiten het ministerie wordt gevraagd bijvoorbeeld een eerste concept te ontwerpen. Zo is bij de totstandkoming van de Algemene wet bestuursrecht een speciale commissie, samengesteld uit externe deskundigen en ambtenaren onder leiding van prof. mr. Scheltema, met de opstelling van de voorontwerpen belast.

Nadat het wetsvoorstel in het wetgevingsprogramma van de betrokken minister is opgenomen en bezien is welke beleidsonderdelen tezamen met de (centrale) wetgevingsdirectie de verantwoordelijkheid dragen voor de totstandkoming van een concept, wordt een planning van het project opgesteld. Deze is afhankelijk van politiek belang (eventuele financiële doelstelling), complexiteit van de materie en de betrokkenheid van andere ministeries, overheden, adviesorganen en belangengroeperingen. Er wordt ook beslist over de vormgeving van het voornemen: een discussiestuk/voorontwerp of direct een wetsvoorstel. Geregeld wordt met de minister of staatssecretaris overleg gepleegd over het wetsvoorstel of geven zij aanwijzingen.

Dit gedeelte van het wetgevingsproces wordt afgesloten met de door het Ministerie van Justitie uit te voeren wetgevings-toets of een advies van de Toetsingscommissie.

3.1.2. Probleemanalyse

3.1.2.1. Algemeen

In deze fase van het wetgevingsproces zijn naar de mening van de Toetsingscommissie enige belangrijke onvolkomenheden te onderkennen. Het is moeilijk om van de departementale fase een geheel duidelijk beeld te verkrijgen, niet in de laatste plaats omdat dit gedeelte van het wetgevingsproces zich niet in de openbaarheid afspeelt. Ook het bestaan van wat wel wordt aangeduid als de departementale wetsfamilies speelt hier een rol. Er is ook nog weinig onderzoek naar deze fase gedaan. Nuttige documenten als het Draaiboek voor de wetgeving (Ministerie van Justitie, 's-Gravenhage 1989) en de verscheidene aanwijzingen die handelen over de totstandkoming van wetgeving, houden zich met deze problematiek relatief weinig bezig.

Er is een overvloed aan wetgeving in voorbereiding. Het valt de Toetsingscommissie op dat er hierbij weinig of geen sprake is van prioriteitsstelling. Van ieder wetsvoorstel wordt op zichzelf misschien nog wel een realistisch tijdschema door het betrokken ministerie opgesteld. De mate waarin wetsvoorstellen met elkaar in de tijd gaan samenlopen, niet alleen binnen het departement, maar later ook bij Raad van State en

Staten-Generaal, wordt echter meestal niet onder ogen gezien. Dit probleem wordt soms op departementaal niveau nog verergerd door gebrekkige afstemming tussen de wetgevingsprogramma's van een minister en een staatssecretaris. Op kabinetsniveau bezien wordt de prioriteitsstelling ook een politiek probleem.

Afgezien van de politieke verplichtingen tot wetgeving die het regeerakkoord bevat, is iedere minister vrij om zelf onderwerpen aan het wetgevingsprogramma toe te voegen. Daarbij is er geen binding aan enige prioriteitsstelling. De bespreking van beleidsvoornemens bij de begrotingsvoorbereiding of de behandeling van het wetsvoorstel in de ministerraad alvorens het wordt toegezonden aan de Raad van State, leveren geen prioritering op van wetsvoorstellen. Ook de jaarlijkse opstelling bij de Rijksbegroting van een actieplan door de regering, met daarin de 50 tot 70 belangrijkste beleidsvoornemens, die vaak ook tot wetgeving leiden, heeft dit niet tot gevolg. Prioriteitsstelling komt wel aan de orde in het kabinet enige tijd voor de data waarop veel wetgeving in werking moet treden (1 januari of 1 augustus). Het is inmiddels gebruikelijk dat de minister-president aan de voorzitters van de kamers der Staten-Generaal een brief zendt met daarin aangegeven welke wetsvoorstellen het kabinet in ieder geval graag behandeld ziet voor die data en welke eventueel later aan de orde kunnen komen.

De overvloed aan wetgeving betekent voorts een aanhoudend te grote werkdruk op de wetgevingsafdelingen van de ministeries en de personen die daar werkzaam zijn. Dit maakt het weer extra moeilijk voor deze afdelingen om hun taak ten aanzien van het toezien op de kwaliteit van de wetgeving uit te voeren. In de praktijk blijkt deze taak maar al te vaak ondergeschikt te worden gemaakt aan de noodzaak om zo snel mogelijk wetgevingsproducten tot stand te brengen.

Een ander probleem in deze fase is de interdepartementale afstemming. Een wetsvoorstel dat voor de verantwoordelijkheid komt van één minister (zich uitend in ondertekening uitsluitend door die minister), komt meestal sneller tot stand dan een wetsvoorstel dat meer ondertekenaars kent of anderszins onderwerp van interdepartementaal overleg vormt. Het tijdverlies door interdepartementaal overleg is naar de waarneming van de Toetsingscommissie groot. Het kan in de jaren gaan lopen of zelfs leiden tot het totaal verzanden van een wetsvoorstel. Dit is uit een oogpunt van efficiency, maar ook van goede bestuurlijke verhoudingen niet acceptabel.

Een wetgevingsvoorbereidende beleidsnota of een (concept-)voorontwerp van wet moeten ook als onderdeel van het wetgevingsproces gezien worden. Naar de mening van de Toetsingscommissie wordt daarvan te vaak gebruik gemaakt. Het leidt tot het voeren van dezelfde discussie in vele ronden. Daarna immers komen nog de officiële adviesronde over het wetsvoorstel en de behandeling in het parlement. Nieuwe inzichten komen vanzelfsprekend niet in iedere ronde op. De meeste betrokkenen spreken immers voor de tweede maal over het onderwerp. Soms duurt het wetgevingsproces hierdoor zo lang dat het wetsvoorstel alweer verouderd is nog voordat het in het Staatsblad is gepubliceerd.

Tot slot van deze fase in de wetgevingsprocedure is er de wetgevingstoets door het Ministerie van Justitie, vaak voor bepaalde aspecten uitgevoerd in samenwerking met andere ministeries. Toetsing vindt plaats aan de in de nota Zicht op wetgeving geformuleerde en mede aan de jaarverslagen van de Toetsingscommissie ontleende criteria voor noodzakelijkheid en geschiktheid van wetgeving:

- rechtmatigheid en verwerkelijkheid van rechtsbeginselen
- doeltreffendheid en doelmatigheid
- subsidiariteit en evenredigheid
- uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
- onderlinge afstemming
- eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid.

Deze toetsing voorziet in een behoefte, maar komt in enkele opzichten onvoldoende tot zijn recht door het tijdstip waarop wordt getoetst en de wijze waarop vervolgens over gebleken knelpunten wordt beslist. Een aantal vragen dat over de wenselijkheid van wetgeving gesteld moet worden, heeft beantwoording alvorens met de opstelling van een voorstel wordt gestart. Als er al veel tijd in een wetsvoorstel is gestoken, valt het psychologisch niet meer te verwachten dat er bijvoorbeeld nog onbevangen wordt nagedacht over de vraag of zo'n wet wel nodig is.

Min of meer hetzelfde zal gelden voor de beraadslaging in de ministerraad over bij de toetsing door de Minister van Justitie gebleken knelpunten. Vaak zijn er dan bijvoorbeeld al te veel afspraken gemaakt over de inhoud van het wetsvoorstel met de maatschappelijke geledingen waarvoor de wet zou moeten gelden. Dit kan er toe leiden dat ingrijpende wijzigingen in het de raad aangeboden voorstel ten onrechte achterwege blijven.

Dit probleem doet zich niet of in veel geringere mate voor in die gevallen waarin het Ministerie van Justitie in een vroeg stadium wordt ingeschakeld bij de voorbereiding van een wetsvoorstel. Hetzelfde geldt met betrekking tot de wetsvoorstellen waarover de Toetsingscommissie advies uitbrengt. Alle betrokkenen weten dat de commissie zich vanuit een brede optiek over de materie buigt en dat daarbij ook de grondslagen van het voorstel aan de orde komen. Naar alle waarschijnlijkheid werkt ook het relatief beperkte aantal wetsvoorstellen dat aan de Toetsingscommissie wordt voorgelegd, bevorderend in deze.

3.1.2.2. EG-implementatie

Tot voor kort gold het bovenstaande evenzeer en in sommige opzichten in versterkte mate - bijv. bij prioriteitsstelling - voor wetsvoorstellen die ter implementatie van EG-regelgeving werden voorbereid. Implementatietermijnen werden mede hierdoor geregeld overschreden. Zoals de Toetsingscommissie reeds in haar interimadvies van 27 maart 1992 over de wetsprocedure bij correctie van onjuiste implementatie van EG-regelgeving (CTW 92/4) heeft geconstateerd, zijn ter zake door het kabinet maatregelen genomen, die aanzienlijk kunnen bijdragen aan versnelling van de voorbereiding van dergelijke wetsvoorstellen. De Toetsingscommissie acht deze maatregelen van zo groot

belang dat deze, ook met het oog op hetgeen nog volgt, hier kort worden weergegeven.

Uiterlijk één maand nadat de Raad van ministers van de EG het gemeenschappelijk standpunt heeft vastgesteld legt het verantwoordelijke ministerie een concreet implementatieplan aan een ambtelijke werkgroep voor. Daarvóór is al bij het bekend worden van het nieuwe Commissie-voorstel het voor de implementatie primair verantwoordelijke ministerie aangewezen en heeft dit zo concreet mogelijk aangegeven op welke wijze de concept-richtlijn in de Nederlandse rechtsorde kan worden verwerkt. Indien het opstellen van een implementatieplan moeilijkheden oplevert, zal dat binnen twee maanden na de totstandkoming van het gemeenschappelijk standpunt aan de ministerraad worden voorgelegd. Het wetsvoorstel (of de concept-algemene maatregel van bestuur) waarin de implementatie wordt vervat, wordt in beginsel binnen één maand na het begin van de implementatietermijn bij de ministerraad (of een onderraad) ingediend. De ministerraad bespreekt maandelijks de voortgang van de EG-implementatie.

3.1.3. Voorstellen

3.1.3.1. Algemeen

De Toetsingscommissie is van mening dat een aantal ingrijpende maatregelen nodig is om de hiervoor gesignaleerde problemen te verminderen. De voorbereiding door de regering van wetsvoorstellen moet dusdanig verbeterd worden op het punt van selectie en ordening van wetsvoorstellen dat zowel aan snelheid als aan kwaliteit van wetgeving gewonnen wordt. De Toetsingscommissie heeft hierbij meer doelen voor ogen.

1. Essentieel is meer terughoudendheid met het tot stand brengen van nieuwe wetgeving, maar ook van verandering en vooral steeds verdere verfijning van bestaande wetgeving. Dit is een belangrijke voorwaarde om te komen tot versnelling van wetgeving en verbetering van de kwaliteit daarvan.
2. De noodzaak van wetgeving moet daarom in een zo vroeg mogelijk stadium van de voorbereiding van een voorstel vaststaan. Indien er aan de noodzaak van een voorstel getwijfeld wordt, moet hierover goed gedocumenteerd gesproken kunnen worden ten einde tot een beslissing te komen of die noodzaak er wel of niet is. Is dit laatste het geval, dan wordt er niet verder gewerkt aan het voorstel.
3. Met betrekking tot in voorbereiding zijnde wetsvoorstellen moet een prioriteitsstelling plaats vinden. Dit geldt op de eerste plaats voor de wetgeving van één ministerie. Maar ook ten aanzien van het wetgevingsprogramma van het kabinet bestaat deze behoefte. Die is bijvoorbeeld van belang bij het vragen van spoedadviezen aan de Raad van State.
4. Interdepartementale conflicten over wetgevingsprojecten moeten zo snel mogelijk worden opgelost. Dit geldt zowel voor inhoudelijke meningsverschillen over een onderwerp als voor competentieconflicten tussen diverse ministeries. Een instantie, die gemakkelijk te benaderen moet zijn, dient gezaghebbende en definitieve beslissingen te kunnen nemen of voorstellen daaroe te doen, zodat geen (verdere) vertraging van het wetgevingsproject optreedt.

Beslissingen op de genoemde punten hebben een belangrijk politiek gewicht. De besluitvorming kan niet aan een ambtelijk orgaan worden opgedragen. De Toetsingscommissie is dan ook voorstander van de instelling van een ministeriële commissie die een taak krijgt ten aanzien van alle genoemde onderwerpen. Van een dergelijke commissie zouden in ieder geval de minister-president, als voorzitter, en de ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken, Financiën en Economische Zaken deel moeten uitmaken. De overige ministers kunnen of moeten al naar gelang het onderwerp aan de beraadslagingen in deze commissie deelnemen.

De Toetsingscommissie beklemtoont overigens dat het haar niet in de eerste plaats om de organisatorische vormgeving van een en ander gaat. Van essentieel belang is de aandacht op een zo vroeg mogelijk tijdstip voor enkele belangrijke inhoudelijke en daaruit voortvloeiende organisatorische aspecten van het wetgevingsbeleid van de regering. Dit moet het tempo van de voorbereiding van wetgeving ten goede komen en zo een bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteitsverbetering van het wetgevingsbeleid van de regering.

Hierboven is slechts summier aangeduid welke taken een ministeriële commissie ter ondersteuning van de besluitvorming in de ministerraad op het punt van de wetgeving en de wetgevingsprocedure moet hebben. Ter illustratie wordt op enkele punten die de voorbereiding door de regering van wetsvoorstellen betreffen hieronder wat verder ingegaan.

de noodzakelijkheid van een wetsvoorstel

Wanneer een minister een wetsvoorstel voor de wetgevings-toets aan de Minister van Justitie voorlegt, is vaak al uitvoerig gesproken of overlegd met de betrokken maatschappelijke groeperingen. Terugtrekken of ingrijpend wijzigen is dan de facto vaak nauwelijks meer mogelijk. De Toetsingscommissie acht het noodzakelijk dat in een zo vroeg mogelijk stadium van de voorbereidende fase de noodzaak van een wetsvoorstel onder ogen wordt gezien. Hier ligt in eerste instantie een taak voor de wetgevingsafdelingen van de diverse ministeries. Indien er aarzelingen of vragen zijn over de noodzakelijkheid van een wetsvoorstel kan de betrokken minister dit in de ministeriële commissie aan de orde stellen. Het moet daarnaast mogelijk zijn dat een andere dan de direct betrokken minister(s) dit aan de orde stelt. Hierbij moet met name aan de Minister van Justitie, maar voorts ook aan die van Binnenlandse Zaken, Economische Zaken of Financiën worden gedacht. Een wetsvoorstel waarvan in een vroeg stadium de noodzaak in beginsel is vastgesteld, kan overigens bij de verdere uitwerking daarvan om andere redenen in strijd met de eisen van goede wetgeving blijken te zijn.

prioriteitsstelling en wetgevingsprogramma

Niet alle wetsvoorstellen zijn even belangrijk of vereisen even veel spoed. Deze factoren moeten (meer) doorklinken in de organisatorische beslissingen die gedurende

het wetgevingsproces genomen worden. Tenminste een globale prioriteitskeuze van wetsvoorstellen is naar de opvatting van de Toetsingscommissie heel goed te maken. Criteria zijn te ontwerpen en kunnen, mits toegepast met enige flexibiliteit, richting geven aan dit proces.

Hoge prioriteit moet gegeven worden aan wetsvoorstellen die

- voortvloeien uit het vervullen van een rechtsplicht o.g.v. internationaal, EG- of constitutioneel recht
- een groot financieel belang hebben
- uitvoering geven aan een expliciete afspraak uit het regeerakkoord
- de bescherming tegen ernstige bedreiging van leven of van andere kwetsbare belangen nastreven.
- andere wetgeving vervangen

Lage prioriteit moet gegeven worden aan wetsvoorstellen die

- een wet wijzigen die recent en/of veelvuldig gewijzigd is, behoudens indien de wijzigingen een noodzakelijk onderdeel van een stelselwijziging zijn
- een bestaande regeling omvangrijker of ingewikkelder maken
- geen andere wetten vervangen
- iets willen bereiken wat ook met de bestaande wetgeving kan.

In eerste instantie moet iedere minister zelf prioritering in zijn wetgevingsprogramma aanbrenge. De Toetsingscommissie denkt aan een indeling in drie klassen. Op basis van de in de belangrijkste klasse opgenomen wetsvoorstellen van iedere minister kan het kabinet een programma van de belangrijkste wetsvoorstellen opstellen. Ook hier kan een prioriteitsvolgorde van de wetsvoorstellen vastgesteld worden met behulp van de genoemde criteria. Het wetgevingsprogramma moet twee maal per jaar in de ministeriële commissie besproken worden. De prioriteitsvolgorde kan ook een positieve doorwerking hebben op de belasting van het parlement.

aparte status voor bepaalde wetgevingsprojecten

Sommige wetgevingsprojecten lenen zich voor een afwijkende organisatorische aanpak. Binnen de huidige departementsgewijze aanpak kunnen die projecten onvoldoende aandacht krijgen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn omdat er expertise nodig is van andere ministeries, die echter niet allemaal evenveel prioriteit aan het project toekennen.

In zo'n geval zou, desgevraagd, een aparte status aan een project kunnen worden verleend door de ministeriële commissie. Projecten die veel haast hebben, technisch en/of politiek gecompliceerd zijn en de betrokkenheid van tenminste twee ministeries behoeven, zouden kunnen worden aangewezen. Binnen het project werken de ambtenaren van de aangewezen ministeries samen. Zij moeten hiertoe door de betrokken ministeries worden vrijgesteld. Ieder brengt kennis vanuit het eigen ministerie in, maar de verant-

woordelijkheid voor de voortgang ligt bij de minister aan wie de leiding van het project is toevertrouwd. Deze legt aan de ministerraad verantwoording af. Een project moet niet langer dan zes maanden duren, tenzij de ministerraad besluit tot verlenging. Bij een project kan ook goed gebruik gemaakt worden van externe deskundigen.

Beperken van voorontwerpen/beleidsnota's

Het gebruik van wetgeving voorbereidende nota's dient te worden beperkt tot die gevallen waarin over de hoofdlijnen van het te voeren beleid nog onduidelijkheid bestaat. Daartoe moet de nota dan ook werkelijk beperkt zijn. Een begeleidende proeve van een wetsvoorstel leidt bijvoorbeeld de aandacht alleen maar af van de kennelijk noodzakelijke discussie over de hoofdzaak.

Het gebruik van een voorontwerp dient beperkt te worden tot die gevallen waarbij een zogeheten brede maatschappelijke discussie over een concreet tekstvoorstel noodzakelijk is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij onderwerpen die direct met beperkingen van grondrechten te maken hebben. In alle andere gevallen dient meteen een wetsvoorstel te worden opgesteld bestemd voor adviesorganen, georganiseerd overleg of de ministerraad.

3.1.3.2. EG-implementatie

Hiervoor heeft de Toetsingscommissie (onder punt 3.1.2.2.) al laten weten in te stemmen met de door het kabinet eind vorig jaar en begin dit jaar getroffen organisatorische maatregelen ten aanzien van de voorbereiding van wetgeving ter implementatie van EG-regelgeving. Zij dringt daarbij ook aan op een strikte naleving van die afspraken en rapportage daarover aan onder meer de Tweede Kamer.

3.2. Advies over wetsvoorstel

3.2.1. Huidige situatie

Over veel concept-wetsvoorstellen wordt advies gevraagd. Dit kan zijn aan deskundigen maar ook aan georganiseerde belanghebbenden. In het laatste geval is er soms weer sprake van georganiseerd overleg. Uiteraard kan hierdoor de uitvoerbaarheid van een voorstel aanzienlijk worden verbeterd of het draagvlak ervoor vergroot. Om die redenen is in de nota Zicht op wetgeving ervoor gepleit om ook instanties die belast zijn met uitvoering of handhaving, zoals inspecties, om advies te vragen over wetsvoorstellen die hen aangaan. Vaak is het vragen van advies wettelijk verplicht. Bij politiek of financieel belangrijke voorstellen wordt het concept, voordat het de adviesronde ingaat, aan de ministerraad voorgelegd.

Zeer recent heeft het kabinet besloten te bevorderen dat in beginsel wettelijke verplichtingen tot het vragen van advies over voorgenomen wetgeving worden geschrapt en vervangen door de mogelijkheid om advies te vragen. Ook het aantal externe adviesorganen is kritisch bezien. Een en ander geldt nadrukkelijk niet voor de Raad van State.

3.2.2. Probleemanalyse

3.2.2.1. Algemeen

Onder erkenning van het grote belang van de invloed van deskundige en betrokken burgers en instanties bij de totstandkoming van wetten, vallen er toch enkele onvolkomenheden in de gangbare praktijk te signaleren.

Er is soms sprake van doublures: er wordt meer dan eenmaal over hetzelfde ontwerp advies uitgebracht door dezelfde instantie; eerst aan de minister en in een later stadium nog eens aan de Tweede Kamer. Voorts worden door vergelijkbare adviesorganen soms bijna dezelfde adviezen uitgebracht. Bepaalde adviesorganen gebruiken onevenredig veel tijd - soms meer dan een jaar - voor een advies. Er zijn adviezen die aan het wetsvoorstel niet veel toevoegen. Men is het er mee eens of men is slechts zijdelings betrokken, enz. Hier ligt een verband met het door ministers vaak weinig selectief vragen van advies. Hoe meer versplinterd de adviesorganen die betrokken zijn bij een bepaald wetsvoorstel zijn over dat terrein, hoe meer mensen ongeveer hetzelfde werk doen en hoe meer adviezen ook door wetgevingsambtenaren moeten worden verwerkt. Daar staat tegenover dat naar mate er meer adviezen worden uitgebracht, het effect daarvan waarschijnlijk minder zal zijn, zeker wanneer zij niet in dezelfde richting wijzen.

3.2.2.2. EG-implementatie

Bij advisering over wetgeving ter implementatie van EG-regelgeving ligt de situatie niet anders dan hiervoor al beschreven. Het moge duidelijk zijn dat onnodig tijdverlies in het toch vaak al krap bemeten wetgevingsproces van implementatiewetgeving ongewenst is. Dit te meer daar als gevolg van de door de EG vastgestelde richtlijn het beleid, zeker op hoofdlijnen, vastligt. De invloed van de adviesorganen is dan zeer beperkt.

3.2.3. Voorstellen

3.2.3.1. Algemeen

1. Een advies over een wetsvoorstel moet in beginsel binnen twee maanden of anders binnen een door de minister te bepalen andere termijn worden uitgebracht. Indien geen advies is ontvangen gaat het wetsvoorstel zonder verder bericht de volgende fase van het wetgevingsproces in.
2. Wettelijke verplichtingen om advies te vragen moeten worden afgeschaft. Met niet verplichte adviesaanvragen dient een terughoudend beleid gevoerd te worden. Belanghebbenden komen ook in de parlementaire fase nog aan bod.
3. Ieder advies dient van een heldere en beknopte samenvatting te zijn voorzien. Bij adviesorganen dient er tevens op aangedrongen te worden, zich beperkingen op te leggen in hun adviserende functie. Dit geldt zowel de aard van het adviesorgaan, dus bijvoorbeeld geen strikt juridische adviezen door een beleidsorgaan, als de vorm van het advies, dus bijvoorbeeld geen uitvoerige achtergrondbeschouwingen over een bepaald onderwerp.

4. Alle in aanmerking komende adviesorganen worden zo veel mogelijk gelijktijdig gehoord. Indien er sprake is van een finaal adviesorgaan (anders dan de Raad van State) kan volstaan worden met directe toezending van andere adviezen mede aan dit finale adviesorgaan en een extra termijn voor het finale adviesorgaan van hooguit enkele weken.

5. Bij het horen van meer dan één adviesorgaan wordt aan ieder orgaan gemeld aan wie verder advies is gevraagd met het verzoek adviezen zo mogelijk gezamenlijk uit te brengen.

In het bijzonder de punten 1 en 2 dienen, waar nodig, in bestaande regelingen van adviesorganen verwerkt te worden.

3.2.3.2. EG-implementatie

Volstaan kan worden met een verwijzing naar het advies van de Toetsingscommissie betreffende de implementatie van EG-regelgeving in de nationale rechtsorde van 21 december 1990. In hoofdstuk 7 van dat advies is uitvoerig op deze materie ingegaan en de aldaar door de Toetsingscommissie gedane voorstellen zijn in hoofdzaak door de regering overgenomen. Met de uitvoering is inmiddels ook een begin gemaakt. Een wetsvoorstel is op 7 juli 1992 bij de Staten-Generaal ingediend (Kamerstukken II 1991-1992, 22690).

3.3. Behandeling in ministerraad

3.3.1. Huidige situatie

Na de verwerking van de resultaten van de advies- en overlegronde in het concept-wetsvoorstel moet dit (soms opnieuw) aan de ministerraad worden aangeboden. Formeel stemt de ministerraad dan in met toezending aan de Koningin ten behoeve van de advisering door de Raad van State. In feite stelt het kabinet zich bij deze gelegenheid politiek achter het wetsvoorstel. Eventuele overgebleven knelpunten bij de voorbereiding van het wetsvoorstel worden in de ministerraad behandeld.

Voor een groot aantal beleidsgebieden bestaan onderraden, die voorafgaand aan de voltallige ministerraad een ministeraardsstuk op het betrokken beleidsgebied behandelen. Een onderraad bestaat uit een beperkt aantal bij het desbetreffende beleidsgebied betrokken ministers. De voorbereiding van een onderraad geschiedt meestal door een voorportaal, een werkgroep van ambtenaren. In sommige gevallen kan de behandeling van een wetsvoorstel door de ministerraad alleen al door de te volgen procedures zo'n zes weken duren.

Bij een negatief advies van de Raad van State moet een wetsvoorstel opnieuw worden besproken in de ministerraad. Het komt nog wel eens voor bij belangrijke wetsvoorstellen dat de ministerraad vooraf al beslist dat zij na de ontvangst van het advies van de Raad van State nog een keer over het wetsvoorstel wil spreken.

Voor EG-aangelegenheden is een speciaal ambtelijk voorportaal ingesteld, de Coördinatie Commissie voor Europese integratie- en associatievraagstukken. Deze wordt voorgezeten door de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en bestaat verder

uit ambtenaren van alle ministeries. Deze commissie houdt zich primair met het EG-beleid zelf bezig en niet met implementatiewetgeving. Die wetgeving volgt dezelfde ministerraadprocedure als andere wetgeving.

3.3.2. Probleemanalyse

De behandeling van wetsvoorstellen door de ministerraad verloopt in het algemeen vlot en goed gestructureerd. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt vindt de behandeling in de raad van meer principiële vragen, zoals bijv. de noodzakelijkheid van een wetsvoorstel, op een (te) laat tijdstip plaats. Daar komt nog bij dat de (voltallige) ministerraad een orgaan is waar de kwaliteit van wetgeving niet de aandacht krijgt en kan krijgen die zij verdient.

Hiervoor is al opgemerkt dat de ministerraad maandelijks de voortgang van de implementatie van EG-regelgeving en de daarbij optredende knelpunten bespreekt. Voor het overige worden wetsvoorstellen ter implementatie van EG-regelgeving niet anders behandeld dan andere wetsvoorstellen.

3.3.3. Voorstellen

De Toetsingscommissie herhaalt hier haar pleidooi om in een vroeg stadium van het wetgevingsproces vragen over de noodzakelijkheid en de prioriteit van wetgevingsprojecten in een ministeriële commissie aan de orde te stellen. Het moet voorts mogelijk zijn dat in dit gremium daarnaast ook de andere aan wetgeving te stellen kwaliteitseisen kunnen worden besproken, indien bijvoorbeeld de Minister van Justitie daarom verzoekt. Verwezen wordt voorts naar hetgeen hierover in 3.1.3.1. en, ten aanzien van implementatiewetgeving, in 3.1.3.2. is opgemerkt.

3.4. Advies door de Raad van State

3.4.1. Huidige situatie

Na de behandeling in de ministerraad wordt het wetsvoorstel aan het Kabinet der Koningin aangeboden. Dit zorgt voor de ondertekening van de adviesaanvraag door de Koningin (de Raad van State wordt meestal gemachtigd het advies direct aan de betrokken minister uit te brengen) en de doorzending aan de Raad van State. Met deze procedure is hooguit een week gemoeid. De Raad van State moet ingevolge artikel 73 van de Grondwet over elk wetsvoorstel worden gehoord. De raad is het laatste adviesorgaan van de regering. Regeringsvoorstellen moeten ingevolge artikel 15, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de raad worden voorgelegd voordat zij bij de Staten-Generaal worden ingediend.

De Raad van State beoordeelt het wetsvoorstel onder meer uit een oogpunt van goede wetgeving en kwaliteit van beleid. Dat wil zeggen dat de raad beoordeelt of er geen strijd met internationale verdragen, EG-recht, de Grondwet of andere wetten ontstaat, of de wet logisch en helder is opgezet, of

alle voor regelgeving relevante aanwijzingen zijn opgevolgd en of er een consistent beleid wordt gevoerd. Bij zijn toetsing hanteert de raad ook beginselen van behoorlijke wetgeving.

Het advies van de Raad van State wordt tezamen met het nader rapport aan de Koningin openbaar gemaakt bij de indiening van het wetsvoorstel. Totdat een wetsvoorstel bij de Staten-Generaal is ingediend is het niet openbaar.

Voor implementatiewetgeving geldt hetzelfde als hiervoor is beschreven. Wel zijn onlangs door het kabinet en de raad afspraken gemaakt over de mogelijkheid van spoedbehandeling door de raad van wetsvoorstellen die EG-regelgeving implementeren (Kamerstukken II 1991-1992, 22008, nr. 5).

3.4.2. Probleemanalyse

Gezien de fase waarin de Raad van State aan bod komt in de wetsprocedure is het niet verwonderlijk dat scherp gelet wordt op de tijd die gemoeid is met het uitbrengen van het advies. De raad is zich hier bewust van, wat onder meer blijkt uit de ruime aandacht die hiervoor in de jaarverslagen wordt ingeruimd. Kan in zijn algemeenheid gesteld worden dat de raad voortvarend te werk gaat, dat neemt niet weg dat weinig inzicht bestaat in de redenen die leiden tot een meer dan gemiddeld tijdsbeslag voor het advies van de raad. Voor de ministeries is in ieder geval niet te schatten en dus ook niet in een tijdschema in te passen, wanneer het advies verwacht kan worden.

Als tegemoetkoming aan de praktijk kent de Raad van State de mogelijkheid dat gevraagd wordt om een advies met voorrang uit te brengen (spoedprocedure). Dit dient de betrokken bewindspersoon te vragen aan de vice-president. De regering vraagt nogal ongecoördineerd om toepassing van de spoedprocedure, waardoor de voortgang van het werk van de raad wordt verstoord en het zicht op de werkelijke spoedgevallen soms verdwijnt.

Volgens de jaarverslagen van de raad worden de adviezen in bevredigende mate opgevolgd. Dit geldt volgens de Toetsingscommissie zeker in kwantitatieve zin, maar twijfels kunnen worden geuit of hetzelfde geldt in kwalitatieve zin, dus of de inhoud van het advies echt wordt gevolgd. Ongetwijfeld hangt dit mede samen met de plaats van de raad in de wetsprocedure: namelijk na de behandeling in de ministerraad. De politieke keuze is dan gemaakt, via de pers is dit ook wereldkundig gemaakt, een gehele of gedeeltelijke terugtocht ligt dan niet meer voor de hand. Dit ondanks het feit dat zware kritiek van de raad in sommige gevallen wel degelijk tot het niet doorzetten van een wetsvoorstel heeft geleid (bijvoorbeeld bij de verzelfstandiging van de studieleningen).

Het niet openbaar zijn van het wetsvoorstel gedurende de advisering door de raad alsmede van het uitgebrachte advies totdat het wetsvoorstel is ingediend, blijkt in de praktijk een knelpunt. Dit wordt in de hand gewerkt door de publiciteit die vaak wordt gegeven aan de behandeling in de ministerraad alvorens een wetsvoorstel, via de Koningin, voor advies aan de raad wordt voorgelegd. Bij die gelegenheid wordt meestal ook

informatie over de inhoud van het wetsvoorstel verstrekt. Wat het advies van de raad betreft ontstaat, doordat absolute geheimhouding niet mogelijk blijkt te zijn, zeker bij belangrijke adviezen soms een situatie waarin een publieke discussie plaatsvindt over het advies, zonder dat dit officieel bekend is. In andere gevallen is het advies niet meer dan gedeeltelijk bekend, waardoor er een verkeerde indruk over kan ontstaan.

Voor implementatiewetgeving doen zich geen specifieke problemen voor in deze fase. De termijn waarbinnen advies wordt uitgebracht is extra van belang wegens de relatief korte tijd die gegeven is om de implementatie te verwezenlijken.

3.4.3. Voorstellen

3.4.3.1. Algemeen

1. Het zou goed denkbaar zijn om de Raad van State vóór de behandeling in de ministerraad van een wetsvoorstel om advies te vragen. In Frankrijk is dit bijvoorbeeld het geval. Dit biedt het voordeel dat er nog politieke ruimte is voor alternatieven of ingrijpende bijstellingen. Toch wegen naar het oordeel van de Toetsingscommissie de nadelen zwaarder. De kans dat onrijpe voorstellen de Raad van State worden voorgelegd of dat ministers een proefballon oplaten door een wetsvoorstel aan de raad voor te leggen is aanwezig. Interdepartementale problemen zullen overigens toch eerst in de ministerraad opgelost moeten worden. Ook politiek belangrijke wetsvoorstellen zullen daar eerst aan de orde moeten komen. In deze gevallen blijft de behandeling in de ministerraad dus toch vooraf gaan aan de advisering door de Raad van State. Tenslotte wordt de positie van de Raad van State in verhouding tot andere adviesorganen onduidelijk.

Het is wellicht goed er op te wijzen dat niet altijd gewacht hoeft te worden op een concreet wetsvoorstel om aan de Raad van State advies te vragen. De raad kan ook om advies worden gevraagd over de bestuurlijk-juridische aspecten van een beleidsprobleem. Het verdient aanbeveling van deze mogelijkheid, die artikel 15, tweede lid, van de Wet op de Raad van State biedt, meer gebruik te maken dan thans het geval is.

2. Met het oog op mogelijke verdere versnelling van de advisering door de Raad van State meent de Toetsingscommissie dat er goede redenen aanwezig zijn gebruik te maken van de mogelijkheid vervat in artikel 73 van de Grondwet om een afzonderlijke afdeling van de Raad van State voor de wetgeving in te stellen. Zo een afdeling kan zich geheel aan de wetgevingstaak weiden en is geringer van omvang dan de voltallige raad, waardoor zij waarschijnlijk sneller kan werken. Voorts zouden in een dergelijke afdeling wetgevingsdeskundigen kunnen worden benoemd, die snel tot een gefundeerd oordeel kunnen komen. Een aparte afdeling wetgeving hoeft niet te betekenen dat staatsraden voor het andere werk van de raad, de rechtspraak, verloren gaan. De Toetsingscommissie is er geen voorstander van bij uitsluiting de afdeling wetgeving over wetsvoorstellen advies te laten uitbrengen. Als een advies door de voltallige raad zou moeten worden uitgebracht, kan de afdeling

wetgeving hiertoe het initiatief nemen. In de gevallen waarin een wetsvoorstel niet omstreden is, kan de afdeling het advies wel zelf afhandelen.

Wanneer in het kader van de reorganisatie van de rechterlijke macht besloten wordt dat de Raad van State geen taken meer zou hebben op het gebied van de rechtspraak, komt de wenselijkheid van een aparte afdeling wetgeving in een ander daglicht te staan.

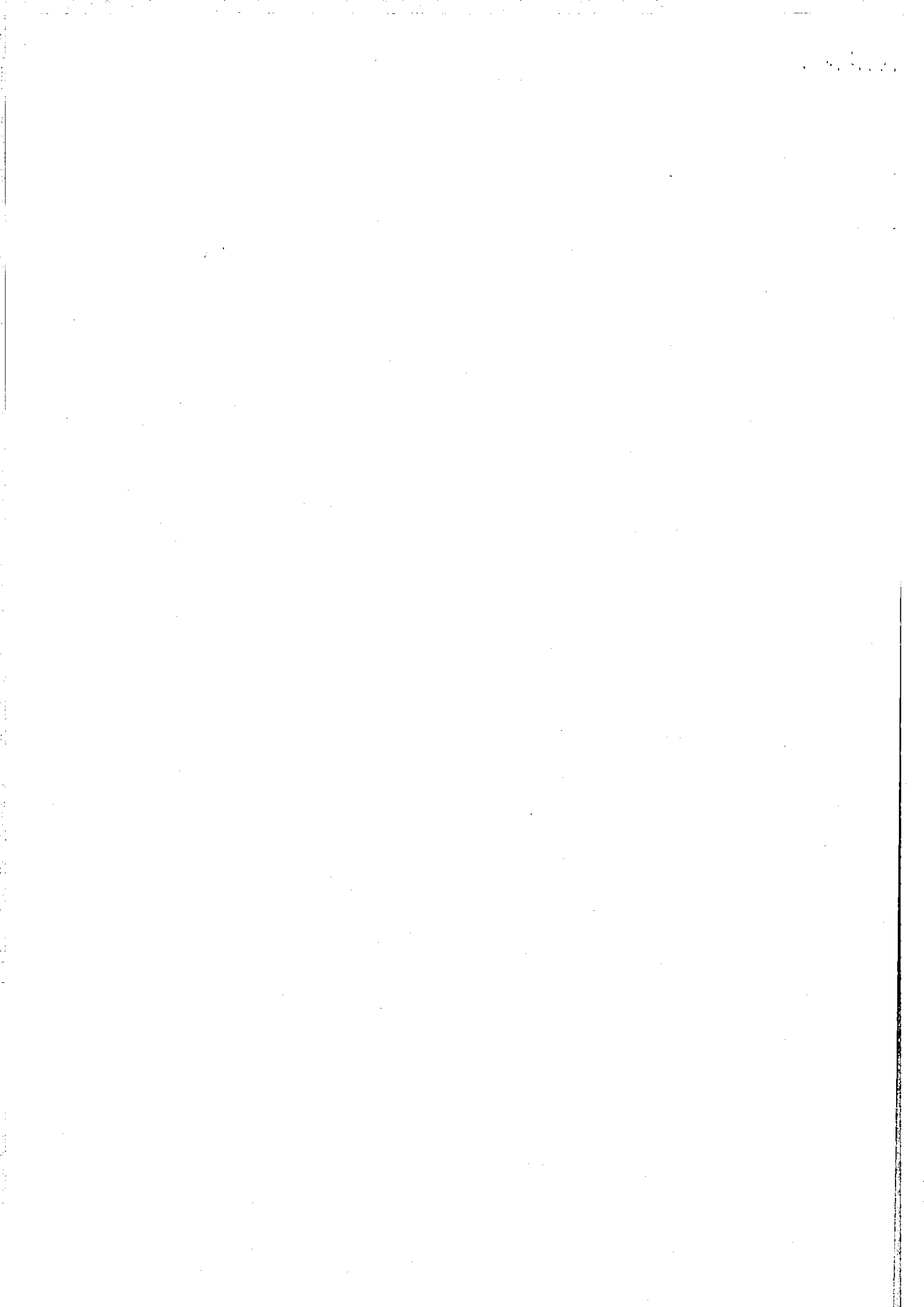
3. Advisering door de Raad van State dient aan een termijn te worden gebonden. De Toetsingscommissie stelt voor om de termijnstelling afhankelijk te maken van de omvang van het wetsvoorstel of de concept algemene maatregel van bestuur. Naarmate de omvang toeneemt wordt de termijn langer. Zeker bij het instellen van een afdeling wetgeving bij de Raad van State mag verwacht worden dat dit organisatorisch goed opgevangen kan worden. Er dient, o.a. door de raad zelf, op gelet te worden dat wetsvoorstellen geen ongeoorloofde delegatiebepalingen bevatten, alleen maar om op die manier een kortere adviesterminijn te verkrijgen.

4. De Toetsingscommissie beveelt aan het vragen van spoedadvies aan de Raad van State te laten coördineren door de ministerraad of de voorgestelde ministeriële commissie. Hierbij moet niet alleen op de spoedeisendheid van het wetsvoorstel zelf worden gelet, maar ook op de gevolgen van de vraag voor de voortgang van de rest van het wetgevingsprogramma van het kabinet.

5. De Toetsingscommissie is van mening dat artikel 25a van de Wet op de Raad van State zo moet worden gewijzigd dat een aan de Raad van State voorgelegd wetsvoorstel dan wel een advies van de Raad van State over een wetsvoorstel in beginsel openbaar is. De gewoonte heeft zich immers ontwikkeld dat de feitelijke inhoud van een aan de raad voorgelegd wetsvoorstel openbaar wordt gemaakt. Geheimhouding van de tekst van het voorstel en van het door de Raad van State uitgebrachte advies tot het tijdstip van indiening van het wetsvoorstel is derhalve niet goed meer verdedigbaar.

3.4.3.2. EG-implementatie

Door de tijdsdruk die op implementatie staat zijn zo kort mogelijke adviesterminijnen van de Raad van State belangrijk. In dat licht bezien acht de Toetsingscommissie de afspraken tussen het kabinet en de Raad van State over de mogelijkheden van spoedadvies een goede ontwikkeling. De Toetsingscommissie wijst er daarbij op dat deze afspraken alleen dan werkelijk effect sorteren als de regering erin slaagt implementatiewetgeving snel voor te bereiden en de desbetreffende wetsvoorstellen tot de te implementeren materie te beperken.



4. Parlementaire behandeling

4.1. Tweede Kamer

4.1.1. Huidige situatie

4.1.1.1. Behandeling wetsvoorstellen

Deze fase van het wetgevingsproces wordt voor een groot deel beheerst door geschreven recht. De desbetreffende bepalingen van de Grondwet (artikelen 65-72 en 81-89) en de Reglementen van Orde van de Tweede en de Eerste Kamer worden op vele plaatsen in de staats- en bestuursrechtelijke literatuur beschreven. Tenzij dit strikt noodzakelijk is, blijft verwijzing naar specifieke vindplaatsen in dit advies achterwege.

Indiening

De indiening van een wetsvoorstel geschiedt bij koninklijke boodschap, behalve bij begrotingswetten. De adviezen van wettelijke adviesorganen worden meegezonden.

Vorbereiding plenaire behandeling

Een wetsvoorstel wordt, nadat het door de Tweede Kamer ontvangen is, in handen gesteld van een commissie. Per ministerie is er tenminste één commissie door de kamer ingesteld. Soms wordt een bijzondere commissie ingesteld. De commissie doet het voorbereidende onderzoek. Indien de commissie daartoe aanleiding ziet kan zij de regering uitnodigen om overleg te plegen over een tijdschema voor de behandeling van het wetsvoorstel. De commissie brengt schriftelijk verslag uit van haar bevindingen. Meestal doet zij dit met een voorlopig verslag, waarop de regering ook schriftelijk antwoordt: de memorie van antwoord. Hierna brengt de commissie het eindverslag uit. (Soms is er eerst nog een nader voorlopig verslag en dus een nadere memorie van antwoord.) De regering antwoordt hierop met de nota naar aanleiding van het eindverslag. Soms bevat het eindverslag alleen de mededeling dat de commissie het wetsvoorstel voldoende voorbereid vindt, dan behoeft de regering uiteraard niet meer te antwoorden. Een enkele keer volstaat de commissie met slechts één schriftelijke ronde. Dan brengt zij een verslag uit dat door de regering wordt beantwoord met de nota naar aanleiding van het verslag. Slechts een enkele keer vindt de commissie het in het geheel niet nodig een wetsvoorstel schriftelijk voor te bereiden: het blanco verslag.

Gedurende de schriftelijke voorbereiding kan de regering met wijzigingen op het voorstel komen, al dan niet als direct gevolg van de reacties van de kamer. Dit gebeurt via een nota van wijziging. Slechts als een nota van wijziging ingrijpend is, moet de indiening via ministerraad en meestal de Raad van State gaan.

Soms organiseert de commissie een hoorzitting of vraagt zij om schriftelijke reacties. De oproepen hiertoe verschijnen in de Staatscourant.

De commissie kan in elke stand van het onderzoek van een wetsvoorstel schriftelijk of mondeling met de regering in overleg treden. Voorts kan de kamer op voorstel van of na

advies van de commissie besluiten, dat een wetsvoorstel in een uitgebreide commissievergadering (UCV) wordt onderzocht. Het komt wel voor dat de plenaire behandeling wordt onderbroken voor overleg in een UCV of in een mondeling overleg over de technische aspecten van het voorstel.

Plenaire behandeling

Het tijdstip van behandeling wordt door de kamer bepaald. De beraadslaging vindt plaats in twee gedeelten: eerst de algemene beraadslaging, dan de artikelsgewijze beraadslaging. Vaak wordt bij de algemene beschouwingen al zo diepgaand op de onderdelen van het voorstel ingegaan dat het tweede gedeelte achterwege kan blijven. De beraadslaging vindt plaats in termijnen. De kamer begint met de eerste termijn, de regering antwoordt. Daarna volgen de repliek van de kamer en de dupliek van de regering.

Één of meer kamerleden hebben het recht amendementen voor te stellen. Een amendement dat een strekking heeft tegengesteld aan die van het wetsvoorstel is ontoelaatbaar. Een amendement kan op ieder moment van de behandeling worden ingediend. Ambtenaren verlenen desgewenst bijstand aan de kamerleden. Na de sluiting van de beraadslaging vindt de stemming over de artikelen en de daarop ingediende amendementen van het wetsvoorstel plaats. Hierna neemt de kamer de eindbeslissing over het wetsvoorstel. Onomstreden wetsvoorstellen kunnen zonder stemming aangenomen worden. Bij ingewikkelde wetsvoorstellen vindt een tweede lezing plaats: tussen de stemming over de artikelen en het gehele wetsvoorstel kunnen technisch noodzakelijk geworden wijzigingen alsnog - meestal door de regering - worden aangebracht.

Het bovenstaande geldt evenzeer voor wetsvoorstellen die dienen ter implementatie van EG-regelgeving.

4.1.1.2. Betrokkenheid Tweede Kamer bij gedelegeerde wetgeving

De Tweede Kamer is uitsluitend medewetgever bij wetten in formele zin. In de afgelopen jaren heeft zich echter een praktijk ontwikkeld waarbij de Kamer ook betrokken is bij de totstandkoming van gedelegeerde regelgeving, met name de algemene maatregel van bestuur. Meestal komt het erop neer dat alvorens een algemene maatregel van bestuur in werking kan treden, de kamer de gelegenheid moet hebben gehad zich over de maatregel uit te spreken. Behalve dat er meestal een termijn gesteld is waarbinnen de kamer zich moet uitspreken, gelden geen regels voor deze betrokkenheid van de kamer.

4.1.1.3. Herziening Reglement van Orde

Op 28 april 1992 is door de Commissie voor de Werkwijze der (Tweede) Kamer een voorstel gedaan voor een herzien Reglement van Orde (Kamerstukken II 1991-1992, 22590, nrs. 1-3). De voorgestelde wijzigingen zijn in de eerste plaats van technische en redactionele aard. Er komen evenwel ook belangwekkende inhoudelijke wijzigingen aan de orde. Die voorstellen zijn geïnspireerd door het rapport van de bijzondere commissie Vraagpunten en de behandeling daarvan door de kamer. Beoogd wordt

het herziene reglement met ingang van de nieuwe zitting in werking te laten treden.

Voor de wetgevingsprocedure bevat het voorstel enige belangrijke punten. Zo wordt voorgesteld de UCV en het mondeling overleg in de huidige vorm af te schaffen. Daarvoor in de plaats komen drie vormen van mondeling overleg tussen commissie en regering: het wetgevingsoverleg, het nota-overleg en het algemeen overleg.

Het wetgevingsoverleg dient ter ontlasting van de plenaire vergadering. Voorafgaand aan het plenair debat kan de kamer besluiten dat een wetgevingsoverleg wordt gehouden. In het bijzonder meer technische wetsvoorstellen, waaromtrent weinig politieke controversen bestaan, kunnen zich lenen voor zo'n behandeling. Bij de plenaire behandeling kan worden volstaan met een kort afrondend debat. Spreektijdbeperking moet dit bevorderen.

De bestaande regeling om een debat op hoofdlijnen te houden over een wetsvoorstel alvorens dit aan de commissie in handen wordt gesteld, wordt wat nadrukkelijker geregeld. Het Presidium kan de kamer voortaan voorstellen een dergelijk debat te houden. Het Presidium kan in samenwerking met de commissies een vast gebruik ontwikkelen welke voorstellen zich lenen voor een debat op hoofdlijnen.

Ook ten aanzien van de schriftelijke voorbereiding van wetsvoorstellen worden voorstellen gedaan. Een door het bureau wetgeving van de kamer op te stellen wetgevingsrapport over een wetsvoorstel wordt regel in plaats van uitzondering. Voorts worden suggesties gedaan voor een andere invulling van het voorbereidend onderzoek.

Een besluit tot opschorting van de werkzaamheden ten behoeve van aanhangige wetsvoorstellen nadat een kabinet demissionair is geworden moet expliciet door het Presidium of de kamer worden genomen.

De Toetsingscommissie heeft met grote belangstelling kennis genomen van de voorstellen tot herziening van het Reglement van Orde der Kamer. De voorstellen op het punt van de wetgevingsprocedure daarin kunnen een belangrijke bijdrage aan de verbetering van de kwaliteit van deze procedure leveren.

4.1.2. Probleemanalyse

4.1.2.1. Algemeen

In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat in Nederland de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel lang duurt. In de meeste andere Westeuropese landen gaat deze behandeling sneller. Dat valt des te meer op omdat in nogal wat landen een ingewikkelder procedure moet worden gevolgd, niet zelden als gevolg van het feit dat de samenstellende delen van het parlement beide beschikken over het recht van amendement (zie bijlage 3). Naast aan ons systeem inherente oorzaken van deze tragere parlementaire behandeling van wetsvoorstellen, zoals de noodzaak om altijd zorgvuldig naar het voor in ieder geval de coalitie acceptabele compromis te zoeken, zijn hier ook wel enkele organisatorische oorzaken voor aan te wijzen.

Het lijkt welhaast een automatisme dat de schriftelijke behandeling van een wetsvoorstel in twee ronden plaatsvindt.

Hoewel deze rondes soms tot verdieping van inzicht leiden, leveren zij ook wel eens niet meer dan een herhaling van dezelfde vragen en antwoorden op. Er is nogal wat tijd van de kamerleden gemoeid met de schriftelijke procedure en vele procedures lopen tegelijkertijd. Dit leidt tot versnippering van de aandacht van de kamerleden over vele wetsvoorstellen en tot het uitstellen van vragen tot de volgende gelegenheid.

De gelegenheid die wordt geboden tot hoorzittingen of schriftelijke reacties is op zich vanuit democratisch oogpunt toe te juichen. Er moet evenwel op gewezen worden dat alle betrokkenen zo goed als altijd al door de regering om hun oordeel over een eerder concept zijn gevraagd. Vaak wacht de kamer met het uitbrengen van het (voorlopig) verslag totdat alle reacties binnen zijn gekomen.

De UCV die oorspronkelijk was bedoeld als een ontlasting van de plenaire behandeling is in de praktijk een extra ronde in de mondelinge behandeling geworden. De eerste ervaringen met het debat op hoofdlijnen wijzen uit dat het gevaar dreigt dat dit dezelfde richting als de UCV uit gaat.

Het is een punt van zorg, ook wel door kamerleden zelf naar voren gebracht, dat de kamer zich tot in het kleinste detail met wetsvoorstellen bezighoudt. Behalve dat dit veel tijd kost, de kamer voor problemen stelt ten aanzien van de agenda en de kamerleden zelf het zicht ontnemt op de hoofdlijnen van de te behandelen wetsvoorstellen, kan dit ook nog eens tot fouten in de wetgeving leiden. In dit verband kunnen niet ongenoemd blijven de amendementen krachtens welke de kamer een rol toebedeeld krijgt bij de totstandkoming van gedelegeerde regelgeving. Dit leidt tot verdere verstopping van de agenda van de kamer.

Een andere oorzaak van vertraging in de wetsprocedure is gelegen in de val van een kabinet en het optreden van een nieuw kabinet. Bij de val van een kabinet wordt vaak alle wetgeving van enig belang controversieel verklaard. Dit heeft tot gevolg dat er niets meer aan de voortgang van die wetgeving wordt gedaan. Vervolgens wordt ook afgewacht wat het nieuwe kabinet met ieder afzonderlijk wetsvoorstel gaat doen: overnemen, wijzigen of intrekken. Alleen in het eerste geval wordt de behandeling weer opgepakt waar die, vaak vele maanden geleden, is blijven liggen. Indien het kabinet heeft verklaard een liggend wetsvoorstel te willen wijzigen, wacht de kamer een nota van wijziging af alvorens de behandeling weer op te nemen. Dit geldt ook als de kamer aan de beurt is om een bijdrage aan de schriftelijke voorbereiding te leveren. Aangezien vele belangrijke wetsvoorstellen niet binnen één kabinetsperiode worden afgehandeld, moet het effect van een kabinetswisseling op de voortgang van de wetgeving niet worden onderschat.

4.1.2.2. EG-implementatie

Voor wetsvoorstellen die dienen ter implementatie van EG-regelgeving zijn geen aparte procedurele voorzieningen getroffen. Hoewel naar de indruk van de Toetsingscommissie zeker niet gezegd kan worden dat de behandeling van deze wetsvoorstellen naar Nederlandse maatstaven buitengewoon lang duurt, moet toch worden vastgesteld dat de parlementaire behandeling

van zo'n wetsvoorstel tenminste een groot deel bestrijkt van de termijn die door de EG is gesteld aan het gehele implementatieproces (zie bijlage 4). Door de Toetsingscommissie ingewonnen informatie over de duur van de parlementaire fase van implementatiewetgeving in enkele Lid-Statens van de EG laat een aanzienlijk kortere behandelingstijd daarvan zien (zie bijlage 5). Hierbij moet er wel op worden gewezen dat het gegevens van Lid-Statens betreft waarvan al bekend was dat zij in het algemeen vlot zijn met het implementeren van EG-regelgeving.

4.1.3. Mogelijke oplossingen

Inleiding

De Toetsingscommissie heeft al in het interimadvies over de wetsprocedure bij correctie van onjuiste implementatie van EG-regelgeving aangegeven dat er twee hoofdlijnen zijn waarlangs naar integrale versnelling van de parlementaire wetsprocedure kan worden gekeken:

- Vereenvoudiging van de formele wetsprocedure.

Het scheppen van mogelijkheden om, met behoud van de werkelijke betrokkenheid van de Tweede (en Eerste) Kamer, de noodzakelijke procedures te bekorten. Ter uitvoering hiervan zal het nodig kunnen zijn om het Reglement van Orde van de Tweede (en Eerste) Kamer te wijzigen en in sommige gevallen de Grondwet.

- Verruiming van (sub)delegatie.

Met het benadrukken van het primaat van de wet gedurende de afgelopen tien jaar zijn de mogelijkheden voor (sub)delegatie teruggedrongen. Wellicht is het mogelijk binnen de grenzen die de Grondwet stelt, meer uitzonderingen voor (sub)delegatie toe te staan.

Hierna wordt in deze paragraaf van elk van deze twee categorieën een aantal varianten besproken. Voor- en nadelen, zoals die door de Toetsingscommissie worden gezien, zullen in de volgende paragraaf, 4.1.4. worden aangegeven.

De oplossingen die worden besproken in paragraaf 4.1.5., zijn in eerste instantie bedoeld als oplossingen voor een van de belangrijkste problemen waarvoor de Nederlandse wetgever zich nu gesteld ziet: het tijdig implementeren van EG-regelgeving. De Toetsingscommissie stelt zich voor dat acceptabele oplossingen voor dit probleem ook model kunnen staan voor versnelling van de wetsprocedure van andere wetsvoorstellen waarvoor zich op enig moment de noodzaak tot versnelling doet voelen. Hiermee mag overigens ook gezegd zijn dat de Toetsingscommissie van mening is dat in grote lijnen de parlementaire wetsprocedure geen wijziging behoeft.

Op enkele specifieke punten betreffende de parlementaire behandeling van wetgeving komt de Toetsingscommissie vervolgens nog terug in paragraaf 4.1.6.

4.1.3.1. Verkorting van formele wetsprocedures

A. Hamerstukprocedure.

Wetsvoorstellen die strekken tot implementatie van EG-regelgeving worden behandeld als hamerstuk (geen schriftelijke voorbereiding, geen uitdrukkelijke stemming), indien niet

bijvoorbeeld door een bepaald deel van het aantal grondwettelijke leden van de betrokken kamer om inhoudelijke behandeling wordt gevraagd. Indien wel om inhoudelijke behandeling wordt gevraagd, wordt het wetsvoorstel behandeld in één schriftelijke ronde, waarna het, al dan niet na plenaire behandeling, in stemming wordt gebracht. Het houden van hoorzittingen of vragen om schriftelijke reacties blijft achterwege.

Dit voorstel behoeft wijziging van het Reglement van Orde. Het voordeel van deze procedure is dat het de bevoegdheid blijft van de kamer om te beoordelen of een wetsvoorstel in concreto voor behandeling langs deze weg in aanmerking kan komen. Wel dient er rekening mee gehouden te worden dat één lid volgens de Grondwet altijd of een amendement kan indienen of stemming kan uitlokken.

B. Verkorte procedure

In het Reglement van Orde van de Tweede Kamer kunnen alternatieve procedures voor de behandeling van een wetsvoorstel in de kamer worden opgenomen: de standaardprocedure, welke gelijk is aan die in het huidige Reglement en een verkorte procedure. Deze laatste procedure zou moeten bestaan uit één schriftelijke ronde (verslag en nota naar aanleiding van verslag) en termijnen moeten stellen voor het vaststellen van het verslag en voor het houden van de stemming. Alleen het Presidium kan toestaan dat de termijn voor de schriftelijke ronde wordt overschreden. In een plenaire vergadering wordt door de voorzitter geconstateerd dat de termijn voor stemming is verstreken en dat het besluit geacht wordt te zijn genomen.

Het Reglement van Orde zal duidelijk aan moeten geven in welke gevallen een wetsvoorstel in beginsel voor de korte procedure in aanmerking komt. In ieder geval moet wetgeving ter implementatie van EG-regelgeving hier onder vallen.

Het primaat van de (formele) wetgever blijft geheel intact in deze variant. De kamer bepaalt zelf in welke gevallen de korte procedure wordt gevolgd. De regering kan aangeven dat zij van mening is dat een wetsvoorstel voor de verkorte procedure in aanmerking komt. Het is evenwel de Tweede Kamer die beslist over de toepassing.

C. Stilzwijgende goedkeuring.

Naast de huidige wetsprocedure zou een tweede ingevoerd moeten worden, vergelijkbaar met die van de stilzwijgende goedkeuring van verdragen. Deze tweede procedure houdt het volgende in. Het wetsvoorstel wordt bij koninklijke boodschap tegelijkertijd voorgelegd aan beide kamers. Wordt binnen een bepaalde tijd (bijvoorbeeld twee maanden) niet om uitdrukkelijke parlementaire goedkeuring gevraagd door een van beide kamers of een bepaald aantal leden daarvan, dan wordt het voorstel na bekrachtiging wet.

In de Grondwet wordt thans uitgegaan van behandeling van wetsvoorstellen door de Tweede en de Eerste Kamer na elkaar. Bovendien kent de Grondwet het recht amendementen in te dienen toe aan één of meer kamerleden. Stilzwijgende goedkeuring van wetsvoorstellen behoeft derhalve wijziging van de Grondwet. Die zal enige overeenkomst vertonen met de huidige regeling van stilzwijgende goedkeuring van verdragen.

In de Grondwet zal aangegeven moeten worden dat deze procedure uitsluitend bedoeld is voor de implementatie van EG-regelgeving.

Het parlement heeft altijd de mogelijkheid om een gewone behandeling te vragen, zodat niet aan de positie van de medewetgever wordt getornd.

Er vallen zeker meer varianten van verkorting van de formele parlementaire wetsprocedure te noemen. Dit zijn echter naar het de Toetsingscommissie voorkomt in essentie nooit meer dan anders uitgewerkte varianten van een al eerder genoemde mogelijkheid. Bespreking daarvan blijft hier korthedshalve verder achterwege.

4.1.3.2. Delegatie verruimings-varianten

A. Algemene machtigingswet. (I)

Implementatie bij algemene maatregel van bestuur en zo nodig in afwijking van wet.

Deze variant is er op gericht om het bij wet mogelijk te maken dat via algemene maatregel van bestuur EG-regelgeving wordt geïmplementeerd (m.n. richtlijnen, soms verordeningen). Dit geldt dan voor de gehele Nederlandse wetgeving. In geval bepalingen in een wet strijdig zijn met de te implementeren regels, bepaalt de machtigingswet dat de algemene maatregel van bestuur van deze bepalingen kan afwijken.

B. Algemene machtigingswet. (II)

Wijziging van formele wet bij algemene maatregel van bestuur

Deze variant ziet erop dat bij wet mogelijk wordt gemaakt dat in geval van implementatie van EG-regelgeving een formele wet gewijzigd kan worden bij een lagere regeling (algemene maatregel van bestuur). Dit wordt dan voor alle Nederlandse wetgeving mogelijk. Scherp omschreven moet worden in welke situatie de machtiging precies geldt.

C. Sectorale machtigingswetten.

Deze varianten beogen hetzelfde als de algemene machtigingswetten met dit verschil dat de reikwijdte is beperkt tot een of meer (brede) beleidsterreinen van de overheid. Dus bijv. hét milieu of hét vervoer. Op deze wijze kan de machtiging beperkt worden tot die terreinen waarvoor dat op een bepaald moment ook werkelijk nodig is.

D. Taakverwaarlozingsregeling voor de formele wetgever.

Hiermee wordt het volgende beoogd. Indien de formele wetgever niet tijdig voor implementatie heeft zorg gedragen, of vaststaat dat hij dit niet tijdig zal doen, is de regering bevoegd (bij algemene maatregel van bestuur) de regeling ter implementatie vast te stellen. Dit zo nodig onder afwijking van de formele wet.

N.B.: In het interimadvies heeft de Toetsingscommissie reeds uiteengezet bij machtigingswetten delegatie aan de minister af

te wijzen. Vandaar dat van deze mogelijkheid hier ook niet wordt uitgegaan.

4.1.4. Beoordeling

Principiële keuze

Naar de mening van de Toetsingscommissie is het zinvol om alvorens naar de afzonderlijke varianten te kijken eerst een principiële keuze te maken tussen de twee hoofdlijnen waarlangs de integrale versnelling van de parlementaire wetsprocedure kan worden aangepakt. Daarna kan binnen de gekozen hoofdlijn een keuze voor een van de varianten worden gemaakt.

Het verschil tussen een verkorting van de voor wetgeving noodzakelijke procedures en de verruiming van delegatiemogelijkheden is principieel van aard. Bij veranderingen van de formele wetsprocedure zijn belangrijke staatsrechtelijke aspecten aan de orde. Dit komt het meest duidelijk naar voren als ter wille van zo'n verandering ook de Grondwet gewijzigd moet worden. De Toetsingscommissie is evenwel van mening dat, mits de positie van de beide kamers der Staten-Generaal niet ten principale wordt aangetast, wijzigingen in de procedure van de formele wet zeker de moeite van het overwegen waard zijn. Hierbij geldt als randvoorwaarde dat het in het concrete geval de kamers zijn die beslissen of van de geboden versnelingsmogelijkheden gebruik wordt gemaakt.

Anders ligt het bij de delegatie verruimings-varianten. Deze betekenen een inbreuk op het principe van het primaat van de wet. Burgers bindende voorschriften dienen in beginsel via een democratisch gelegitimeerd proces tot stand te komen. Dit principe is in 1983 in versterkte mate in de Grondwet neergelegd en daarna tot leidraad gekozen van het algemeen wetgevingsbeleid. Het rapport Orde in de regelgeving uit 1985 en het kabinetsstandpunt daarover (Kamerstukken II 1986-1987, 20083, nrs. 1 en 2) zijn op dit punt duidelijk. In de komende nieuwe Aanwijzingen voor de regelgeving wordt dit verder uitgewerkt.

Primaat wet bij implementatie EG-regelgeving

Ook door voorstanders van het primaat van de wet wordt de vraag opgeworpen of het primaat van de wet in even sterke mate geldt bij de implementatie van EG-regelgeving.

De procedure van implementatie wordt in het EG-recht aan de Lid-Staten overgelaten. Dit bedoelt alle ruimte te geven om de nationale staats- en bestuursrechtelijke regels toe te passen. Het tijdig voldoen aan het gestelde doel, zoals omschreven in bijvoorbeeld een richtlijn, is de rechtsplicht van de Lid-Staat. Daarbij bezit de Lid-Staat in een aantal gevallen beoordelings- en beleidsvrijheid. Het primaat van de wet, dat uitgangspunt is binnen het Nederlandse constitutioneel bestel, wordt dus niet zonder meer vervangen door het primaat van de EG-wetgever. De Toetsingscommissie ziet dan ook geen reden om in algemene zin te pleiten voor verruiming van delegatiemogelijkheden bij implementatie van EG-regelgeving.

In het interimadvies heeft de Toetsingscommissie al aangegeven bij correctie van - gebleken - onjuiste implementatie van EG-regelgeving in beginsel te kunnen leven met een bepaal-

de variant van een machtigingswet. De noodzaak daarvan wordt overigens thans niet zonder meer aanwezig geacht.

Wel is het zo dat te vaak niet tijdig wordt geïmplementeerd in de Nederlandse rechtsorde. Hiervoor is slechts ten dele de duur van de parlementaire fase van het wetgevingsproces als vertragende factor aan te wijzen. De rechtsplicht om tijdig te implementeren schept verplichtingen voor de Nederlandse Staat, die ook de wetgever zich dient aan te trekken; dus zowel de regering als de beide kamers. Dit betekent dat ook in de parlementaire fase naar mogelijkheden voor versnelling van de formele procedure moet worden gezocht, in ieder geval bij implementatiewetgeving. Blijft de noodzakelijke versnelling achterwege, dan zal de druk om via ruime delegatie tot tijdige implementatie te komen alleen maar verder toenemen, waardoor de medewetgevende bevoegdheid van de kamers steeds verder wordt uitgehoud.

Praktische overwegingen

Naast de naar voren gebrachte principiële bezwaren tegen de delegatie verruimings-varianten kunnen ook enkele zwaarwegende praktische bezwaren naar voren worden gebracht. Deze hangen nauw samen met het grondwettelijk kader dat geldt voor delegatie van regelgevende bevoegdheid.

In de Grondwet is de bevoegdheid van de wetgever om te delegeren aan grenzen gebonden. In een aantal gevallen dient een onderwerp zonder meer door de formele wet te worden geregeld. Het betreft hier in het bijzonder beperkingen in de sfeer van enkele klassieke grondrechten. Maar ook bijvoorbeeld het heffen van belastingen door het Rijk en de regeling van de rechtspraak kennen grondwettelijk weinig ruimte voor delegatie. In andere gevallen, en dat zijn er vele, geeft de Grondwet aan dat de regeling van bepaalde onderwerpen mede via delegatie geregeld kan worden. Gewezen kan worden op de codificatiebepalingen, de Ombudsman, de rechtspositie van ambtenaren en de sociale grondrechten. De Grondwet laat zich weliswaar niet uit over de mate waarin delegatie geoorloofd zou zijn, maar dat er grenzen aan zijn en soms vrij strikte, staat wel vast. Tenslotte mag hier niet onvermeld blijven de belangrijke beperking die voortvloeit uit artikel 89 van de Grondwet. Voorschriften in algemene maatregelen van bestuur of in ministeriële regelingen door straffen te handhaven mogen alleen worden gegeven krachtens de wet. De wet moet zelf de straf bepalen.

Deze beperkingen zullen bij iedere toepassing van een variant van een (algemene) machtigingswet bezien moeten worden en waarschijnlijk nog al eens tot discussie of zelfs rechterlijke tussenkomst leiden. Dit is een reden te meer voor de Toetsingscommissie om deze constructies af te wijzen.

Een ander praktisch bezwaar van de machtigingsconstructies is dat voor de verleende delegaties veelal een zogenaamde voorhangprocedure zal worden voorgeschreven. Hiermee wordt weer een groot gedeelte van de behaalde tijdwinst teniet gedaan. Voorts wil de Toetsingscommissie de parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde wetgeving juist terugdringen (zie ook verderop in dit advies) en daarin passen geen constructies die voorhangprocedures zullen bevorderen.

Specifieke ruime delegatiebepalingen

Het is bekend dat ook nu reeds in de Nederlandse wetgeving vergaande delegatiebepalingen voorkomen. Dit komt meestal voor om implementatie van richtlijnen onder het niveau van de wet mogelijk te maken. De Toetsingscommissie wijst erop dat in specifieke gevallen zeker voor een ruime delegatievariant kan worden gekozen. Zolang het gevallen betreft waar de reikwijdte van de delegatie duidelijk te omschrijven is en met het oog op komend EG-recht regeling bij wet bezwaarlijk kan worden geacht, ziet de Toetsingscommissie hierin geen overwegend bezwaar. Gedacht kan worden aan onderwerpen waarover met grote regelmaat nieuwe richtlijnen tot stand komen of waarvan vaststaat dat toekomstige richtlijnen zeer weinig tot geen beleidsruimte overlaten aan de Nederlandse overheid. Ook de snelle uitvoering van verordeningen kan hiertoe dwingen. Vanzelfsprekend zal dan wel aan andere voorwaarden voor delegatie, zoals een afdoende wettelijke grondslag, moeten zijn voldaan.

Naarmate de voorstellen om de formele wetsprocedure te versnellen, die de Toetsingscommissie hierna doet, in werkelijkheid meer tot het beoogde doel leiden, zal de behoefte aan ruime delegatie-varianten moeten afnemen. Bestaande ruime delegatiebepalingen zullen dan ook nog eens aan een kritische toets moeten worden onderworpen.

4.1.5. Keuze

De Toetsingscommissie rest nu de opgave om uit de al beschreven varianten die leiden tot verkorting van de formele wetsprocedures een nadere keuze te maken. De Toetsingscommissie komt alles overwegende tot de conclusie dat zowel de in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer op te nemen verkorte procedure als de opneming in de Grondwet van de stilzwijgende goedkeuringsprocedure voor wetten als alternatieve wetsprocedure mogelijkheden bieden.

Verkorte procedure behandeling wetsvoorstellen

Bij deze variant wordt er één schriftelijke ronde over het wetsvoorstel gehouden, tenzij daaraan geen behoefte bestaat. In het Reglement van Orde moeten termijnen worden gesteld aan het uitbrengen van het verslag door de Commissie (bijv. een maand) en aan het houden van de stemming na de ontvangst van de nota naar aanleiding van het verslag van de regering (bijv. twee weken). De eerste is een fatale termijn in die zin dat een niet binnen de termijn uitgebracht verslag geacht wordt een blanco verslag te zijn. De tweede termijn bepaalt de agendering van de stemming die in beginsel bij hamerslag kan plaatsvinden. In verband met artikel 67 van de Grondwet krijgt echter ieder kamerlid het recht om binnen de desbetreffende termijn te vragen om stemming in de eerstvolgende plenaire vergadering na afloop van de termijn. Wordt niet om stemming gevraagd, dan kan deze op voorstel van de voorzitter bij hamerslag plaatsvinden. Indien van amendementen (artikel 84 van de Grondwet) is tot aan de stemming mogelijk.

Naast te verwachten voordelen in de zin van een mogelijk aanzienlijke versnelling van de behandeling van wetsvoorstel-

len in de Tweede Kamer, heeft deze variant ook het voordeel op korte termijn verwezenlijkt te kunnen worden, indien de Tweede Kamer dat zou wensen. Naar de mening van de Toetsingscommissie brengt dit voorstel geen verlies van invloed van de Tweede Kamer met zich mee. Afgezien van de mogelijkheden die deze variant al in zich heeft met betrekking tot inbreng van de kamerleden, kan in bijzondere gevallen altijd nog tot de normale procedure van behandeling worden besloten.

Stilzwijgende goedkeuring wetsvoorstellen

De Toetsingscommissie meent dat ook de procedure van een stilzwijgende goedkeuring van wetsvoorstellen een aanzienlijke versnelling van de parlementaire behandeling kan betekenen. Dit komt onder meer door de gelijktijdige overlegging van de wetsvoorstellen aan beide kamers. Deze procedure moet alleen mogelijk worden voor wetsvoorstellen ter implementatie van EG-regelgeving. Stilzwijgende goedkeuring is niet mogelijk indien een deel van de leden van een van beide kamers om "normale" behandeling van het wetsvoorstel vraagt. De opneming van stilzwijgende goedkeuring in de Grondwet betekent in principe een beperking van het recht van ieder kamerlid amendementen voor te stellen. Deze beperking bestaat overigens de facto vaak al, daar in veel gevallen sprake is van gebonden implementatie. Met het oog op de voorkomende gevallen van niet gebonden implementatie is het echter wenselijk dat een betrekkelijk gering aantal kamerleden, gedacht kan worden aan vijf leden of een tiende deel van het grondwettelijk aantal leden van iedere kamer, het stilzwijgen kan doorbreken. (Vóór de Grondwet 1983 behoefde ieder amendement om in behandeling te worden genomen de steun van vijf leden van de Tweede Kamer, waaronder begrepen de indiener.)

Deze procedure biedt in vergelijking met delegatie verruimings-constructies het voordeel dat de kamers hun medewetgevende bevoegdheid niet bij voorbaat en totdat de wet weer gewijzigd zou zijn prijsgeven. Bij ieder wetsvoorstel dat voor stilzwijgende goedkeuring wordt voorgelegd kunnen de kamers besluiten om de gebruikelijke procedure van behandeling te volgen. Bovendien kunnen bestaande wetten door een "stilzwijgende wet" worden gewijzigd en stuit men voorts niet op de grondwettelijke beperkingen van delegatieconstructies. Wegens de analogie met de procedure die bij de goedkeuring van verdragen wordt gevolgd, mag verwacht worden dat de praktijk weinig gewenningsproblemen zal hebben.

De Toetsingscommissie erkent dat het in de Grondwet opnemen van een alternatieve wetgevingsprocedure een vrij ingrijpende maatregel is. Hiertoe zou slechts moeten worden overgegaan, indien maatregelen binnen het raam van de Grondwet, zoals de hierboven beschreven verkorte procedure, niet voldoende soelaas zouden bieden. Er zijn zeker argumenten om voor de implementatie van EG-regelgeving een stelsel van stilzwijgende goedkeuring eerder aanvaardbaar te achten dan op het terrein van de "autonome" wetgeving. Het karakter van wetgeving ter implementatie van EG-regelgeving is nu eenmaal anders dan dat van autonome wetgeving. Zeker gezien het structurele karakter van de verplichtingen die het lidmaatschap van de EG voor de nationale overheid met zich brengt, is doorwerking daarvan in

de Grondwettelijke wetgevingsprocedure goed denkbaar. Bovendien bereikt men aldus een "parallelschakeling" die in beginsel tot een snellere totstandkoming van een wet leidt dan de "serieschakeling" van de normale wetsprocedure.

Tenslotte wil de Toetsingscommissie er op wijzen dat een systeem van stilzwijgende goedkeuring van wetgeving ter implementatie van EG-regelgeving alleen van de grond kan komen indien het parlement bij de voorbereiding en totstandkoming van EG-regelgeving nauwer wordt betrokken. De praktijk in het Deense en Britse parlement kan als voorbeeld dienen. De kamers moeten zich een beeld kunnen vormen van de gevolgen voor de nationale wetgeving. Desgewenst kan de kamer dan nog, via het kabinet, proberen invloed uit te oefenen op de Europese besluitvorming daarover. Indien gedurende de finale besluitvorming in Brussel en de uitwerking daarvan in de nationale wetgeving zich geen onverwachte ontwikkelingen voordoen, kan de stilzwijgende goedkeuring van de implementatiewetgeving het sluitstuk van deze procedure zijn. Onderzocht zou kunnen worden of voorafgaande parlementaire betrokkenheid als voorwaarde voor het mogen volgen van de procedure van stilzwijgende goedkeuring in de Grondwet moet worden opgenomen.

Hamerstukprocedure

Alhoewel de hamerstukprocedure eerder door de Toetsingscommissie zelf naar voren is gebracht, meent zij daarvoor niet langer te moeten pleiten. In vergelijking met de andere twee varianten mist deze een duidelijke eigen plaats in de wetsprocedure en verliest de kamer bij toepassing daarvan teveel invloed op de totstandkoming van wetgeving ter implementatie van EG-regelgeving. De hamerstukprocedure zou hierdoor in de praktijk naar verwachting weinig toegepast worden.

4.1.6. Andere voorstellen

Na deze beschouwing in verband met de versnelling van de behandeling van wetsvoorstellen door de Tweede Kamer komen in het vervolg nog enige kleinere voorstellen aan de orde als reactie op de eerder gegeven analyse van deze fase van het wetgevingsproces.

4.1.6.1. Algemeen

Wetgevingsoverzicht

De Toetsingscommissie ziet grote voordelen in verdergaande planning van werkzaamheden met betrekking tot wetgeving door de Tweede Kamer en de regering gezamenlijk. De bij de desbetreffende hoofdstukken van de rijksbegroting gevoegde wetgevingsbijlagen van de ministeries bieden een goed aanknopingspunt om jaarlijks tot afspraken tussen regering en kamer over de behandeling - zowel schriftelijk als mondeling - van wetsvoorstellen te komen. Indien de departementale wetgevingsoverzichten ook nog een prioriteitsstelling bevatten, zoals hiervoor in dit advies is bepleit, geldt dit des te meer.

Hoorzittingen en schriftelijk commentaar.

Hiervoor heeft de Toetsingscommissie al aangegeven van mening te zijn dat de doublure die op dit punt in de wetspro-

cedure zit (de betrokkenheid van m.n. belanghebbenden in de fase van de voorbereiding door de regering en in de parlementaire fase) zo veel mogelijk voorkomen dient te worden. In verband met het karakter van het parlement ligt het niet voor de hand om het parlement te willen beperken in de behoefte aan informatie of de burgers het moeilijk te maken hun mening omtrent voorgenomen wetgeving kenbaar te maken. Zoals hiervoor ook al gezegd dient de regering zich bewust te zijn van deze doublure en zich de nodige beperkingen op te leggen bij het vragen van advies aan belanghebbenden.

Inbrengvergadering commissie

De Toetsingscommissie is een voorstander van het weer in het leven roepen van een oud gebruik: de inbrengvergadering. In een dergelijke vergadering bespreken de leden van een commissie een door de regering ingediend wetsvoorstel. Van dit overleg wordt een verslag opgesteld dat aan de regering wordt aangeboden als voorlopig verslag of (eind)verslag. Naar de mening van de Toetsingscommissie kan deze praktijk vele onnodige vragen of herhalingen van kamerleden tijdens de schriftelijke behandeling voorkomen. Voorts worden de kamerleden op deze wijze gedwongen meteen hun (voorlopige) standpunten over een voorstel kenbaar te maken.

Materiële norm in wet

De betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde wetgeving moet teruggedrongen worden. Terughoudendheid van de kamer en ook minder toeschietelijkheid van de regering op dit punt zijn noodzakelijk. Als de kamer van mening is betrokken te moeten worden bij een regeling, dan dient deze in beginsel bij wet vastgesteld te worden; dit moet dan ook de inzet zijn van de kamer en niet het opnemen van een voorhangbepaling. Tevens is het wenselijk dat de omvang en het belang van gedelegeerde wetgeving zelf verminderen. Dat kan alleen als in de wet meer dan tot nu toe het geval is de essentialia van een regeling zijn opgenomen. Het (verder) verwezenlijken van het primaat van de wet zal de noodzaak van voorhangprocedures doen verminderen.

Wetgeving bij kabinetswisseling

Het controversieel verklaren van wetsvoorstellen gedurende de demissionaire periode van een kabinet is niet op geschreven staatsrecht gebaseerd. Het betreft hier bij uitstek een politiek fenomeen. Het ware een goede zaak wanneer de kamerleden zich in voorkomende gevallen in ieder geval realiseren dat controversieel verklaren ernstige vertraging in het wetgevingsproces betekent, die soms om juridische redenen (EG-implementatie) en soms om maatschappelijke redenen (uitstel van met betrokkenen afgesproken termijnen) onwenselijk kan zijn. Een zekere terughoudendheid hierin is dan ook op zijn plaats.

Zo spoedig mogelijk nadat een nieuw kabinet is aangetreden moet de wetgevingsmachine weer kunnen gaan draaien. Het nieuwe kabinet moet bij de regeringsverklaring meteen laten weten welke wetsvoorstellen het wenst in te trekken. Van alle andere wordt de behandeling vervolgens voortgezet. Wijzigingen kan het nieuwe kabinet in elke fase van de behandeling in de

Tweede Kamer nog aanbrengen, daarop hoeft niet te worden gewacht. Ook hier zou de voortgang van het wetgevingsproces meer uitgangspunt moeten zijn en wel in het bijzonder bij wetgeving ter implementatie van EG-regelgeving.

In sommige Westeuropese landen vervallen nog bij het parlement aanhangige wetsvoorstellen bij een kabinetswisseling. Dit lijkt hier niet goed toepasbaar, daar onze wetgevingstraditie niet is ingericht op deze valbijlprocedure, die niet voor niets vooral bij meerderheidsstelsels wordt aangetroffen.

4.1.6.2. EG-implementatie

1. Hiervoor is al veel over de parlementaire behandeling van implementatiewetgeving gezegd. Uit de onderzoeken naar de implementatiepraktijk in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken blijkt dat daar een cruciale factor in de snelheid van de parlementaire behandeling is gelegen in de tijdige betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van de te implementeren EG-regeling zelf. Er is naar het oordeel van de Toetsingscommissie geen reden om aan te nemen dat dit in Nederland anders zou liggen.

De Toetsingscommissie wil nogmaals beklemtonen dat de uitvoering van haar voorstellen tot het opnemen in de Grondwet van een stilzwijgende goedkeuringsprocedure voor wetten ter implementatie van EG-regelgeving of tot opneming in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer van een verkorte behandelingsprocedure, in sterke mate afhankelijk zullen zijn van de betrokkenheid van het Nederlandse parlement bij de totstandkoming van en besluitvorming omtrent richtlijnen en verordeningen in Brussel. Het gaat hier dan zeker niet uitsluitend om een goede en tijdige informatieverstrekking aan de kamer, maar ook om een actieve deelneming van de kamer aan de voorbereiding van het Nederlandse standpunt en de beoordeling van de consequenties van de voorstellen voor de Nederlandse praktijk.

2. Wetsvoorstellen ter implementatie van EG-regelgeving zouden met voorrang moeten worden behandeld. In aansluiting op de verkorte procedure zou het aanbeveling verdienen deze wetsvoorstellen met voorrang in handen van de desbetreffende commissie te stellen. In tegenstelling tot de "autonome" wetsvoorstellen is er immers ook voor de leden van de Tweede Kamer de plicht om als medewetgever aan de tijdige totstandkoming van te implementeren wetgeving mee te werken.

4.2. Eerste Kamer

4.2.1. Huidige situatie

Een in de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel wordt door de voorzitter gezonden aan de Eerste Kamer. De behandeling in deze kamer verloopt in grote lijnen analoog aan die in de Tweede Kamer. Zij vangt aan met de behandeling door de commissies en eindigt met de plenaire behandeling. De Eerste Kamer heeft geen recht van amendement. Zij beoordeelt het wetsvoorstel zoals dat door de Tweede Kamer is aangenomen.

4.2.2. Probleemanalyse

De behandeling van een wetsvoorstel in de Eerste Kamer verloopt in het algemeen sneller dan in de Tweede Kamer. Het feit dat deze kamer aan het eind van de procedure zit, leidt echter toch nog wel eens tot het uitoefenen van druk door de regering op deze kamer(leden) om een wetsvoorstel binnen een zeer korte termijn te behandelen.

Het verwerpen door de Eerste Kamer van een wetsvoorstel, dat overigens zelden voorkomt, betekent ten eerste dat er veel tijd is besteed aan een wetsvoorstel dat het uiteindelijk niet tot wet brengt en ten tweede dat soms een op slechts één of twee punten gewijzigd wetsvoorstel opnieuw in procedure wordt gebracht. Dit wordt soms voorkomen doordat de regering gedurende de behandeling door de Eerste Kamer een novelle indient bij de Tweede Kamer.

4.2.3. Voorstellen

4.2.3.1. Algemeen

De voorgestelde opneming in de Grondwet van een stilzwijgende goedkeuringsprocedure van wetsvoorstellen heeft ook betrekking op behandeling door de Eerste Kamer. Het opnemen in het Reglement van Orde van een tweede behandelingsprocedure die aanmerkelijk korter is dan de huidige procedure, is op zich genomen voor de Eerste Kamer minder nodig. Deze kamer werkt naar de indruk van de Toetsingscommissie al veel vaker met een enkele schriftelijke ronde dan bij de Tweede Kamer het geval is. Het is evenwel gewenst dat de Reglementen van Orde een zekere congruentie kennen in de behandelingswijze van wetsvoorstellen. De invoering van termijnen zou zeker enige versnelling in de behandeling door de Eerste Kamer kunnen betekenen.

4.2.3.2. EG-implementatie

Ook in het Reglement van Orde van deze kamer dient duidelijk naar voren te komen dat het tijdig implementeren van EG-regelgeving een plicht is van alle Nederlandse wetgevingsorganen. Dit kan door expliciet op te nemen dat wetsvoorstellen ter implementatie van EG-regelgeving met voorrang moeten worden behandeld.

5. Bekrachtiging, bekendmaking en inwerkingtreding

5.1. Huidige situatie

Na aanneming van het voorstel door de Eerste Kamer moet het, om wet te worden, door de Koningin en de verantwoordelijke minister(s) worden ondertekend: de bekrachtiging. Vanaf dit moment is er dus sprake van een wet. Vervolgens moet de wet bekend worden gemaakt, in een bepaalde vorm. Deze bekendmaking geschiedt in het Staatsblad. Een wet kan pas na de bekendmaking in werking treden. Zonodig wordt aan de wet terugwerkende kracht verleend.

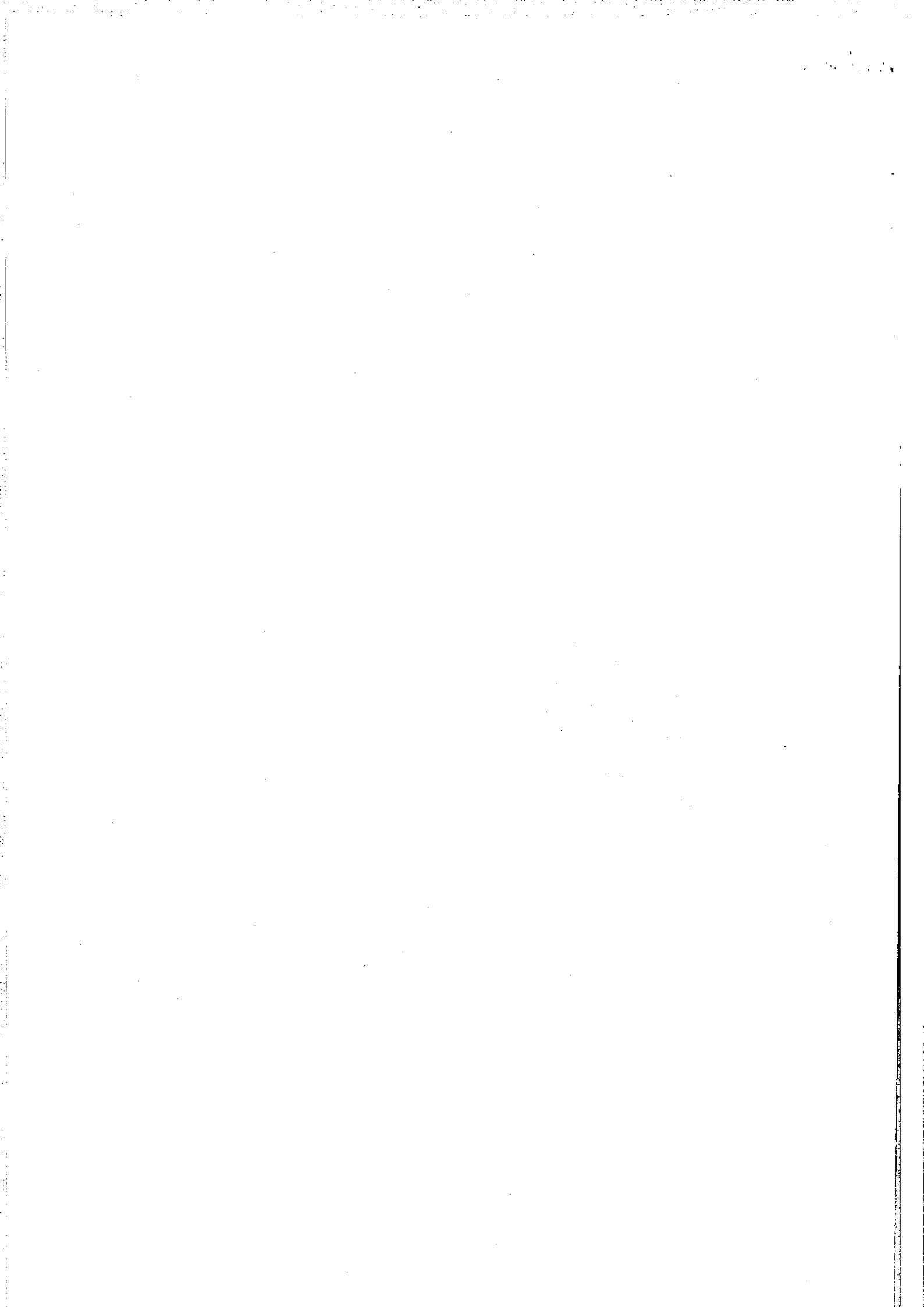
5.2. Probleemanalyse

Deze fase duurt in gewone gevallen enkele weken, maar kan als het nodig is in enkele dagen worden afgerond.

De verkrijgbaarheid van een Staatsblad kan nog wel eens een probleem opleveren, bijvoorbeeld rond de jaarwisseling, wat voor de rechter dan ook reden is geweest om in een enkel geval de datum van bekendmaking op een later tijdstip vast te stellen.

5.3. Voorstellen

Er zijn geen redenen om wijzigingen in de huidige procedure voor te stellen.



6. Vormgeving van wetsvoorstellen

6.1. De opzet van wijzigingswetten

Snelheid van wetgeving is ook gebaat bij de goede toegankelijkheid van de stukken waar het in dit proces om gaat. Wat dat betreft is er naar de mening van de Toetsingscommissie aanleiding om stil te staan bij de opzet van wijzigingswetten. Gebruik is dat per artikel van de te wijzigen regeling exact wordt aangegeven waar en hoe iets in de tekst gewijzigd moet worden. Bij wat omvangrijker voorstellen levert dit problemen op ten aanzien van de inzichtelijkheid van het voorstel. Hoe de wet in zijn gewijzigde vorm zou komen te luiden is vaak alleen met veel zoeken uit te vinden. Worden wijzigingen in een dergelijk wetsvoorstel aangebracht dan is het voor bijna niemand meer te begrijpen. Behalve het ongemak, de slechte directe begrijpelijkheid en het tijdverlies dat hiermee gepaard gaat, vreest de Toetsingscommissie ook dat deze manier van werken het maken van fouten in de hand werkt, bijvoorbeeld bij amenderingen.

De Toetsingscommissie acht het zinvol om te experimenteren met een andere vormgeving van wijzigingswetten. Zij denkt daarbij aan de nu soms ook wel gevolgde praktijk van het opstellen van overzichten door middel van kolommen van de oude en de "nieuwe" wet. Met grafische hulpmiddelen kunnen de verschillen nog geaccentueerd worden. In de experimenteerfase zou bezien kunnen worden in hoeverre het meenemen van niet te wijzigen onderdelen van een wet zinvol is, hoe verschillen het duidelijkst aangegeven kunnen worden en hoe nota's van wijziging en amendementen hierop het handigst gemaakt kunnen worden. Na evaluatie van enkele experimenten moet een beslissing genomen worden over de eventuele invoering van een andere vormgeving.

6.2. Memorie van toelichting

Het komt de Toetsingscommissie voor dat de memories van toelichting bij wetsvoorstellen tegenwoordig een veel grotere omvang hebben dan die bij vergelijkbare wetsvoorstellen uit bijvoorbeeld de jaren vijftig. Voorzover dit een gevolg is van gegroeid inzicht in de elementen die een toelichting in elk geval dient te bevatten heeft de Toetsingscommissie daar vrede mee. Zij denkt dan aan financiële verantwoordingen, dereguleringsparagraaf, enz.

Daarnaast komt het echter vaak voor dat een memorie van toelichting wordt gebruikt om het gehele beleid van de betrokken minister, voorzover dat raakvlakken heeft met het wetsvoorstel, uit de doeken te doen. Hier zit een aantal nadelen aan. Door meer te doen dan het geven van een toelichting bij het wetsvoorstel en de gronden die daarvoor zijn aan te voeren wordt het zicht op het wetsvoorstel zelf minder helder. Het beleid van een minister is per definitie een momentopname. De toelichting bij de jaarlijkse begroting is het geschikte instrument om daarover mededelingen te doen. Een wet is normaal gesproken bedoeld om langere tijd te functioneren. Na enige jaren is de gegeven toelichting voor de interpretatie

van de wet niet meer van belang en wekt wellicht zelfs verwarring.

Ten slotte - en in het kader van dit advies zeker relevant - dient een toelichting geen nodeloze extra omvang te hebben, daar dit gedurende de wetsprocedure een multiplicerend effect heeft. Adviesorganen, Raad van State, Tweede en Eerste Kamer reageren op wat hen wordt voorgelegd en hoe meer dat is, hoe meer zij zelf weer genoodzaakt zullen zijn daarover naar voren te brengen. De wetsprocedure zou er tenslotte ook gebaat mee zijn wanneer kamerleden in hun schriftelijke bijdragen niet meer aan de orde stellen dan in het kader van de behandeling van een wetsvoorstel ook werkelijk nodig is.

7. Samenvatting en aanbevelingen

1. Het uitgangspunt van de Toetsingscommissie is het zoeken naar mogelijkheden om tot versnelling van de wetsprocedure te komen, zonder dat aan de kwaliteit van wetgeving afbreuk wordt gedaan. De Toetsingscommissie bespreekt ten aanzien van de opeenvolgende fasen van het wetgevingsproces de door haar geconstateerde problemen en doet aanbevelingen voor de oplossing daarvan. Daarbij schenkt zij speciale aandacht aan de implementatie van EG-regelgeving (met name richtlijnen) omdat de tijdsdruk voor de totstandkoming van wetgeving in die gevallen een extra grote rol speelt.

Vorbereiding door de regering.

2. De Toetsingscommissie constateert bij de departementale voorbereiding de volgende problemen: er is een overvloed aan wetgeving in voorbereiding en daarbij worden te weinig prioriteiten gesteld, er wordt veel tijd verloren door interdepartementale conflicten, er wordt te vaak gebruik gemaakt van wetgevingsvoorbereidende beleidsnota's of (concept-)voorontwerpen en de wetgevingstoets door het Ministerie van Justitie komt niet helemaal tot zijn recht door het tijdstip waarop getoetst wordt. Ten aanzien van wetsvoorstellen ter implementatie van EG-regelgeving zijn onlangs door het kabinet maatregelen genomen die aanzienlijk kunnen bijdragen aan versnelling van de voorbereiding daarvan.

Aanbeveling:

Om aan de problemen het hoofd te kunnen bieden acht de Toetsingscommissie het noodzakelijk dat ingrijpende maatregelen worden genomen die tot doel hebben dat minder wetgeving in voorbereiding wordt genomen, daarom in een zo vroeg mogelijk stadium naar de noodzaak van wetgeving wordt gekeken, globale prioriteitsstelling ten aanzien van de in voorbereiding zijnde wetgeving plaatsvindt, dit zowel per ministerie als voor het totale kabinet, en interdepartementale conflicten direct worden beslecht. Met het oog op deze taken wordt de instelling van een ministeriële commissie voorgesteld. In dit verband stelt de Toetsingscommissie criteria voor om tot prioriteitsstelling van wetsvoorstellen te komen en stelt zij voor om te komen tot een wetgevingsprogramma van het kabinet dat tweemaal per jaar onderwerp van gesprek is in de ministeriële commissie. Voorts wordt aanbevolen een specifieke organisatievorm in het leven te roepen voor complexe wetgevingsprojecten en slechts in uitzonderingsgevallen met beleidsnota's en voorontwerpen van wet te komen.

Aangedrongen wordt op een strikte naleving van de afspraken ter zake van de voorbereiding van wetsvoorstellen ter implementatie van EG-regelgeving.

3. Met betrekking tot de advisering over wetsvoorstellen merkt de Toetsingscommissie op dat er soms door dezelfde instantie een aantal keren gedurende het wetgevingsproces over een onderwerp geadviseerd wordt, dat veel tijd en energie verloren gaat door versnippering van adviesorganen, dat soms onevenredig veel tijd gemoeid is met adviezen en dat er door de overheid te weinig selectief om advies gevraagd wordt.

Aanbeveling:

De Toetsingscommissie beveelt aan om wettelijke adviesverplichtingen af te schaffen en met niet verplichte adviesaanvragen terughoudend te zijn; voorts moeten fatale termijnen gesteld kunnen worden aan het uitbrengen van advies. Alle in aanmerking komende adviesorganen kunnen heel goed gelijktijdig geraadpleegd worden en ieder adviesorgaan moet geïnformeerd worden over welke andere organen zijn aangeschreven, opdat zo veel mogelijk gezamenlijk advies wordt uitgebracht.

4. Met betrekking tot de advisering door de Raad van State signaleert de Toetsingscommissie dat de ministeries moeilijk kunnen schatten hoeveel tijd met deze fase in de procedure gemoeid is. Van de mogelijkheid om in bijzondere gevallen een spoedbehandeling te vragen wordt erg vaak gebruik gemaakt. Daarnaast blijkt het niet openbaar zijn van een wetsvoorstel gedurende de advisering door de raad (net als het advies daarover) tot het wetsvoorstel is ingediend, in de praktijk tot problemen te leiden.

Aanbeveling:

De Toetsingscommissie acht goede redenen aanwezig om artikel 73 van de Grondwet, dat de mogelijkheid biedt om een afzonderlijke afdeling van de Raad van State voor de wetgeving in te stellen, toe te passen. Bij wetsvoorstellen die niet omstreden zijn kan deze afdeling zelf advies uitbrengen en in andere gevallen kan de afdeling het initiatief voor advisering door de voltallige raad nemen. De Raad van State dient binnen een vooraf te bepalen termijn, afhankelijk van de omvang van het voorstel waarover advies wordt gevraagd, advies uit te brengen. Het vragen van spoedadvies aan de Raad van State moet door de ministerraad gecoördineerd worden. Ook zou, méér dan thans het geval is, gebruik gemaakt kunnen worden van de mogelijkheid de Raad van State om advies te vragen in een stadium voordat er sprake is van een formeel wetsvoorstel. Tenslotte is de Toetsingscommissie er voorstander van dat een aan de Raad van State voorgelegd wetsvoorstel en het door de raad uitgebrachte advies in beginsel openbaar zijn.

Parlementaire behandeling

5. De voornaamste problemen die de Toetsingscommissie bij de behandeling door de Tweede Kamer signaleert zijn:

- de lange duur van de parlementaire behandeling in het algemeen, zeker met betrekking tot de verplichtingen in EG-verband;
- de schriftelijke behandeling in, nagenoeg steeds, twee ronden;
- het wederom horen van betrokkenen aan wie door de regering die gelegenheid al is geboden;
- de gedetailleerdheid waarmee de kamer zich met wetsvoorstellen bezighoudt;
- het oponthoud in de wetgeving bij kabinetswisselingen door het grote aantal wetsvoorstellen dat controversieel wordt verklaard.

Aanbeveling:

Om te kunnen voldoen aan de steeds groter wordende druk om EG-richtlijnen tijdig te implementeren pleit de Toetsingscom-

missie voor verkorting van formele wetsprocedures. De commissie werkt twee varianten uit.

De eerste is een variant waarbij in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, naast de huidige wetsprocedure, een verkorte procedure wordt opgenomen. Deze procedure zou moeten bestaan uit één schriftelijke ronde en termijnen moeten stellen aan het uitbrengen van het verslag en aan het houden van de stemming. Alleen het Presidium kan toestaan dat de termijn voor de schriftelijke ronde wordt overschreden. In een plenaire vergadering wordt door de voorzitter geconstateerd dat de termijn voor stemming is verstreken en dat het voorstel geacht wordt te zijn aangenomen. Ieder lid behoudt het recht binnen de termijn te vragen om stemming in de eerstvolgende plenaire vergadering. Deze procedure zou primair voor wetgeving ter implementatie van EG-regelgeving moeten gelden.

De tweede variant betreft het opnemen in de Grondwet van een stilzwijgende goedkeuringsprocedure voor wetten die implementatie van EG-regelgeving beogen. Bij deze procedure wordt het wetsvoorstel gelijktijdig aan beide kamers voorgelegd. Als binnen een bepaalde tijd niet om uitdrukkelijke parlementaire goedkeuring wordt gevraagd door een bepaald aantal leden van de kamers, dan wordt het voorstel na bekrachtiging wet. Het parlement dient bij de voorbereiding van de EG-regelgeving die geïmplementeerd moet worden, betrokken te zijn geweest.

De Toetsingscommissie wijst ruime delegatieconstructies van de hand, behoudens in zeer specifieke gevallen.

Naast deze doet de Toetsingscommissie nog enkele andere aanbevelingen:

- de regering dient zich beperkingen op te leggen bij het vragen van advies aan belanghebbenden indien te voorzien valt dat de Tweede Kamer dit toch al zal doen,
- de "inbrengvergadering" moet weer ingevoerd worden (vergadering van de commissie over een door de regering ingediend wetsvoorstel waarvan het verslag dient als voorlopig verslag of eindverslag),
- er moet terughoudend omgegaan worden met controversieel verklaren van wetsvoorstellen en na het aantreden van het nieuwe kabinet moet de behandeling van alle wetgeving die niet direct wordt ingetrokken, worden voortgezet.

Met betrekking tot implementatie-wetgeving beveelt de Toetsingscommissie bovendien nog aan om in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer op te nemen dat wetsvoorstellen ter implementatie van EG-regelgeving met voorrang in handen van de desbetreffende commissie worden gesteld. Bij dit alles is het echter van cruciaal belang dat de actieve betrokkenheid van het Nederlandse parlement bij de besluitvorming omtrent EG-richtlijnen en -verordeningen gelijktijdig toeneemt.

De Toetsingscommissie ziet geen bijzondere problemen ten aanzien van de behandeling van wetsvoorstellen in de Eerste Kamer.

Aanbeveling:

6. Analooq aan de aanbevelingen voor de Tweede Kamer, adviseert de Toetsingscommissie, zo er al geen stilzwijgende goedkeuringsprocedure zou worden ingericht, opneming van de verkorte procedure in het Reglement van Orde van de Eerste

Kamer. Ook de behandeling met voorrang van implementatiewetgeving dient in het Reglement van Orde vastgelegd te worden.

Vormgeving van wetsvoorstellen

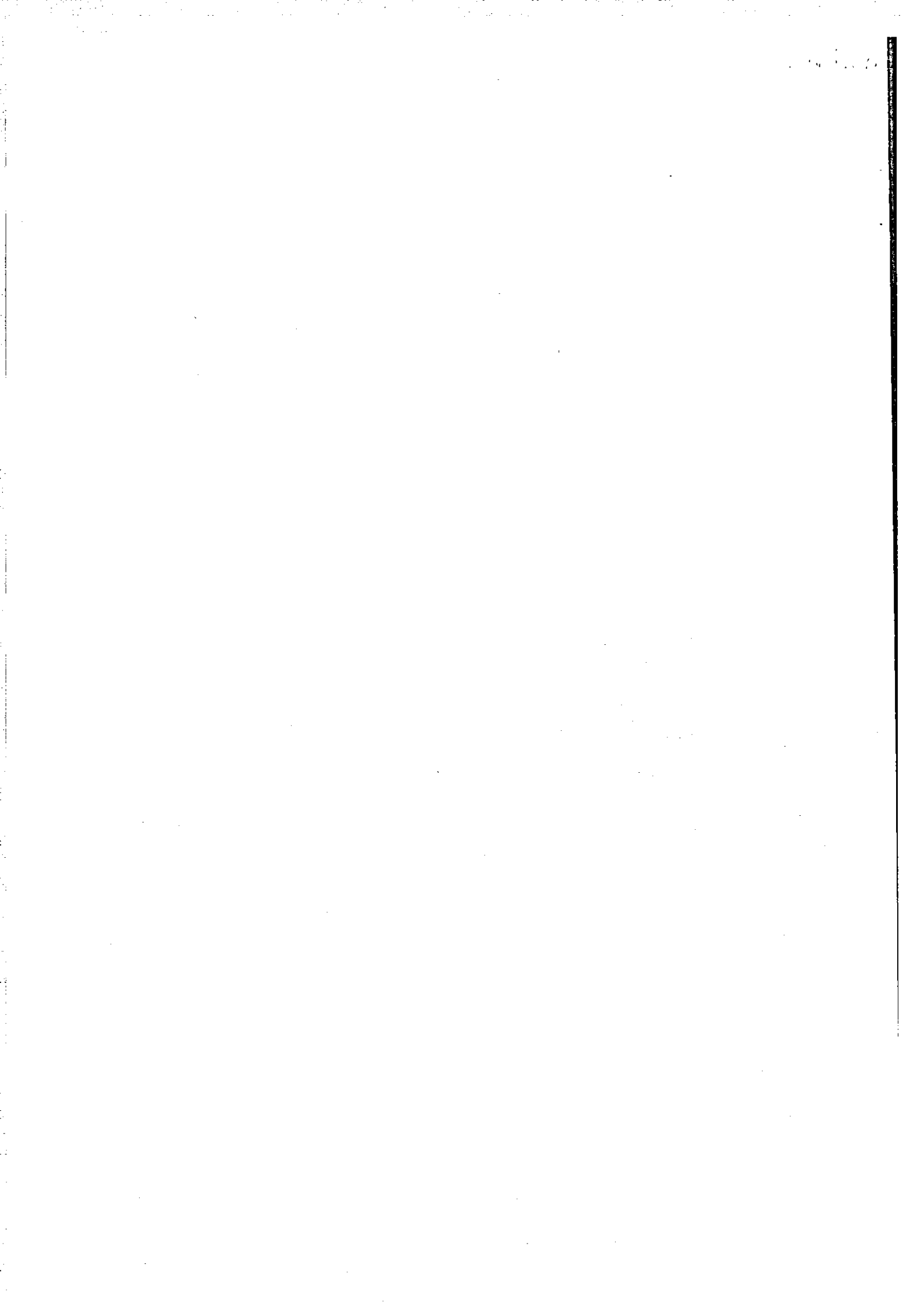
Aanbeveling:

7. Het lijkt de Toetsingscommissie zinvol om te experimenteren met een andere vormgeving van wijzigingswetten waarbij, meer dan thans het geval is, gebruik wordt gemaakt van overzichten door middel van kolommen van de oude en de "nieuwe" wet. Ook wijst de Toetsingscommissie op de nadelen die verbonden zijn aan het opstellen van een te uitvoerige memorie van toelichting.

BIJLAGE 1

Het advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten is voorbereid door een werkgroep met de volgende samenstelling:

- Prof. mr. C.A.J.M. Kortmann, hoogleraar staatsrecht en algemene staatsleer aan de Katholieke Universiteit van Nijmegen, tevens regeringscommissaris voor de toetsing van wetgevingsprojecten, voorzitter;
- mr. drs. R.K. Visser, Ministerie van Algemene Zaken, Kabinet van de Minister President;
- mr. J.H. van Kreveld, Ministerie van Justitie, Stafafdeling algemeen wetgevingsbeleid;
- mr. C. Borman, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgeving;
- mr. H.J.M.M. de Gier, griffier Vaste Commissie voor Financiën van de Tweede Kamer;
- mr. P.P.T. Bovend'Eert, Universitair hoofddocent Staatsrecht aan de Katholieke Universiteit van Nijmegen;
- mr. J.E. van der Putten, plv. griffier Eerste Kamer (sedert mei 1992 geen lid van de werkgroep meer wegens aanvaarding van een andere functie);
- mr. A.W.M. Bijloos, Bureau Raad van State, sector Wetgeving, adviseur;
- mr. W. Pedroli, Ministerie van Justitie, Stafafdeling algemeen wetgevingsbeleid, secretaris;
- mr. M.J.T.M. Vijghen, Ministerie van Justitie, Stafafdeling algemeen wetgevingsbeleid, adjunct-secretaris.



BIJLAGE 2

WIJZIGINGEN IN DE WETGEVINGSPROCEDURE SEDERT 1815

voor zover die teruggevonden worden in de Grondwet en de Reglementen van Orde van de Tweede Kamer en de Ministerraad.

1. De Grondwet

Op basis van een vergelijking van de versies van 1815 (sommige artikelen bestonden al in 1814 toen er nog geen twee-kamerstelsel was), 1840, 1848, 1887, 1938, 1953 en 1963 met de thans gebruikte versie uit 1983 (en enkele wijzigingen van 1985) kan men tot de volgende conclusie komen.

Er is nooit sprake geweest van een beduidend andere wetgevingsprocedure dan nu het geval is. Wel zijn er wijzigingen geweest in de gedetailleerdheid waarin de procedure in de Grondwet uiteengezet werd. Soms verdween een bepaling helemaal, soms werd deze overgeplaatst naar het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Ten aanzien van de lengte van de wetgevingsprocedure zijn de meest belangrijke, recente, wijzigingen geweest (voor uitvoeriger omschrijving ANNEX A):

a. Artikel 73 lid 1 (vergelijk artikel 84 lid 1 versie 1963):

- het horen van de Raad van State kan soms achterwege blijven (verkortingsprocedure);
- volgens de Grondwet kan niet alleen de regering, maar ook de Tweede Kamer (en zelfs in principe Eerste Kamer) de Raad van State horen (verlenging).

b. Artikel 79 lid 1 (vergelijk artikel 87 versie 1963):

Ook andere adviescolleges kunnen (volgens de Grondwet), behalve door de regering, door de beide kamers gehoord worden (verlenging).

c. Artikel 121 lid 1 van de versie 1963 - en daarmee vergelijkbare artikelen van de versies ervoor - is vervallen:

dit wil zeggen dat in de huidige Grondwet niet meer vastgelegd is dat aan de openbare beraadslaging over wetsvoorstellen een onderzoek van zo'n voorstel vooraf moet gaan (zou verkorting kunnen zijn).

d. Artikel 127 lid 2 van de versie 1963:

de toevoeging dat de verdediging van initiatiefvoorstellen in de Eerste Kamer door een lid c.q. leden van de Tweede Kamer "schriftelijk en mondeling" gebeurt, is vervallen. Dit laat de procedure van de verdediging dus open (kan verkorting zijn).

Door het wegvallen van de bedoelde bepalingen in de artikelen 121 lid 1 en 127 lid 2 van de versie van 1963 is de procedure in beginsel dus helemaal open.

e. In de oude versies van de Grondwet werd heel nauwkeurig aangegeven van welke formuleringen men gebruik moest maken om wetsvoorstellen door of terug te zenden. Deze formuleringen zijn uit de Grondwet geschrapt.

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat er relatief kleine wijzigingen sedert 1815 zijn doorgevoerd. Weliswaar zijn de soms wat strak bepaalde lijnen, waarlangs het wetgevingsproces plaats dient te vinden, versoepeld maar in de praktijk blijkt de procedure nauwelijks gewijzigd.

2. Reglement van Orde van de Tweede Kamer

Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer werd sedert 1815 vaak gewijzigd. Soms betrof het zeer kleine wijzigingen, soms ook ingrijpende. Eén van de meest ingrijpende wijzigingen vond in 1980 plaats toen de mogelijkheid van de uitgebreide commissievergaderingen werd ingevoerd. Tot welke vereenvoudigingen in de procedure dat had kunnen leiden blijkt uit het schematisch overzicht in ANNEX B. Van de vele mogelijkheden tot verkorting is echter

(nagenoeg) geen gebruik gemaakt.

3. Reglement van Orde van de Ministerraad

In het Reglement van Orde van de Ministerraad wordt weinig geregeld wat betrekking heeft op de wetgevingsprocedure. Wel kan verwezen worden naar artikel 4 lid 2 sub a (de Raad beraadslaat en besluit o.m. over wetsontwerpen vóórdat de Raad van State erover adviseert en, mits de tijd dat toelaat, ook erna als een ontwerp belangrijk wordt gewijzigd of kán worden gewijzigd, als intrekking van het ontwerp wordt overwogen en -dit staat niet in het artikel maar in een brief van mr. J.H. Kist aan de S.G.'s- als het advies van de Raad van State ingrijpende kritiek op de inhoud of vormgeving heeft). Het feit dat de Ministerraad thans twee keer, vóór en ná advisering door de Raad van State (en soms zelfs drie keer -zie artikel 4 lid 2 sub c- inzake nota's en adviesaanvragen met belangrijke politieke en financiële consequenties), over een wetsontwerp kan spreken betekent in beginsel een verlenging van de procedure.

Datzelfde geldt ook voor de onderraden. Dit, in de geschiedenis van de Ministerraad, toch nog niet zo lang bestaande fenomeen, kan gezien worden als een extra schakel in de totale wetgevingsprocedure. De onderraden verlengen dus in beginsel de procedure. In de praktijk kunnen deze echter bijdragen aan een aanzienlijke versnelling in de daarop volgende fasen.

ANNEX A

De voor de wetgevingsprocedure relevante grondwetsartikelen in de huidige Grondwet en in oude Grondwetten tot 1815.

ARTIKEL 73 LID 1:

De Raad van State of een afdeling van de Raad wordt gehoord over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur, alsmede over voorstellen tot goedkeuring van verdragen door de Staten-Generaal. In bij de wet te bepalen gevallen kan het horen achterwege blijven.

Artikel 84 lid 1 (1963): De Koning brengt ter overweging bij de Raad van State alle voorstellen door hem aan de Staten-Generaal te doen of door deze aan hem gedaan, alsmede alle algemene maatregelen van bestuur (van het Rijk en van Suriname en de Nederlandse Antillen -deze passage is in 1972 vervallen, M.V.-)

De vergelijkbare artikelen van de versies van de grondwet vóór 1963 verschilden alleen met betrekking tot de aanduiding van wat mede onder het Nederlandse Rijk verstaan moest worden: Indonesië en de Nederlandse Antillen (1948), Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao (1922), zijne kolonien en bezittingen in andere werelddeelen (1887, 1848, 1815)

Toelichting

Bij de grondwetsherziening van 1983 werd voor het eerst een wijziging in het artikel dat handelt over het advies van de Raad van State doorgevoerd; althans in zoverre de wetgevingsprocedure erdoor beïnvloed kan worden.

1. De Kroon is niet meer bij uitsluiting bevoegd om de Raad van State te horen doch ook andere organen konden om advies vragen. Bedoeld was vooral de Tweede Kamer de mogelijkheid te bieden om de Raad van State (of een afdeling ervan) zelfstandig, dus zonder tussenkomst van de regering, advies te vragen over initiatiefvoorstellen. Alhoewel ze daar geen voorstander van was (het zou tot een verzwaring en verlenging van de procedure leiden) wilde de regering adviesaanvragen door de Eerste Kamer ook niet uitsluiten in uitzonderlijke gevallen.

2. Helemaal nieuw is de bepaling dat in, bij de wet te bepalen gevallen, het horen van de Raad van State achterwege kan blijven. Deze formulering geeft de wetgever heel veel ruimte. Volgens de regering zijn echter bijv. technische wetsvoorstellen bedoeld of wijzigingen van de begroting.

3. Ook voor het eerst wordt nadrukkelijk de mogelijkheid geopend om niet uitsluitend de plenaire Raad te horen doch ook een afdeling van de Raad. Onder de oude Grondwet was het onduidelijk of dat kon.

ARTIKEL 79 LID 1 EN 2:

1. Vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk worden ingesteld bij of krachtens de wet.

2. De wet regelt de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van deze colleges.

Artikel 87 (1963): De instelling van vaste colleges van advies en bijstand aan de Regering geschiedt krachtens de wet, die tevens regelen inhoudt omtrent hun benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheid.

De bepaling van 1963 bestond in die vorm ook al in 1922. In 1814 sprak de

Grondwet slechts over de mogelijkheid dat de Souvereine Vorst "wijders eenen Raad van koophandel en van koloniën" in kon stellen.

Toelichting

Evenals bij de Raad van State het geval is, regelt de in 1983 gewijzigde Grondwet niet aan wie de vaste colleges advies kunnen uitbrengen, in tegenstelling tot de grondwet van 1963 die overigens spreekt over "vaste colleges van advies en bijstand aan de Regering".

ARTIKEL 80 LID 1 EN 2:

1. De adviezen van de in dit hoofdstuk bedoelde colleges worden openbaar gemaakt volgens regels bij de wet te stellen.
2. Adviezen, uitgebracht terzake van voorstellen van wet die door of vanwege de Koning worden ingediend, worden, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen, aan de Staten-Generaal overgelegd.

Toelichting

In alle eerdere versies van de Grondwet komen bovenstaande bepalingen niet voor en de adviezen van Raad van State en andere adviesorganen hoefden dan ook niet openbaar gemaakt en ook niet aan de Staten-Generaal gezonden te worden. Wel stond in artikel 84 van de Grondwet van 1963 (en dezelfde bepaling komt al voor in de Grondwet van 1814) dat "aan het hoofd der uit te vaardigen besluiten wordt melding gemaakt dat de Raad van State deswege gehoord is".

ARTIKEL 81:

De vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk.

1. Artikel 119 (1963) en alle daaraan voorafgaande versies van onze Grondwet: De wetgevende macht wordt gezamenlijk door de Koning en de Staten-Generaal uitgeoefend.
2. Artikel 121 lid 1 (1963) -en daaraan voorafgaand tot 1878-: Aan de openbare beraadslaging over enig ingekomen voorstel des Konings gaat altijd een onderzoek van dat voorstel vooraf. Van 1815 tot 1878 werd er in het overeenkomstige artikel nog bij vermeld dat het onderzoek vooraf moest plaatsvinden "in de onderscheidene afdeelingen, waarin al de leden der Kamer zich verdeelen en welke op gezette tijden bij loting vernieuwd worden".

Toelichting

De enige functie van artikel 81 is, volgens de memorie van toelichting, aan te geven dat het gezamenlijk door regering en Staten-Generaal genomen besluit juridisch van hogere rangorde is dan andere besluiten, behoudens de Grondwet zelf. Welke onderwerpen bij wet in formele zin geregeld moeten worden geeft de Grondwet, behalve in enkele expliciet genoemde gevallen, niet aan.

Ook over de te volgen procedure zegt het artikel niets. Dit in tegenstelling tot de oude Grondwet waarin in artikel 121 lid 1 was opgenomen dat er een onderzoek aan de openbare beraadslaging vooraf moest gaan. In de eerste versies van de Grondwet stond er nog bij dat dat onderzoek moest plaatsvinden "in de onderscheidene afdeelingen" van de Kamer. Artikel 121 is in de nieuwe Grondwet helemaal weggelaten. De Grondwet regelt dus thans niets over de te volgen wetgevingsprocedure.

ARTIKEL 82 LID 1, 2 EN 3:

1. Voorstellen van wet kunnen worden ingediend door of vanwege de Koning en door de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
2. Voorstellen van wet waarvoor behandeling door de Staten-Generaal in verenigde vergadering is voorgeschreven, kunnen worden ingediend door of vanwege de Koning en, voorzover de betreffende artikelen van hoofdstuk 2 dit toelaten, door de verenigde vergadering.
3. Voorstellen van wet, in te dienen door de Tweede Kamer onderscheidenlijk de verenigde vergadering, worden bij haar door een of meer leden aanhangig gemaakt.

1. Artikel 126 (1963): De Staten-Generaal hebben het recht voorstellen van wet aan de Koning te doen.

Tot 1848 sprak het overeenkomstige artikel van de Grondwet niet nadrukkelijk van het recht om voorstellen van wet te doen doch, veel ruimer, over "het regt, om aan den Koning voorstellen te doen".

2. Artikel 127 (1963): De voordracht daartoe behoort uitsluitend aan de Tweede Kamer, die het voorstel overweegt op gelijke wijze als zulks ten aanzien van 's Konings voorstellen is bepaald, en, (...).

Een gelijkkluidende bepaling komt al in de Grondwet van 1815 voor.

3. Artikel 120 lid 1 (1963) regelt impliciet het recht van de Koning om wetsvoorstellen in te dienen: De Koning zendt zijn voorstellen, hetzij van wet, hetzij andere, aan de Tweede Kamer bij een schriftelijke boodschap of door een commissie.

Ook hierbij werd in de Grondwet van 1815 tot 1848 niet over wetsvoorstellen doch over voorstellen in het algemeen gesproken.

Toelichting

In de huidige grondwet is het recht van initiatief toegekend aan de Koning, aan de Tweede Kamer en, in voorkomende gevallen (art. 28 lid 3, 34, 35 lid 3 en 4, 37 lid 4 GW), aan de verenigde vergadering. In de oude Grondwet werd dat recht toegekend aan de Koning (art. 120 lid 1) en aan beide Kamers der Staten-Generaal. De voordracht voor een wetsvoorstel door de Staten-Generaal moest echter steeds door de Tweede Kamer gedaan worden (art. 127).

ARTIKEL 83:

Voorstellen van wet, ingediend door of vanwege de Koning, worden gezonden aan de Tweede Kamer of, indien daarvoor behandeling door de Staten-Generaal in verenigde vergadering is voorgeschreven, aan deze vergadering.

Artikel 120 lid 1 (1963): De Koning zendt zijn voorstellen, hetzij van wet, hetzij andere, aan de Tweede Kamer bij een schriftelijke boodschap of door een commissie.

In de Grondwet van 1815 tot 1848 wordt niet over wetsvoorstellen doch over "voorstellen" in het algemeen gesproken.

Toelichting

Alhoewel in de nieuwe Grondwet niet meer geregeld is hoe regeringsvoorstellen moeten worden ingediend, is geen wijziging aangebracht in de bestaande manier van indienen bij koninklijke boodschap, behalve bij indiening van de jaarlijkse begrotingsvoorstellen.

ARTIKEL 84 LID 1 EN 2:

1. Zolang een voorstel van wet, ingediend door of vanwege de Koning, niet door de Tweede Kamer onderscheidenlijk de verenigde vergadering is aangenomen, kan het door haar, op voorstel van een of meer leden, en vanwege de regering worden gewijzigd.

2. Zolang de Tweede Kamer onderscheidenlijk de verenigde vergadering een door haar in te dienen voorstel van wet niet heeft aangenomen, kan het door haar, op voorstel van een of meer leden, en door het lid of de leden door wie het aanhangig is gemaakt, worden gewijzigd.

Artikel 122 (1963): De tweede Kamer alsmede de verenigde vergadering der Staten-Generaal heeft het recht wijzigingen in een voorstel des Konings te maken.

Deze bepaling staat sinds 1848 in de Grondwet, zij het dat tot 1887 de passage "alsmede de verenigde vergadering der Staten-Generaal" er niet in voorkwam.

Toelichting

In de oude Grondwet was geen regeling opgenomen om initiatiefvoorstellen te amenderen. Dat is in de nieuwe grondwet wel het geval.

Ook het recht van één lid om amendementen in te dienen kwam niet voor (in het vroegere Reglement van Orde van de Tweede Kamer moest een door een lid ingediend amendement gesteund worden door ten minste vier andere leden).

ARTIKEL 85:

Zodra de Tweede Kamer een voorstel van wet heeft aangenomen of tot indiening van een voorstel heeft besloten, zendt zij het aan de Eerste Kamer, die het voorstel overweegt zoals het door de Tweede Kamer aan haar is gezonden. De Tweede Kamer kan een of meer van haar leden opdragen een door haar ingediend voorstel in de Eerste Kamer te verdedigen.

1. Artikel 123 lid 1 (1963): Wanneer de Tweede Kamer tot aanneming van het (regerings-)voorstel, hetzij onveranderd, hetzij gewijzigd, besluit, zendt zij het aan de Eerste Kamer met het volgende formulier: (...)

Artikel 123 lid 2 (1963): Wanneer de Tweede Kamer tot het niet-aannemen van het (regerings-)voorstel besluit, geeft zij daarvan kennis aan de Koning met het volgende formulier: (...).

Bovenstaande tekst stond al sinds 1848 in de Grondwet. Daarvóór sprak de Grondwet alleen van het al dan niet aannemen van een voorstel, maar niet van het eventueel gewijzigd aannemen. Het recht van wijziging dateert immers pas van 1848 (zie onder artikel 84 lid 1 en 2 nieuwe Grondwet).

2. Artikel 124 lid 1 (1963): De Eerste Kamer overweegt, met inachtneming van artikel 121 het voorstel zodanig als het door de Tweede Kamer is aangenomen.

Artikel 124 lid 2 (1963): Wanneer zij tot aanneming van het voorstel besluit, geeft zij daarvan kennis aan de Koning en aan de Tweede Kamer met de volgende formulieren: (...)

Artikel 124 lid 3 (1963): Wanneer de Eerste Kamer tot niet-aanneming van het voorstel besluit, geeft zij daarvan kennis aan de Koning en aan de Tweede Kamer met de volgende formulieren: (...)

Ook deze teksten van artikel 124 staan al sedert 1848 in de Grondwet. Van 1815 tot 1848 werd er nog bij vermeld dat over de voorstellen in de verschillende afdelingen, waarin de Eerste Kamer was verdeeld, overlegd en op basis van het algemeen verslag geoordeeld moest worden.

3. Artikel 127 lid 1 (1963): De voordracht daartoe behoort uitsluitend aan de Tweede Kamer, die het (initiatief-)voorstel overweegt op gelijke wijze als zulks ten aanzien van 's Konings voorstellen is bepaald, en na aanne-

ming, aan de Eerste Kamer verzendt met het volgende formulier: (...)

Artikel 127 lid 2 (1963): Zij is bevoegd aan een of meer van haar leden de schriftelijke en mondelinge verdediging van haar (initiatief-)voorstel in de Eerste Kamer op te dragen.

Het tweede lid van artikel 127 was van 1815 tot 1848 niet in de Grondwet opgenomen. Het eerste lid komt er echter al sedert 1815 vrijwel identiek in voor.

Toelichting

In artikel 85 van de huidige Grondwet zijn, in principe, de oude artikelen 123, 124 en 127 verenigd. De teksten van de te gebruiken formulieren bij zending van Tweede Kamer naar Eerste Kamer zijn echter uit de Grondwet geschrapt. Ook wordt er geen onderscheid meer gemaakt naar regeringsvoorstellen of initiatiefvoorstellen, waarvoor in de oude Grondwet aparte artikelen waren opgenomen.

De laatste zin uit artikel 85 komt overeen met het tweede lid van artikel 127 oude Grondwet. De toevoeging dat een lid of meerdere leden zowel schriftelijk als mondeling mag c.q. mogen verdedigen is echter vervallen.

ARTIKEL 86 LID 1 EN 2:

1. Zolang een voorstel van wet niet door de Staten-Generaal is aangenomen, kan het door of vanwege de indiener worden ingetrokken.
2. Zolang de Tweede Kamer onderscheidenlijk de verenigde vergadering een door haar in te dienen voorstel van wet niet heeft aangenomen, kan het door het lid of de leden door wie het aanhangig is gemaakt, worden ingetrokken.

Artikel 125 (1963): Zolang de Eerste Kamer nog niet heeft beslist, blijft de Koning bevoegd het door hem gedaan voorstel weder in te trekken.

Dit artikel komt vanaf 1887 op identieke manier in de Grondwet voor. Daarvóór bestond er geen vergelijkbare bepaling.

Toelichting

Uit het oude artikel 125 blijkt dat vóór de Grondwetsherziening van 1983 alleen intrekking van regeringsvoorstellen mogelijk was. In de huidige Grondwet kunnen, behalve regeringsvoorstellen, ook initiatiefvoorstellen worden ingetrokken.

ARTIKEL 87 LID 1 EN 2:

1. Een voorstel wordt wet, zodra het door de Staten-Generaal is aangenomen en door de Koning is bekrachtigd.
2. De Koning en de Staten-Generaal geven elkaar kennis van hun besluit omtrent enig voorstel van wet.

1. Artikel 128 lid 1 (1963): Wanneer de Eerste Kamer, na daarover op de gewone wijze te hebben beraadslaagd, het voorstel goedkeurt, zendt zij het aan de Koning met het volgende formulier: (...)

Al in 1815 bestond er zo'n soortgelijk artikel.

2. Artikel 130 (1963): De Koning doet de Staten-Generaal zo spoedig mogelijk kennis dragen, of hij een voorstel van wet, door hen aangenomen, al dan niet goedkeurt. Die kennisgeving geschiedt met een der volgende formulieren: (...)

Vanaf 1848 is bovenstaande formulering gebruikt. In de periode daarvoor wordt een iets andere formulering gebruikt en komt de passage "zo spoedig mogelijk" niet voor.

3. Artikel 131 lid 1 (1963): Alle voorstellen van wet, door de Staten-Generaal aangenomen en door de Koning goedgekeurd, verkrijgen kracht van wet en worden door de Koning afgekondigd.
Deze bepaling komt in min of meer gelijklopende bewoordingen al sinds 1815 in de Grondwet voor.

Toelichting

Het eerste lid van artikel 87 lid 1 komt overeen met artikel 131 lid 1 van de oude Grondwet. Het tweede lid vervangt in feite de oude artikelen 128 lid 1 en 130. De inhoud van de te gebruiken formulieren is daarbij verval- len evenals de uitdrukking dat de Koning "zo spoedig mogelijk" de Staten-Generaal informeert.

ARTIKEL 88:

De wet regelt de bekendmaking en de inwerkingtreding van de wetten. Zij treden niet in werking voordat zij zijn bekendgemaakt.

1. Artikel 131 lid 1 (1963): Alle voorstellen van wet, door de Staten-Generaal aangenomen en door de Koning goedgekeurd, verkrijgen kracht van wet en worden door de Koning afgekondigd.

Zoals bij de bespreking van artikel 87 reeds vermeld, komt deze bepaling in min of meer gelijklopende bewoordingen al sinds 1815 in de Grondwet voor.

2. Artikel 81 lid 1 en 2 (1963): 1. De wijze van afkondiging der wetten en der algemene maatregelen van bestuur en het tijdstip waarop zij aanvangen verbindende te zijn, worden door de wet geregeld. 2. Het formulier van afkondiging der wetten is het volgende: (...)

De tekst van dit artikel stamt in grote lijnen al van 1815. De algemene maatregelen van bestuur waren er echter tot 1848 niet in opgenomen.

Toelichting

In de oude Grondwet was geregeld dat de Koning wetten afkondigde (art. 131 lid 1). Dat is thans niet meer het geval. Nieuw is ook dat de Grondwet garandeert dat wetten niet in werking kunnen treden voordat zij zijn bekendgemaakt.

ANNEX B

Wijzigingen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer sedert 1815 met betrekking tot de wetgevingsprocedure

- gebaseerd op de gegevens uit: H.M. Franssen en J.A. van Schagen, Over de orde mijnheer de voorzitter, Den Haag, 1990 -

1815

In het RvO van 1815 is omtrent de wijze van behandelen van wetsontwerpen vrijwel niets voorgeschreven. De Grondwet bepaalt dat de Tweede Kamer zich door loting in afdelingen moet onderverdelen. Deze afdelingen moeten de wetsontwerpen voorbereiden, die de Koning naar de Kamer heeft verzonden. Het RvO voegt daar nog aan toe dat de centrale afdeling, bestaande uit de Voorzitter der Kamer en de voorzitters van de verschillende afdelingen, de beraadslagingen van de afdelingen moet overwegen en dat de griffier hier een verslag van moet maken.

Omdat er tijdens die voorbereiding officieel geen contact is tussen de regering en de Kamer en de Kamer niet het recht van amendement bezit, zodat zij een wetsontwerp slechts kan aannemen of verwerpen, zijn er veel zogeheten "officieuse communicaties" tussen de Kamer en de regering. Bij onoverkomelijke problemen van de zijde van de Kamer kan de regering het wetsontwerp dan nog tijdig bijstellen.

1840

Na het aantreden van Koning Willem II in 1840 ontwerpt een commissie onder leiding van het lid Van Rappard een nieuw, aanzienlijk uitgebreider RvO, dat door de Kamer wordt aangenomen. Hoewel dit nieuwe RvO veel gedetailleerder is, blijven de problemen rond de voorbereiding in de afdelingen bestaan. Door het slechte en onregelmatige afdelingsbezoek van de kamerleden geven de verslagen van deze vergaderingen vaak geen duidelijk beeld van datgene wat er in de Kamer leeft. De ministers weten daardoor niet of er een meerderheid voor een wetsvoorstel in de Kamer te vinden is of op welke punten het voorstel bijgesteld zou moeten worden. De invoering van rapporteurs per onderwerp brengt hierin geen verandering.

1848

Met de grondwetsherziening van 1848 breekt een nieuwe periode aan in de staatsrechtelijke geschiedenis van Nederland. De politieke ministeriële verantwoordelijkheid, het recht van amendement, het interpellatierecht en het recht van enquête worden ingevoerd. Een voorstel de verplichte verdeling van de Kamer in afdelingen uit de Grondwet te schrappen, haalt het niet. Wel wordt de zinsnede weggelaten dat de Kamer haar openbare beraadslaging houdt aan de hand van het algemeen verslag, uit naam der onderscheidene afdelingen uitgebracht. Dit opent de mogelijkheid een stelsel van zelfstandige rapporteurs in te voeren. Het idee hierachter is dat de afdelingen per onderwerp een rapporteur kiezen, die tezamen, eventueel in overleg met de regering, een verslag opstellen, waarin zij onder andere aanbevelingen doen voor amendementen. Op basis van dit verslag kan de Kamer dan haar openbare beraadslaging over het voorstel houden. Een commissie komt met een voorstel tot wijziging van het RvO waarin het stelsel van de zelfstandige rapporteurs is uitgewerkt. Onder grote druk van de regering wordt dit echter verworpen.

Alhoewel er in de twintig jaren daaropvolgend nog veel klachten zijn over

het afdelingsonderzoek en diverse pogingen worden ondernomen om het RvO op dit punt te herzien, haalt geen van de voorstellen een meerderheid in de Kamer.

1872

Pas in 1872 gaat de Kamer weer over tot een herziening van het RvO. De werkwijze wordt zodanig ingericht dat de commissie van rapporteurs een grote vrijheid van handelen krijgt. In de praktijk blijft men echter op de oude voet voortgaan. Een oorzaak hiervoor zal gelegen zijn in de zich steeds sterker voordoende groepsvorming in de Tweede Kamer. Het afdelingsonderzoek gaat uit van het principe dat ieder kamerlid ieder wetsvoorstel onderzoekt en zich daarover een oordeel vormt, en dat de afdeling degene tot rapporteur kiest die het best op de hoogte is van het onderwerp. De afdelingen kiezen echter tot rapporteur degene die tot de meerderheidsgroep in die afdeling behoort.

1887

De mogelijkheid wordt geopend een wetsvoorstel voor het naar de afdelingen gaat door een commissie van onderzoek te laten voorbereiden. Bij belangrijke wetsontwerpen worden deze commissies door de voorzitter benoemd.

1909

De voordelen van het voorbereidende onderzoek door commissies blijken zo groot dat in 1909 de Kamer bepaalt dat er vaste commissies ingesteld kunnen worden voor het onderzoek van wetsontwerpen, die tot een bepaalde groep van onderwerpen behoren.

1919

Ook worden er bijzondere commissies voor wetsontwerpen met een technische aard ingesteld, waar vooralsnog geen gebruik van wordt gemaakt. Wel worden een commissie voor Buitenlandse Zaken en een commissie voor Staatsuitgaven ingesteld.

1932

Naast vaste commissies voor het onderzoek van wetsontwerpen wordt de mogelijkheid geopend om vaste commissies voor overleg met de regering in te stellen, analoog aan de al bestaande commissie voor Buitenlandse Zaken.

1956

Op initiatief van het lid Van der Goes van Naters wordt in beginsel voor ieder departement een vaste commissie ingesteld.

1965

In 1965 doet de commissie voor de Werkwijze van de Kamer het voorstel om een geheel nieuwe tekst voor het RvO van de Tweede Kamer vast te stellen. Het op sommige punten geamendeerde voorstel treedt met ingang van de zitting 1966-1967 in werking. Belangrijke veranderingen vergeleken bij het vorige RvO was, onder meer, de sterke vereenvoudiging van het hoofdstuk over commissies (mede door afschaffing van de afdelingen, van de zogenaamde contrale afdeling en van de commissie van voorbereiding bij het onderzoek van voorstellen van wet en de invoering van de mogelijkheid tot het houden van openbare commissievergaderingen (OCV's) en de preciezere voorschriften voor de vergadering van de Kamer.

1980

Na 1966 is het RvO wel twintig keer gewijzigd. Een belangrijke wijziging

vindt echter in 1980 plaats op basis van een voorstel van de commissie voor de Werkwijze der Kamer: alle commissievergaderingen zijn openbaar, tenzij anders wordt besloten, en er wordt onder meer de mogelijkheid geopend om in commissievergaderingen politieke beslissingen te nemen, met al dan niet stilzwijgende goedkeuring achteraf van de plenaire vergadering (UCV: artikelen 35, 36 en 37 RvO)!

Uit het onderzoek van Franssen en Van Schagen is echter gebleken dat de meest verkorte vorm van behandeling van wetsvoorstellen die mogelijk werd door invoering van de UCV -een wetsvoorstel wordt zonder schriftelijke voorbereiding direct in een UCV is behandeld- nog nooit is voorgekomen.

1985

De bijzondere commissie voor Onderzoek en organisatie en de Werkwijze der Kamer brengt een rapport uit waarin voorstellen worden gedaan tot wijzigingen van het RvO die betrekking hebben op de commissie voor de rijksuitgaven en de wetgeving, te weten een bureau wetgeving van de griffie, de behandeling van de rijksbegroting, de verslaglegging van vergaderingen, grotere ambtelijke hulp voor commissies en straffere regels voor het indienen van moties. De Kamer gaat in grote trekken met de voorstellen akkoord.

BIJLAGE 3

VERGELIJKING WETGEVINGSPROCEDURES IN ANDERE EG-LANDEN

(België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje, Denemarken, Verenigd Koninkrijk)

- vooral gebaseerd op de gegevens uit: Prof. mr. L. Prakke en Prof. mr. C.A.J.M. Kortmann, Het staatsrecht van de landen der Europese Gemeenschappen, Deventer, 1988 -

N.B.: Bij de bespreking van de procedure van Frankrijk, Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk is ook expliciet enige, respectievelijk veel, aandacht besteed aan de implementatie-procedure voor EG-regelgeving omdat in deze landen de parlementaire procedure bij implementatiewetgeving zeer snel verloopt.

BELGIË

Initiatief

Zowel de regering als de afzonderlijke leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat beschikken over het recht van initiatief, zonder enige beperking of onderscheid. Neemt de regering het initiatief dan spreekt men van een wetsontwerp en als een parlementslid het initiatief neemt dan noemt men dat een wetsvoorstel (totdat het door één der beide Kamers is goedgekeurd; daarna spreekt men in beide gevallen van een wetsontwerp). Zowel inhoud als vorm zijn geheel vrij ter keuze van de initiatiefnemer. Regeringsvoorstellen dienen echter eerst, vóór indiening bij het parlement, voor juridisch advies te zijn voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Parlementaire fase

Als de regering het initiatief genomen heeft, dient zij het ontwerp in bij één der beide Kamers; zij is vrij in de keuze welke Kamer. Het ontwerp wordt dan meteen naar de bevoegde commissie of commissies gezonden voor onderzoek. Bij een initiatiefvoorstel door (lid of leden van) het parlement vindt eerst een "inoverwegingneming" plaats in de Kamer waarvan het lid of de leden deel uitmaakt/-maken. Een weigering om het voorstel in behandeling te nemen volgt eigenlijk alleen maar als er sprake is van manifeste strijdigheid met de Grondwet of de openbare orde. Na de "inoverwegingneming" gaat ook een initiatiefvoorstel naar de commissie(s).

De commissievergaderingen zijn in principe niet openbaar. Er vindt eerst een algemene en daarna een artikelsgewijze bespreking van het wetsvoorstel plaats. In de commissie kunnen zowel de regering als ambtenaren en deskundigen gehoord worden. Vervolgens wordt over de afzonderlijke artikelen en eventuele amendementen daarop beslist. In laatste instantie wordt over het geheel gestemd.

De plenaire behandeling vindt plaats aan de hand van de in de commissie aangenomen tekst. Eerst algemeen over het ontwerp of voorstel, dan per artikel (zowel parlement als regering mag amenderen) waarbij ook steeds per artikel wordt gestemd. Daarna stemt de vergadering in tweede lezing over de verworpen artikelen, de aangenomen amendementen en de eventuele nieuwe amendementen. Tenslotte volgt de eindstemming. Mocht echter tenminste driekwart van de leden van een taalgroep (Nederlands of Frans) verklaren dat de betreffende bepalingen de betrekkingen tussen de gemeenschappen ernstig kunnen verstoren, dan kan de parlementaire procedure worden opgeschort (alarmbelprocedure). De motie wordt dan verwezen naar de ministerraad, die zich er binnen dertig dagen over moet uitspreken. Deze "alarmprocedure" mag maar een keer per wetsvoorstel door een taalgroep worden gebruikt.

Als de tekst in één der beide kamers uiteindelijk is goedgekeurd dan gaat die naar de andere kamer waar dezelfde procedure wordt gevolgd. Deze kamer kan dus ook amenderen. Dit heeft tot gevolg dat een ontwerp tussen de Kamer

van Volksvertegenwoordigers en de Senaat heen en weer kan gaan. Ze moeten immers een identieke tekst vaststellen.

Bekrachtiging en afkondiging

De door de beide kamers goedgekeurde tekst wordt aan de Koning voorgelegd, die hem bekrachtigt en afkondigt. De minister van justitie zal hem met 's lands zegel bekleden.

Daarna wordt de nieuwe wet bekendgemaakt via het Staatsblad.

DUITSLAND

Initiatief

Het initiatief voor wetten op federaal niveau kan genomen worden door de Bondsregering, de Bondsraad en door (tenminste 5% van het aantal) leden van de Bondsdag. Regeringsvoorstellen moeten eerst naar de Bondsraad gestuurd worden (bestaande uit leden van de regeringen van de Duitse deelstaten). De Bondsraad speelt in de wetgeving een niet onaanzienlijke rol. Zo behoeven bijvoorbeeld wetsvoorstellen die de financiën of het bestuur van de landen raken de toestemming van de Bondsraad. Door de ruime interpretatie die de Bondsraad daar in de praktijk aan heeft gegeven vallen veel wetsvoorstellen onder die categorie. Tegen andere wetsvoorstellen kan de Bondsraad alleen bezwaar maken; de Bondsdag kan dat bezwaar echter verwerpen.

Normaal neemt de Bondsraad binnen zes weken een standpunt in, in spoedgevallen kan dat binnen drie weken. De Bondsraad beziet dan of het voorstel zijn instemming behoeft en of het binnen de grondwettelijk geregelde wetgevingsbevoegdheid van de Bond valt.

Zowel het standpunt van de Bondsraad als de reactie van de regering daarop worden vervolgens naar de Bondsdag gezonden. In spoedgevallen worden wetsvoorstellen ook wel, tegelijk met het door de regering zenden naar de Bondsraad, door de coalitiepartijen in de Bondsdag als initiatiefontwerp in de Bondsdag gebracht. Dan kan behandeling in Bondsraad en Bondsdag gedeeltelijk parallel lopen. Soms maakt de regering doelbewust van het initiatiefrecht van haar verwante fracties in de Bondsdag gebruik om zodoende de rol van de Bondsraad enigszins terug te dringen. Initiatiefontwerpen van de Bondsdag hoeven immers niet vooraf aan de Bondsraad voorgelegd te worden.

Parlementaire fase (Bondsdag)

Als een aantal afgevaardigden dat verlangt, dan wordt in eerste lezing de grondslag van een wetsvoorstel bekeken. Zo niet, dan wordt het wetsvoorstel meteen naar één of meer commissies gezonden. Duitsland kent vaste commissies (ständige Ausschüsse) en bijzondere commissies (Sonderausschüsse) die worden ingesteld met het oog op bijzondere aangelegenheden of projecten. De commissievergaderingen zijn niet openbaar maar ambtenaren mogen er wel aan deelnemen om daar het standpunt van de regering te verdedigen. De commissie stuurt aanbevelingen aan de plenaire vergadering van de Bondsdag. Als die aanbeveling een wijziging inhoudt dan vormt die wijziging de grondslag van het plenaire debat (de tweede lezing). Daarbij bespreekt de Bondsdag het voorstel eerst in z'n geheel en vervolgens artikelsgewijs. Ieder lid van de Bondsdag kan in dit stadium amendementen indienen waarover dan gestemd wordt. Tijdens de derde lezing kunnen alleen nog amenderingen plaatsvinden als die gesteund worden door ten minste 5% van het aantal leden in de Bondsdag. Daarna volgt de eindstemming over het gehele voorstel.

Tussenfase (Bondsraad)

Als een wetsvoorstel, eventueel gewijzigd, door de Bondsdag is aangenomen, dan buigt (opnieuw -voor zover het een regeringsinitiatief betreft-) de Bondsraad zich erover. Het voorstel wordt eerst in één of meer commissies besproken. Als de instemming van de Bondsraad voor een wetsvoorstel

uitdrukkelijk vereist is (zie boven onder "initiatief") dan kan er een conflict tussen Bondsraad en Bondsdag ontstaan. In zo'n geval treedt een conciliatiecommissie (Vermittlungsausschuss), bestaande uit leden van de Bondsraad en evenveel leden van de Bondsdag, als bemiddelaar op. Deze commissie probeert een compromis te bereiken. Dit compromis wordt dan aan de Bondsdag voorgelegd die er in een enkele lezing over beslist. De Bondsraad kan overigens ook op het compromisvoorstel afwijzend reageren. Tot nu toe kon een conciliatiecommissie echter nagenoeg steeds een oplossing bieden.

Bekrachtiging en afkondiging

De Bondspresident vaardigt de tot stand gekomen bondswetten uit en zorgt ervoor dat deze opgenomen worden in het staatsblad van de Bond.

Bijzonderheden

De implementatie van EG-richtlijnen kan in Duitsland plaatsvinden via een "regeringsverordening" voor zover het gaat om invulling van materieel recht. Dit is echter uitsluitend mogelijk als de formele wetgever over het betreffende onderwerp al iets geregeld heeft én hij bij formele wet de regering gemachtigd heeft nadere invulling aan dat onderwerp te geven.

FRANKRIJK

Initiatief

Het initiatiefrecht berust bij de minister-president (men spreekt dan van een wetsontwerp), bij de leden van de Assemblée Nationale en de leden van de Senaat (in die gevallen betreft het een wetsvoorstel). Het merendeel van de wetten komt tot stand op initiatief van de minister-president. In die gevallen wordt het ontwerp eerst voorgelegd aan de Conseil d'Etat, alvorens het in de ministerraad wordt behandeld.

Parlementaire fase

De regering kan het ontwerp zowel bij de Assemblée als bij de Senaat indienen. Daar wordt het eerst onderzocht door een of meer vaste of bijzondere commissies. Nadat de commissie geconcludeerd heeft het ontwerp te verwerpen, aanvaarden of amenderen stelt de regering een antwoord op het commissiestandpunt op. Dan volgt de plenaire vergadering. Eerst komt de vraag aan de orde of beraadslaging wel zal plaatsvinden. Dit hangt af van het feit of de Kamer de "exception d'irrecevabilité" (de grondwettigheid van het ontwerp) of de "question préalable" (de opportuniteit van het ontwerp) aanvaardt. Is dat het geval dan staat dat gelijk met verwerping van het wetsontwerp door de Kamer in kwestie. Dit is overigens meermalen voorgekomen. Wordt echter besloten dat de plenaire beraadslaging wel kan plaatsvinden (bij regeringsontwerpen op basis van de door de regering voorgestelde tekst en bij initiatiefvoorstellen op basis van de door de commissie(s) vastgestelde tekst), dan wordt eerst over de artikelen gesproken en gestemd en daarna over het complete voorstel. Zowel de leden van het parlement als de regering hebben het recht van amendement. De regering kan het amendementsrecht van de Kamer(s) op basis van de Grondwet echter beperken (bijvoorbeeld als de amendementen zouden leiden tot een vermindering van de staatsinkomsten of tot instelling of verzwaring van een "publieke last" of als de amendementen de bevoegdheid van de formele wetgever te buiten gaan). Ook kan de regering de Kamer, waar het wetsontwerp in behandeling is, verplichten zich bij één stemming uit te spreken over een deel van het ontwerp. Bij zo'n stemming (vote bloqué) kunnen dan alleen die amendementen worden betrokken die door de regering zijn voorgesteld of aanvaard; een soort "alles of niets"-procedure. Deze procedure wordt vooral gebruikt bij begrotingswetten en vaststelling van 5-jarenplannen.

Na, al dan niet gewijzigde, aanvaarding van het ontwerp (dat dan "petit loi" heet) stuurt de regering het ontwerp naar de andere Kamer. Ook deze onderzoekt het eerst in een commissie. Na het uitbrengen van het commissieverslag volgt de plenaire behandeling. Het kan dan precies hetzelfde gaan als in de andere Kamer. Beide Kamers moeten uiteindelijk wel eenzelfde wetstekst aannemen wil er een wet tot stand kunnen komen. Bij verschil van mening gaat het ontwerp tussen de Kamers heen en weer, net zolang totdat men het eens is. Om eindeloos heen-en-weer zenden tegen te gaan kan de regering ingrijpen. Als de Kamers na twee lezingen (in spoedgevaal kan de regering één lezing afdwingen) nog geen overeenstemming hebben bereikt, dan kan de minister-president een "commission mixte paritaire" bijeen roepen. Deze bestaat voor de helft uit leden van de Assemblée en de helft uit leden van de Senaat. Die buigen zich over de problemen en stellen een compromistekst op. Als dat niet lukt dan beslist de Assemblée in laatste instantie. Ca. 85% van de wetten komt overigens op de gewone manier tot stand.

Bekrachtiging en afkondiging

Als een wetsontwerp door de Kamers is aanvaard dan moet dit wetsontwerp binnen twee weken na toezending aan de regering door de President worden afgekondigd. Het afkondigingsdecreet wordt gecontrasigneerd door de minister-president en de betrokken vak-minister(s). De bekendmaking vindt plaats in het Journal officiel (onderdeel Lois et Décrets).

Door een snelle afkondiging verkleint de President de kans van een beroep op de Conseil constitutionnel door kamerleden. Vóór afkondiging kan de President overigens wel een hernieuwde behandeling van de wet of een gedeelte ervan door het Parlement eisen. Dan begint de procedure dus van voren af aan.

Bijzonderheden

Er bestaan ook afwijkingen van de hierboven omschreven, gebruikelijke procedure. Dit betreft bijvoorbeeld de behandeling van begrotingsontwerpen (behandeling binnen 70 dagen "op straffe van" afdoening door de regering bij ordonnance). Ordonnances worden evenwel meestal gebruikt om technische redenen, met name ter ontlasting van het parlement (bijv. bij implementatie van EG-richtlijnen). Art. 38 van de Constitution bevat regels omtrent de wetgeving door de regering in de vorm van ordonnances. Het parlement moet daarvoor een machtigingswet aannemen die de regering gedurende een bepaalde termijn machtigt om onderwerpen te regelen die normaal gesproken onder de bevoegdheid van de formele wetgever vallen. De ordonnances treden in werking op het moment van bekendmaking. Als echter niet vóór een in de machtigingswet genoemde datum een wetsontwerp tot bekrachtiging van de ordonnances bij een der Kamers is ingediend (de duur van de parlementaire behandeling is onbelangrijk) dan vervalt de ordonnance weer van rechtswege. De machtiging geldt overigens slechts voor een bepaalde regering. Als die aftreedt dan vervalt ook de machtiging volgens ongeschreven recht.

ITALIË

Initiatief

Wetgevingsinitiatief komt in Italië aan veel verschillende partijen toe:

- de regering (neemt het initiatief in ca. een kwart van de gevallen)
- ieder lid van het parlement - Kamer van Afgevaardigden en Senaat - (neemt het initiatief in bijna drie kwart van de gevallen)
- Nationale Raad van de economie en de arbeid (beperkt tot wetgeving op sociaal-economische terrein excl. constitutie, begroting, belasting e.d.)
- Gewestelijke Raden
- organen en instellingen waaraan de bevoegdheid daartoe bij constitutione-

le wet is toegekend (hiervan is nog geen gebruik gemaakt)

- de bevolking mits minstens 50.000 kiezers het voorstel van wet steunen. Alhoewel de regering slechts in ongeveer een kwart van de gevallen het initiatief neemt zijn deze wetsontwerpen veel belangrijker dan die van het parlement. Leden van het parlement dienen vaak voorstellen van wet in uit politieke overwegingen terwijl ze niet haalbaar zijn ("vaandel-voorstellen"). Nog geen 20% van die voorstellen worden wet. Van de regering haalt daarentegen ca. 80% de eindstreep.

In het algemeen is een adviesaanvraag bij de Raad van State in Italië niet verplicht (wél bijv. bij "regeringsverordeningen" - dit zijn wetten in materiële zin, die van lagere rang zijn dan de wetten in formele zin - en de, daarmee gelijkgestelde, wetsbesluiten) en vindt ook meestal niet plaats.

De indiening van wetsontwerpen of -voorstellen kan in beide Kamers geschieden (bij regeringsontwerp) c.q. in die Kamer waar het initiatief genomen werd (bij initiatiefvoorstel).

Parlementaire fase

De procedure in de Kamer van Afgevaardigden en in de Senaat is nagenoeg gelijk. Er kunnen vier verschillende mogelijkheden gebruikt worden:

I. De **gewone procedure** is voorgeschreven voor constitutionele wetgeving, voor kieswetgeving, voor delegerende wetten, voor wetten waarbij machtiging tot ratificatie van internationale verdragen wordt gegeven, voor begrotingswetten, voor wetten tot vaststelling van de rekening en bij hernieuwde behandeling van door de president teruggezonden wetten.

Bij deze procedure vindt eerst een onderzoek van het ontwerp in een van de commissies plaats ("in sede referente"). De commissie stelt een rapport op met daarin het meerderheids- en minderheidsstandpunt. Daarna volgt de beraadslaging en besluitvorming in de plenaire vergadering. De procedure is nader geregeld in de reglementen van de kamers.

II. In de reglementen van de kamers is tevens een **verkorte procedure** opgenomen voor de behandeling van dringende wetsontwerpen. In dat geval kunnen de in de kamerreglementen genoemde termijnen met de helft worden bekort.

III. Verder bestaat de mogelijkheid dat een **kamercommissie de wetgevende taak zelfstandig uitoefent**. De commissie is dan samengesteld uit een afspiegeling van in de Kamer van Afgevaardigden of Senaat vertegenwoordigde fracties. De behandeling van het ontwerp vindt dan plaats door een der vaste commissies of een bijzondere commissie ("in sede legislativa"). Ongeveer drie kwart van de wetgeving komt met toepassing van deze procedure tot stand. Een extra waarborg bij deze procedure vormt de mogelijkheid dat de behandeling c.q. de eindstemming toch in de plenaire vergadering plaatsvindt als de regering, een tiende deel van de leden van de betreffende Kamer of een vijfde deel van de leden van de betreffende commissie dat verlangt.

IV. Een variant op de gewone procedure is de mogelijkheid dat de **commissie de artikelen van een wetsontwerp redigeert** ("in sede redigente") en de plenaire vergadering dan **over het geheel stemt**. Ook kan de plenaire vergadering de door de commissie in acht te nemen uitgangspunten vaststellen.

In Italië hebben beide Kamers het recht van amendement en ook in dit land moeten beide Kamers tot een gelijkkluidende tekst zien te komen. Ook hier kan een ontwerp dus tussen de Kamers heen-en-weer blijven gaan. Er bestaat geen speciale procedure als de meningen van de Kamers niet overeen komen. Wel kan de President trachten te bemiddelen. Als dat niet lukt dan kan de President het parlement ontbinden en nieuwe verkiezingen uitschrijven.

Bekrachtiging en afkondiging

Een door het parlement aanvaarde wet moet binnen een maand door de President worden afgekondigd. De Kamers kunnen ook tot een kortere termijn besluiten. Publicatie vindt plaats in het Staatsblad.

Bijzonderheden

Voor de constitutionele wetten (vereist bij wijziging van de grondwet en bij onderwerpen waarvoor dit in de grondwet is bepaald) wordt een **verzwaarde wetgevingsprocedure** gebruikt. Dit betekent dat een ontwerp van een constitutionele wet twee keer, met een tussenpoos van ten minste drie maanden, door beide Kamers moet worden aangenomen, de tweede keer met absolute meerderheid van de leden van de Kamers.

De bevolking kan bovendien een grote rol in de wetgeving spelen. Behalve het recht van initiatief (van tenminste 50.000 kiezer) heeft de bevolking ook het recht om zich door middel van het **wetgevingsreferendum** met de wetgeving te bemoeien. Er bestaat een referendum over constitutionele wetgeving, over gewestelijke regelingen, over wijziging van gewestelijke indeling, over de overgang van provincies en gemeenten naar een ander gewest en over een voorstel tot **afschaffing van een wet in formele zin of een besluit met kracht van wet** (zgn. "referendum abrogativo"). Dit laatste referendum geldt voor een aantal wetten niet, zoals belasting- en begrotingswetten en wetten tot verlening van amnestie. Het verzoek tot het houden van een "referendum abrogativo" kan gedaan worden door ten minste 500.000 kiezers of vijf gewestelijke raden en kan zich richten op hele of gedeeltelijke afschaffing van een wet of besluit.

SPANJE

Initiatief

Ook in Spanje beschikken veel verschillende partijen over het recht van initiatief:

- regering (proyectos de ley): regeringsontwerpen hebben voorrang boven initiatieven van andere partijen. Ze worden, na in de ministerraad te zijn goedgekeurd, ingediend bij het congres, vergezeld van een memorie van toelichting;
- het congres (proposiciones de ley)
- de senaat (proposiciones de ley): het initiatief kan uitgaan van een fractie of van 25 leden. De plenaire senaat beslist dan of een voorstel behandeld zal worden. Als dat zo is, dan wordt het voorstel bij het congres ingediend;
- regionale parlementen (proposiciones de ley): ook initiatieven van de regionale parlementen moeten worden ingediend bij het congres. Een vertegenwoordiging van maximaal drie personen mag het voorstel daar verdedigen;
- 500.000 kiezers (proposiciones de ley): het recht van initiatief geldt hier niet voor organieke en belastingwetgeving, wetgeving die betrekking heeft op internationale kwesties of op het recht van gratie. Ook bij volksinitiatieven komt een voorstel eerst bij het congres. Initiatiefnemers moeten het vervolgens helemaal aan de afgevaardigden overlaten; ze mogen het voorstel niet zelf verdedigen en het congres kan het zelfs weigeren te behandelen.

De rol van de Raad van State zal zeer beperkt zijn; in handboeken over het Spaans staatsrecht wordt er nauwelijks over gesproken. In de grondwet staat wel dat de Raad van State het hoogste adviesorgaan van de regering is en dat een organieke wet de samenstelling en competentie regelt.

Parlementaire fase

Regeringsontwerpen en voorstellen van de senaat worden zonder meer door het congres in behandeling genomen. Initiatiefvoorstellen van het congres zelf,

van regionale parlementen en van de bevolking moeten echter eerst door een **filterprocedure** (toma en consideración). In de meeste gevallen laat de filter het voorstel niet door, tenzij het voorstel van de regeringsfracties (en dus de meerderheid in het congres) afkomstig is.

Regeringsontwerpen en initiatiefvoorstellen (die het wél gehaald hebben) worden door het congres naar een **vaste of bijzondere commissie** gestuurd. Vaste commissies kunnen wetsvoorstellen helemaal zelfstandig afhandelen. Het plenaire congres kan echter te allen tijde de zaak weer naar zich toe trekken. De commissie die het voorstel behandelt benoemt een **subcommissie**, die in besloten vergaderingen de voorbereiding verzorgt. Daarna bespreekt de **vaste commissie c.q. de plenaire vergadering** het voorstel en neemt een beslissing. In spoedeisende gevallen kunnen de gebruikelijke termijnen met de helft worden bekort.

Als het congres een wetsvoorstel heeft aanvaard, dan wordt het vervolgens behandeld door de **senaat**. Deze moet er binnen twee maanden over beslissen en in geval van urgentie, te bepalen door regering of congres, binnen twintig dagen. De senaat kan:

- ongewijzigd goedkeuren (dan wordt het voorstel binnen vijftien dagen bekrachtigd);
- afwijzen d.m.v. veto met een absolute meerderheid (dat veto kan door het congres weer worden opgeheven a. meteen - als er een absolute meerderheid voor is - of b. na twee maanden - met gewone meerderheid -);
- amenderen en vervolgens aannemen (het congres kan de amendementen van de senaat vervolgens weer ongedaan maken bij gewone meerderheid).

Bekrachtiging en afkondiging

Als een wetsvoorstel door congres en senaat is aanvaard, dan moet het van rechtswege door de Koning worden bekrachtigd en afgekondigd.

Bijzonderheden

De regering heeft het recht om, in geval van buitengewone en **dringende noodzaak**, voorlopige wettelijke voorschriften uit te vaardigen. Wel moeten deze direct aan het congres ter goedkeuring worden voorgelegd. Het congres kan deze voorschriften goed- of afkeuren, maar kan ze ook als een wetsvoorstel beschouwen en aldus behandelen. Dit betekent dat het congres de voorschriften ook kan wijzigen. In de praktijk wordt regelmatig gebruik gemaakt van deze voorschriften, waarbij niet altijd even nauwkeurig erop wordt gelet of het inderdaad een dringende zaak betreft.

In Spanje bestaat het fenomeen van het **referendum** m.b.t. wetgeving; dit betreft echter geen algemeen wetgevingsreferendum. Op diverse plaatsen in de grondwet is geregeld in welke gevallen en op welke manier een referendum al dan niet doorslaggevend kan zijn.

DENEMARKEN

Initiatief

Het wetgevingsinitiatief ligt bij de Koning (regeringsforslag) en bij de leden van de "folketing" (privat lovforslag). De "folketing" is de volksvertegenwoordiging. (In 1866 werden er zowel een eerste kamer -de Landsting- als een tweede kamer -de Folketing- ingesteld. Bij de algehele grondwetsherziening van 1953 werd de Landsting evenwel afgeschaft.)

Vooraf kleine fracties van de folketing dienen veel voorstellen in, die ook wel paradevoorstellen genoemd worden. Het merendeel van de wetsvoorstellen komt echter van de Koning die de voorstellen altijd eerst moet laten behandelen door de **Staatsraad**. Die behandeling is echter een formaliteit; beslissend is de behandeling in de Ministerraad. Een adviesinstantie zoals de Raad van State kent men in Denemarken niet. Wel gaat elk ontwerp naar de

Afdeling wetgeving van het ministerie van Justitie uit oogpunt van wetgevingstechniek. Overigens worden maatschappelijke organisaties wel degelijk betrokken bij de voorbereiding.

Parlementaire fase

Om, na afschaffing van de Landsting, in de procedure toch een fase van herbezinning te hebben wordt een wetsontwerp drie keer door de folketing behandeld. De **eerste behandeling** kan pas 2 dagen nadat het ontwerp in de folketing is rondgedeeld beginnen. Het betreft een plenaire behandeling over algemene (principiële) punten. Spreken over details en indienen van amendementen is dan nog niet aan de orde. Men besluit in die fase of het ontwerp voor een tweede behandeling in aanmerking komt. In de **tweede ronde** - die ook weer niet eerder plaats mag vinden dan 2 dagen na afronding van de eerste behandeling - komen wel details en amendementen aan de orde. Ook de Minister kan dan amenderen. Meestal wordt een ontwerp in deze tweede ronde eerst behandeld door een **commissie**, waar dan het zwaartepunt ligt. Uiteindelijk besluit echter de hele folketing over de paragrafen van het wetsontwerp en de daarop ingediende amendementen. Dan wordt nog bepaald of het ontwerp, zoals het er dan uitziet, een **derde keer** behandeld zal worden. Als dat het geval is dan begint ook die behandeling niet binnen twee dagen na afronding van de voorgaande ronde (in sommige gevallen kan bepaald worden dat de behandeling niet binnen twaalf werkdagen na afronding van de voorgaande ronde plaatsvindt). Als in de tweede ronde gebruik werd gemaakt van een **commissie** dan is dat ook in de derde ronde het geval. Men gebruikt dan dezelfde commissie. Ook in de derde ronde kan nog worden geamendeerd. Als het wetsontwerp ook door die laatste ronde komt, dan stuurt de voorzitter van de folketing het, al dan niet gewijzigde, ontwerp naar de "statsminister".

N.B.: de periode van 2 dagen die telkens aan een nieuwe behandeling voorafgaat dient om de zorgvuldigheid en bekendheid van de behandeling te vergroten. Deze termijnen kunnen overigens bij dringende redenen vervallen maar dan moet daar wel een driekwart meerderheid van de aanwezige folketing-leden over beslissen.

Bekrachtiging en afkondiging

De Koning bekrachtigt het wetsontwerp binnen 30 dagen en, na het ministerieel contraseign, krijgt het ontwerp dan kracht van wet. Als de wet zelf niet anders bepaalt, volgt daarna de bekendmaking en de inwerkingtreding. De wet treedt normaal gesproken in werking op de werkdag na de dag van de bekendmaking in het Staatsblad. Soms kan ook de minister de datum van inwerkingtreding bepalen.

Bijzonderheden

* De wetgevingsprocedure wordt gekenmerkt door het principe van **discontinuïteit**: bij nieuwe verkiezingen en bij het aflopen van het zittingsjaar (eerste dinsdag van oktober) vervallen alle voorstellen van wet en andere besluiten die daarvoor nog niet definitief aangenomen waren. Bij het begin van een nieuw zittingsjaar kunnen die echter weer worden ingediend maar dan moeten de ontwerpen opnieuw alle fasen doorlopen. Over het algemeen gaat dat dan wel veel sneller.

* Min of meer ter compensatie voor het opheffen van de Landsting werd het **referendum** ingevoerd. In een aantal gevallen is het referendum verplicht bijv. als het gaat om het overdragen van nationale bevoegdheden aan internationale autoriteiten waarbij de folketing het wetsontwerp weliswaar heeft aangenomen maar niet met een 5/6 meerderheid. Een ander voorbeeld is wetsvoorstellen waarbij wijziging van de kiesgerechtigde leeftijd in het geding is. Ook kan een referendum gehouden worden als 1/3 van het aantal leden van de folketing dat verlangt, binnen drie werkdagen nadat een wetsontwerp is aangenomen. Besluit de folketing echter binnen vijf werkdagen

gen nadat het ontwerp is aangenomen dat het wetsontwerp toch vervalt, dan is dat referendum niet nodig.

Een wetsontwerp is, bij referendum, verworpen als een meerderheid van de kiezers (als de opkomst ten minste 30% is) tegen stemt. De koninklijke bekrachtiging moet wachten totdat een positieve uitslag van het referendum vast staat. Als er grote spoed geboden is dan kan bekrachtiging eerder plaatsvinden, maar de wet vervalt dan (zonder terugwerkende kracht) als het resultaat van het referendum negatief blijkt te zijn.

* Voor de **implementatie van EG-regelgeving** wordt de gewone parlementaire wetgevingsprocedure gevolgd. Er is, volgens informatie van de Deense ambassade, ook geen behoefte aan een aparte procedure aangezien de gewone procedure zeer snel kan verlopen. De procedure zal ook meestal snel verlopen omdat de folketing in een vroeg stadium (zelfs al tijdens de voorbereiding van de besluitvorming over de regelgeving in Brussel) over de implementatie van EG-regelgeving geïnformeerd en geconsulteerd wordt. Dat gebeurt via de commissie voor EG-aangelegenheden, die een afspiegeling van de in het parlement vertegenwoordigde partijen vormt. Omdat Denemarken meestal een minderheidsregering heeft, zijn de Deense ministers bijzonder afhankelijk van de steun van een meerderheid van de leden uit de commissie. Zij verwoorden dan ook in Brussel veelal de mening van het Deense parlement dat nadrukkelijke grenzen stelt aan de bevoegdheden van de ministers. Vóórdat een richtlijn in Brussel is vastgesteld beschikt de parlementaire commissie voor EG-aangelegenheden dus al over alle gewenste informatie met betrekking tot de gevolgen van zo'n richtlijn voor de Deense wetgeving (zoals het feit of er alternatieven zijn, wat de financiële consequenties zijn, welke wetgeving aangepast moet worden, etc.). Als de parlementaire behandeling ter implementatie van de richtlijn zich dan aandient behoeft er dus nauwelijks meer gedebatteerd te worden.

Niet alleen de parlementaire fase bij wetgeving ter implementatie van EG-regelgeving verloopt snel. Ook de (inter-)departementale fase verloopt vrij vlot doordat dezelfde ambtenaren die bij de onderhandelingen in Brussel betrokken zijn, óók verantwoordelijk zijn voor de implementatie in de Deense wetgeving. Tijdens de onderhandelingen in Brussel wordt constant interdepartementaal overleg gevoerd; niet alleen door lagere ambtenaren, maar ook door topambtenaren en zelfs door de betrokken ministers, mede ter voorbereiding van de besprekingen die aanhoudend gevoerd worden met de parlementaire commissie. Daartoe zijn er vaste wekelijkse bijeenkomsten.

VERENIGD KONINKRIJK

Initiatief

In beginsel kunnen zowel leden van de regering als parlementsleden wetsontwerpen indienen bij zowel Lager- als Hogerhuis (uitzonderingen zijn bijv. belasting- en begrotingsontwerpen die alleen door een minister in het Lagerhuis aanhangig kunnen worden gemaakt). Voor de verschillende soorten wetsontwerpen (bills) gelden steeds verschillende procedureregels.

De meeste wetten (Acts of Parliament) starten echter als een door de regering ingediend ontwerp bij het Lagerhuis, reden waarom hieronder uitsluitend op die procedure wordt ingegaan. Initiatiefontwerpen, die meestal van Lagerhuis-leden afkomstig zijn, worden weliswaar heel veel ingediend maar behalen zelden de eindstreep.

De door de regering in te dienen wetsontwerpen worden in een vroegtijdig stadium, eerst alleen als "voornemen" geformuleerd, aan het **Legislation Committee of the Cabinet** voorgelegd ter voorlopige goedkeuring. Na uitvoerige consultaties en eventueel openbare discussie aan de hand van een Green

of White Paper, stelt de **Parliamentary Counsel** (gespecialiseerde wetgevingsjuristen), op basis van door het departement aangereikte uitgangspunten, een wetsontwerp op. Het uiteindelijke ontwerp moet weer worden goedgekeurd door het **Legislation Committee**.

Parlementaire fase

1. "**Introduction and first reading**": slechts een formaliteit (griffier leest de titel van het ontwerp voor).
2. "**Second reading**": het ontwerp wordt in zijn algemeenheid besproken, zonder op details in te gaan en zonder amendering. Dit kan enkele minuten duren of meerdere dagen, afhankelijk van het belang dat met het ontwerp gemoeid is. Alhoewel de beslissing over verdere behandeling van het ontwerp steeds in de plenaire vergadering wordt genomen, kan het debat in een **commissie** worden gehouden (bijv. in de Scottish Grand Committee als het over typisch Schotse zaken gaat of de Welsh Grand Committee als het over iets m.b.t. Wales gaat of in een ad hoc benoemde "second reading committee" van tussen de 16 en 50 leden).
3. Als er met het voorstel kosten gemoeid zijn dan neemt het Lagerhuis vervolgens op voorstel van een minister een "**money resolution**" aan. Daarin worden de financiële grenzen van het ontwerp aangegeven.
4. "**Committee stage**": de meeste wetsontwerpen worden in dit stadium in handen gesteld van een "Standing Committee", dat het ontwerp gedetailleerd onderzoekt en eventueel amendeert. De kern van het ontwerp mag echter niet aangetast worden en de "money resolution" wordt ook nauwelijks gewijzigd. De Standing Committees zijn een afspiegeling van het Huis, dus de regering heeft hierin een meerderheid. Als er zeer controversiële onderwerpen aan de orde zijn kan er soms maandenlang in deze Committees vergaderd worden. Over ieder artikel en ieder amendement moet afzonderlijk beraadslaagd en besloten worden. Wel kan ieder lid de behandeling bespoedigen door indiening van een "closure motion" waarbij het lid verzoekt om beëindiging van beraadslaging en stemming. De regering (en haar meerderheid in het Huis) beschikt echter ook over een maatregel om de tijdsduur van de behandelingen te bespoedigen: de zgn. "guillotine". Dit is de mogelijkheid om een maximum tijdsduur voor alle nog resterende fasen van de wetgevingsprocedure vast te stellen. De voorzitter kan eveneens zorgen dat de behandeling sneller verloopt door een keuze te maken uit alle voorgestelde amendementen; uitsluitend die worden behandeld.
5. "**Consideration on report**": in de plenaire vergadering wordt het ontwerp, zoals het er na punt 4. uitziet, besproken. Het kan in dit stadium weer geamendeerd worden.
6. "**Third reading**": fasen 5. en 6. lopen vaak in elkaar over. In deze laatste fase kan er nog wel geamendeerd worden, maar dat betreft slechts zeer kleine wijzigingen. Als er brede consensus is, wat vaak het geval is, dan kan stemming achterwege blijven.
7. Het **Hogerhuis**: de procedure is vergelijkbaar met de procedure in het Lagerhuis. Ook het Hogerhuis kan amenderen en als het dat doet dan moet het ontwerp daarna weer terug naar het Lagerhuis dat dan debatteert over die amendementen en, in theorie, die weer kan amenderen. Zo kan de procedure heel lang duren maar in de praktijk gaat het vaak erg snel. De meeste amendementen van de Lords worden zonder problemen aangenomen. Als ze afgewezen worden dan leggen de Lords zich daar meestal bij neer. Als de Lords echter een wetsontwerp verwerpen of aan de door het Lagerhuis afgewezen amendementen vasthouden dan komt er dus geen wet. Komt zo'n (identiek) wetsvoorstel in het nieuwe zittingsjaar echter weer aan de orde, dan kan het ook zonder instemming van de Lords worden bekrachtigd (mits tussen second reading de eerste keer en third reading de tweede keer minstens een jaar verstreken is).

Bekrachtiging en afkondiging

Ongeveer eens per maand wordt de "Royal Assent" voor de dan door het parlement aanvaarde ontwerpen verleend. In feite is het slechts een formaliteit. De voorzitter van elk huis doet mededeling ervan. De afkondiging vindt plaats in het Staatsblad.

Bijzonderheden

* Alle onvoltooide wetgeving vervalt aan het eind van een zittingsjaar. Dat geeft een grote druk op het wetgevingsproces; vandaar maatregelen als de "guillotine". Wel kan een ontwerp in de volgende zitting opnieuw aan de orde worden gesteld maar de oppositie kan dan ook weer opnieuw moeilijk gaan doen. Bovendien zijn er voor het nieuwe zittingsjaar andere ontwerpen gepland en door de beperkte vergadertijd blijken vervallen wetsontwerpen vaak niet meer terug te komen op de agenda. Vooral initiatiefontwerpen, waarvoor toch al veel minder tijd beschikbaar is, vervallen heel vaak.

* Voor de behandeling van initiatiefontwerpen zijn in het Lagerhuis immers maar twaalf vrijdagen per zitting beschikbaar. Ook komt het voor dat de regering zelf door tijdgebrek aan eigen parlementsleden vraagt een regeringsontwerp als initiatief in te dienen en zodoende ook nog beslag te leggen op de toch al beperkte tijd voor de behandeling van initiatiefvoorstellen. Initiatieven waarmee geld gemoeid is kunnen overigens alleen in behandeling worden genomen als een minister bereid is een money resolution in te dienen.

* "Delegated legislation" overtreft in kwantiteit vele malen de formele wetgeving. De democratische controle wordt toch gewaarborgd omdat de volksvertegenwoordigers op verschillende manieren kunnen ingrijpen: goedkeuring achteraf, voorkomen inwerkingtreding na kennisneming. Zie daarover de hieronder volgende tekst over de procedure ter implementatie van EG-regelgeving.

De procedure ter implementatie van EG-regelgeving in het VERENIGD KONINKRIJK

Gebruikte literatuur:

- J. Bonnes en J. Stoop, 'Commentaar vanuit Brussel' en discussie, Regelmaat, 1991-2, p. 57-60
- R. Jeffreys, The role of legislative draftsmen in the UK in making and implementing EC law, Regelmaat, 1991-2, p. 39-42
- G. Ciavarini Azzi, L'Application du Droit Communautaire par les Etats Membres, Maastricht, 1985
- J. Bonnes, Implementatie van EG-regelgeving in het Verenigd Koninkrijk, 1991 (niet gepubliceerd)
- A. Butt Philip/C. Baron, in: H. Siedentopf/J. Ziller (red.), Making European Policies Work, the implementation of Community legislation in the member states, Brussel, 1988.

Betrokkenheid bij totstandkoming EG-regelgeving

A. (Inter)departementaal (Wie is verantwoordelijk?)

Bij de centrale overheid werken zo'n 2000 juristen, waarvan ongeveer de helft incidenteel of stelselmatig betrokken is bij het tot stand brengen en implementeren van EG-regelgeving. Het V.K. beschikt niet over een centraal Ministerie van Justitie. De wetgevingsafdelingen bij de verschillende departementen verschillen in grootte van 18 tot 180 medewerkers.

Het grootste aantal juristen werkt voor het "Treasury Solicitor's Department" waarvan een klein aantal het "European Secretariat of the Cabinet Office" adviseert. Dit European Secretariat coördineert het beleid ten

opzichte van de EG en de daar werkzame juristen hebben ook een leidende rol in de advisering daaromtrent. Het secretariaat is ook intensief betrokken bij de doorlopende koppeling tussen de onderhandelaars in Brussel en degenen die de instructies in Londen geven. Het schijnt een relatief klein secretariaat te zijn dat voor een belangrijk deel bestaat uit medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Hoofdverantwoordelijke tijdens de voorbereiding van de EG-regelgeving is het departement waarvan het beleidsterrein het meest in het geding is. Het Ministerie van Handel en Industrie is bijvoorbeeld verantwoordelijk bij regelgeving over de éénwording van de Europese Markt, wat overigens een groot deel van de regelgeving betreft.

Als er belangrijke Commissie-voorstellen aan de orde zijn, dan stelt het verantwoordelijke departement een discussie-stuk op voor interdepartementaal overleg. Dit stuk wordt verspreid over alle departementen. Elk ministerie besluit vervolgens of het deel wil nemen aan de discussie en als dat het geval is wordt er iemand van dat ministerie afgevaardigd (piepsysteem!). De vergaderingen vinden plaats onder voorzitterschap van het Cabinet Office. Tijdens deze vergaderingen komen alle knelpunten ter tafel en er worden discussie-punten voor de VK-onderhandelaars in Brussel geformuleerd. Desgewenst kunnen gevoelige zaken vóór of ná de vergaderingen aan de verschillende, betrokken ministers worden voorgelegd. Het verantwoordelijke departement neemt de uitkomsten van de discussie vervolgens mee naar Brussel en bespreekt ze daar met de Permanente Vertegenwoordiging. Mocht gedurende de onderhandelingen in Brussel behoefte zijn aan verder interdepartementaal contact, dan worden de interdepartementale vergaderingen in Londen voortgezet.

Zodra een voorstel van de Europese Commissie is vastgesteld en bij de Raad van Ministers wordt ingediend, informeert het betrokken departement het European Secretariat en eventueel andere betrokkenen. Daarnaast draagt het verantwoordelijke departement ook zorg voor de informatie aan belangengroepen (burgers, bedrijven, bonden, verenigingen etc.) en aan het parlement.

B. Betrokkenheid parlement bij de voorbereiding van EG-regelgeving

Beide Huizen van het parlement worden steeds op de hoogte gehouden van nieuwe ontwikkelingen.

- Beide Huizen krijgen maandelijks de Raadsagenda;
- de Huizen worden steeds door de betrokken minister geïnformeerd na afloop van de Raadsvergadering (behalve over het stemgedrag van de EG-partijen);
- de regering publiceert elk half jaar een witboek over communautaire ontwikkelingen;
- elk parlementair jaar zijn er zes dagen vast gepland die aan debatten over communautaire aangelegenheden worden besteed.

Afgezien van deze informatievoorziening worden beide Huizen ook daadwerkelijk betrokken bij de totstandkoming van EG-regelgeving:

Binnen drie weken nadat de Europese Commissie een voorstel aanvaard heeft (en het naar de Raad heeft gezonden) overlegt het verantwoordelijke departement het voorstel aan beide Huizen, vergezeld van een toelichting. De toelichting geeft een samenvatting van het voorstel en gaat in op eventuele juridische, financiële en beleidsmatige consequenties. Twee Committeees buigen zich over het voorstel: het "House of Lords Select Committee on European Communities" (hieraan zijn weer enkele sub-committees verbonden, waaronder het sub-committee voor de juridische aspecten van communautaire regelgeving) en het "House of Commons Select Committee on European Secondary Legislation". Als een voorstel verstrekkende gevolgen heeft, dan kunnen de Committeees besluiten het voorstel in de plenaire vergadering te behandelen. De regering heeft toegezegd dat geen enkele

Minister in de Europese Raad een standpunt in zal nemen als zo'n debat over het voorstel in kwestie nog niet heeft plaatsgevonden, tenzij daar speciale redenen voor zijn. Zulke plenaire debatten komen overigens wel 50 à 60 keer per jaar voor.

Formeel is de regering overigens niet gebonden aan een resolutie van het parlement voor wat betreft het stemgedrag in de Europese Raad; in het algemeen kennen echter zowel de ambtenaren als de ministers aan de uitspraken van het parlement groot gezag toe.

De vroege betrokkenheid van het parlement bij Commissie-voorstellen tot regelgeving leidt er mede toe dat tijdig geïmplementeerd kan worden; het parlement staat immers niet meer voor verrassingen en zal dan ook zelden nog veel tijd nodig hebben.

De implementatie van EG-regelgeving

A. (Inter)departementaal

Het hoofdverantwoordelijke departement in de voorbereidingsfase is tevens het departement dat verantwoordelijk is voor implementatie. Ook de formulering van de daarvoor benodigde teksten is bijna steeds in handen van de departementale juristen die bij de voorbereiding betrokken waren. Zij zijn immers het best ingevoerd in de materie en weten ook vaak wat er op communautair niveau precies bedoeld werd met de regeling en dus wat er van de Lidstaten verlangd wordt. Op het departement wordt tevens bepaald welk medium in het gegeven geval het meest geschikt is om te implementeren. Soms zal men wettelijk verplicht zijn tot of de voorkeur geven aan implementatie bij formele wet (Act of Parliament), maar vaak kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid van gedelegeerde wetgeving (meestal middels een "statutory instrument"). (Het Cabinet Office bemoeit zich alleen met de implementatie als de Europese Commissie constateert en laat weten dat er verkeerd of niet tijdig geïmplementeerd is).

Om enerzijds goed en tijdig te kunnen implementeren en anderzijds de bestaande Britse wetgeving aan het communautaire recht aan te passen, werd in 1972 de European Communities Act aangenomen. Voor implementatie is vooral section 2 (2) van belang:

" Subject to Schedule 2 to this Act, at any time after its passing Her Majesty may by Order in Council (onderstreping M.V.), and any designated Minister or department may by regulations (onderstreping M.V.), make provision

a. for the purpose of implementing any Community obligation of the United Kingdom, or enabling any such obligation to be implemented, or of enabling any rights enjoyed or to be enjoyed by the United Kingdom under or by virtue of the Treaties to be exercised; or

b. for the purpose of dealing with matters arising out of or related to any such obligation or rights or the coming into force, or the operation from time to time, of subsection (1) above;

and in the exercise of any statutory power or duty, including any power to give directions or to legislate by means of orders, rules, regulations or other subordinate instrument, the person entrusted with the power or duty may have regard to the objects of the Communities and to any such obligation or rights as aforesaid.

In this subsection 'designated Minister or department' means such Minister of the Crown or government department as may from time to time be designated by Order in Council in relation to any matter or for any purpose, but subject to such restrictions or conditions (if any) as may be specified by the Order in Council."

Deze sub-section noemt dus twee voorbeelden van een statutory instrument die gebruikt kunnen worden om te implementeren: de Order in Council (een besluit van de Kroon -Queen in Council- dat is goedgekeurd door het staatshoofd -Sovereign- in een vergadering van de Privy Council) en de ministeriële regeling. Van dit laatste instrument wordt op grote schaal gebruik gemaakt.

B. Parlementaire fase

De betrokkenheid van het parlement bij implementatie hangt natuurlijk mede af van het karakter van het gekozen instrument.

1. Act of Parliament (formele wet)

In een aantal gevallen is het niet toegestaan om in bepaalde regelingen anders dan bij formele wet te voorzien. Zo kunnen de mogelijkheden van de European Communities Act niet gebruikt worden voor het alvast implementeren van toekomstige communautaire verplichtingen. Daarnaast staat in sub-section 2 (4) van de wet dat de in de European Communities Act opgenomen wijzen van implementeren ook niet van toepassing zijn op:

- het instellen of verhogen van belastingen;
- het verbinden van terugwerkende kracht aan regelingen;
- het subdelegeren van regelgevende bevoegdheid (behalve rechterlijke instanties die de eigen procedureregels vaststellen);
- het creëren van nieuwe strafbare feiten waarmee een hogere gevangenisstraf dan twee jaar of een grotere boete dan 1000 Engelse ponden (of 200 Engelse ponden per dag) gemoeid is.

In nagenoeg al deze gevallen zal een wet in formele zin nodig zijn. Dan wordt dus de daarvoor gebruikelijke procedure gevolgd. (Zie hierboven).

De regering zal zich wel in veel van deze gevallen van de "guillotine" bedienen, tenzij het Parlement zelf afspraken maakt over tijdslimieten bij de behandeling van het betreffende voorstel.

2. **Statutory Instrument** (onderworpen aan de Statutory Instruments Act van 1946, de Standing Orders van elk Huis en de Statutory Instrument Practice). Zoals gezegd wordt de meeste gedelegeerde regelgeving van de centrale overheid vastgesteld bij statutory instrument. Het parlement kan daar op uiteenlopende wijzen bij betrokken worden. Het heeft echter geen recht van amendement in deze gevallen alhoewel het, op een verkapte manier, toch eenzelfde soort invloed kan hebben. De minister moet de regeling immers intrekken als het parlement het met het voorstel niet eens is. Aanpassing van het voorstel op een manier die parlementaire goedkeuring kan wegdragen ligt dan voor de hand.

Afgezien van het stellen van vragen in het parlement kan de parlementaire controle op twee manieren plaatsvinden:

- door middel van een "affirmative resolution": het parlement verleent dan, na een debat, uitdrukkelijke goedkeuring aan het voorstel dat door de verantwoordelijke minister aan beide Huizen is voorgelegd. Afhankelijk van de urgentie van het onderwerp kan de regering een termijn bepalen waarbinnen het parlement een uitspraak moet doen, zij het dat de termijn lang genoeg moet zijn om een debat te kunnen houden.

- door middel van een "negative resolution": dit is een vorm van stilzwijgende goedkeuring van het parlement. Als voor deze vorm gekozen wordt dan wordt het voorstel ter kennis van de Huizen gebracht, die 40 dagen de tijd hebben (exclusief periodes van reces van langer dan vier dagen) om een verzoek tot vernietiging in te dienen. Is die tijd voorbij en er is geen verzoek tot vernietiging ingediend c.q. aangenomen, dan wordt de regeling geacht te zijn goedgekeurd. Een zwakte in dit systeem is het grote tijdgebrek waar het parlement mee kampt en daarmee verband houdende het onvermo-

gen om soms op onderwerpen in te gaan die daar in beginsel wel voor in aanmerking komen.

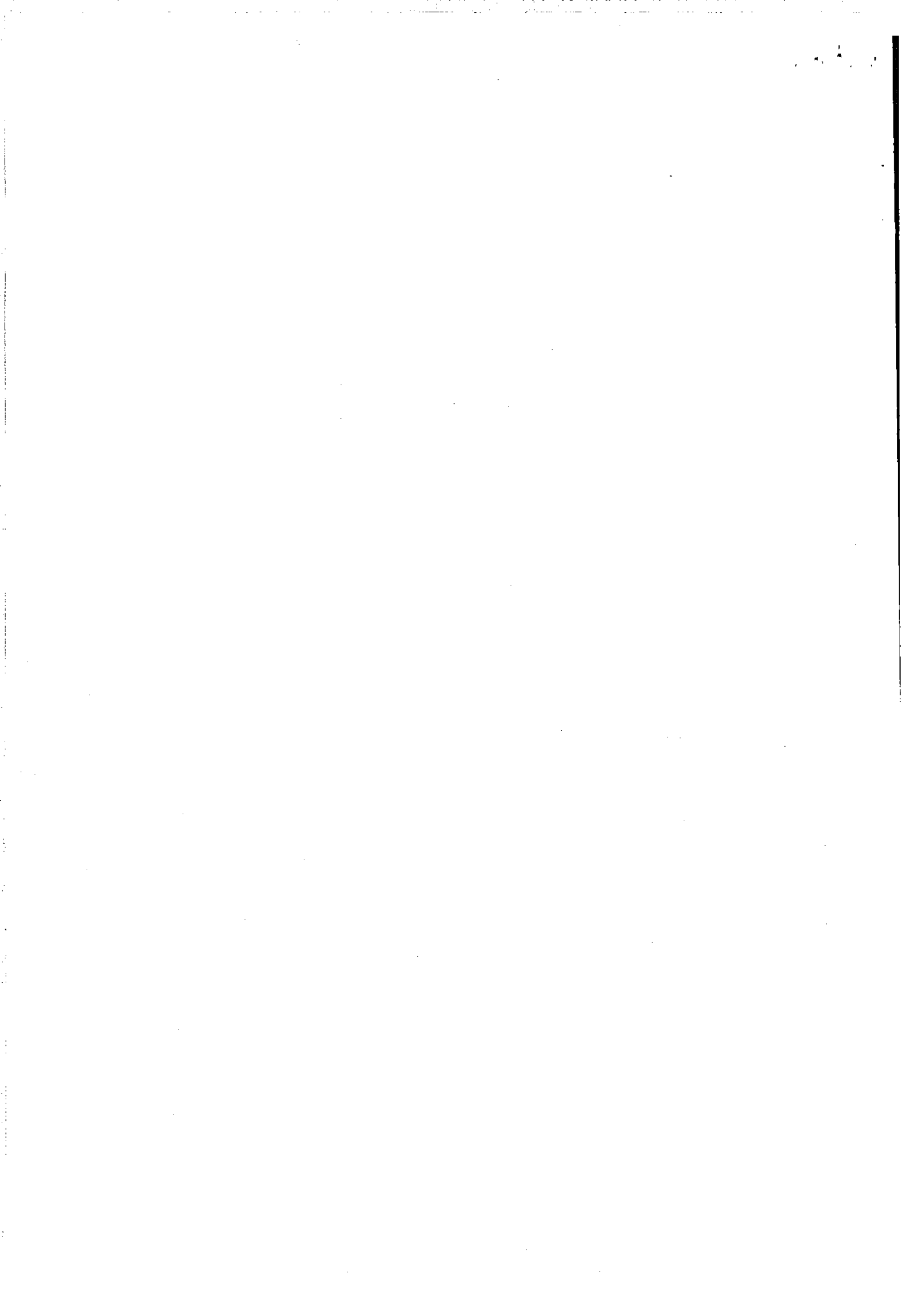
Voor welke parlementaire procedure het departement kiest hangt meestal af van het belang dat met het onderwerp gemoeid is. Als het gaat om de wijziging van een formele wet, tenzij het een detail betreft, dan wordt normaal gesproken gebruik gemaakt van een "affirmative resolution".

In ieder geval moeten alle statutory instruments worden voorgelegd aan het Parlementaire "scrutiny committee" ofwel het "Joint Committee on Statutory Instruments". Dit is een commissie bestaande uit evenveel leden van het House of Commons -7- als het House of Lords -7-. Deze commissie eist dat een regeling niet binnen drie weken nadat deze aan de Huizen is voorgelegd, in werking treedt of het nu gaat om een affirmative of een negative resolution. Deze tijd heeft de commissie nodig om het voorstel te bestuderen en er eventueel in één van de Huizen of beide Huizen aandacht voor te vragen. De commissie bestudeert vooral de meer "technische" kant van het voorstel (zoals juridische, grondwettelijke en procedurele aangelegenheden) en bemoeit zich minder met de beleidsmatige kant van de zaak.

Normaal gesproken is het echter toch slechts een kwestie van enkele weken om een statutory instrument door het parlement te loodsen. Bij implementatie bij een Act of Parliament spreekt men toch al gauw over een periode van vijf à negen maanden (mits alles vóór afsluiting van het zittingsjaar rond is).

3. Administrative instrument

Dit zijn andere instrumenten om gedelegeerde regelgeving tot stand te brengen. Ze hebben echter een vage juridische status en zijn onttrokken aan parlementaire controle. Soms wordt deze mogelijkheid expliciet in een wet genoemd bv. de Immigration Act 1971. Implementatie door gebruikmaking van deze methode komt in de praktijk wel voor maar dat zal niet vaak gebeuren bij onderwerpen van belang.



tijdsduur implementatie van een groot aantal EG-richtlijnen via formele wetgeving

stand van zaken per april 1992

n.b.: de tijdsduur is weergegeven in aantallen dagen

TK-nr.	TK-titel	EG-nr.	Titel	Dep.	VvW (a)	VvA	EV / V	NnavW	Stem.TK (b)	Stem.EK (c)	b-a	c-a	Stb.
15400	Aanp. Ned. wetg. aan richtlijn iz gelijke behandeling	76/207	Geel. behand. m/v arbeidsproces.	SZW	78/12/02	79/05/10	79/06/01	79/06/13	79/06/19	80/02/26	0206	0451	1980 0086
15612	Wet toezicht Schadeverzekering	78/473	Co-assurantie	Fin	79/06/07	80/03/19	84/06/25	84/11/19	85/04/01	85/09/04	2281	2385	1985 0705
16447	Gezondheids- en welzijnswet voor dieren	88/661	Fokvarkens	LNV	80/10/20	81/08/28	85/04/16	87/03/19	88/10/26	89/04/25	3109		
	zie 88/661	90/118	Fokvarkens	LNV									
	zie 88/661	89/361	Fokschapen en geiten	LNV									
	zie 88/661	90/428	Handelsverkeer in renpaarden	LNV									
	zie 88/661	90/119	Fokvarkens	LNV									
16477	Gezondheids- en welzijnswet voor dieren.	87/328	Toelating van raszuivere fokrunderen tot de voortplanting.	LNV	80/10/20	81/08/28	85/04/26	87/03/19	88/10/26	90/10/29	3661	----	
17764	Diergeneesmiddelenwet	81/851	Geneesmid. diergeneesk. gebruik	LNV / WVC	83/01/27	83/08/31	83/11/24	84/04/13	84/00/00	84/10/24	0636	0880	1985 0410
18454	Wijz. Wet uitoefening geneeskunst	75/362	Artsenrichtlijn	WVC	84/07/04	84/12/10	85/04/12	85/06/12	85/09/25	86/05/13	0448	0678	1986 0364
	zie 75/362	78/686	Tandartsen	WVC									
18849	Wijz. WvW	79/7	Gelijke behandeling soc. zekerheid	SZW	85/02/06	85/03/07	85/03/12	85/03/21	85/03/26	85/03/27	0049	0076	1985 0230
19636	Aanpassing BW aan richtlijn iz produktieaanpakbaarheid	85/374	Produktieaanpakbaarheid	Just	86/09/11	87/12/10	88/06/14	88/12/23	89/02/06	90/03/08	1274	1461	1990 0487
19785	Wet op het consumentenkrediet	87/102	Consumentenkrediet	EZ	86/11/19	87/05/01	88/04/29	88/09/30	89/05/11	89/06/20	0944	1322	1990 0395
19854	Luchtvaartongevallenwet	80/1266	Oorzaken luchtvaartongevallen	V&W	87/01/27	87/04/02	88/06/28	88/10/27	90/09/20	91/01/23	1457	----	
20239	Aanv. WvSr iz tegengaan van	86/613	Gelijke behandeling zelfstandig	EZ	87/09/24	88/03/07	88/12/15	89/02/21	89/04/03	90/03/27	0915	1510	1991 0623

TIJDSDUUR IMPLEMENTATIE VAN EG-RICHTLIJNEN VIA FORMELE WETGEVING

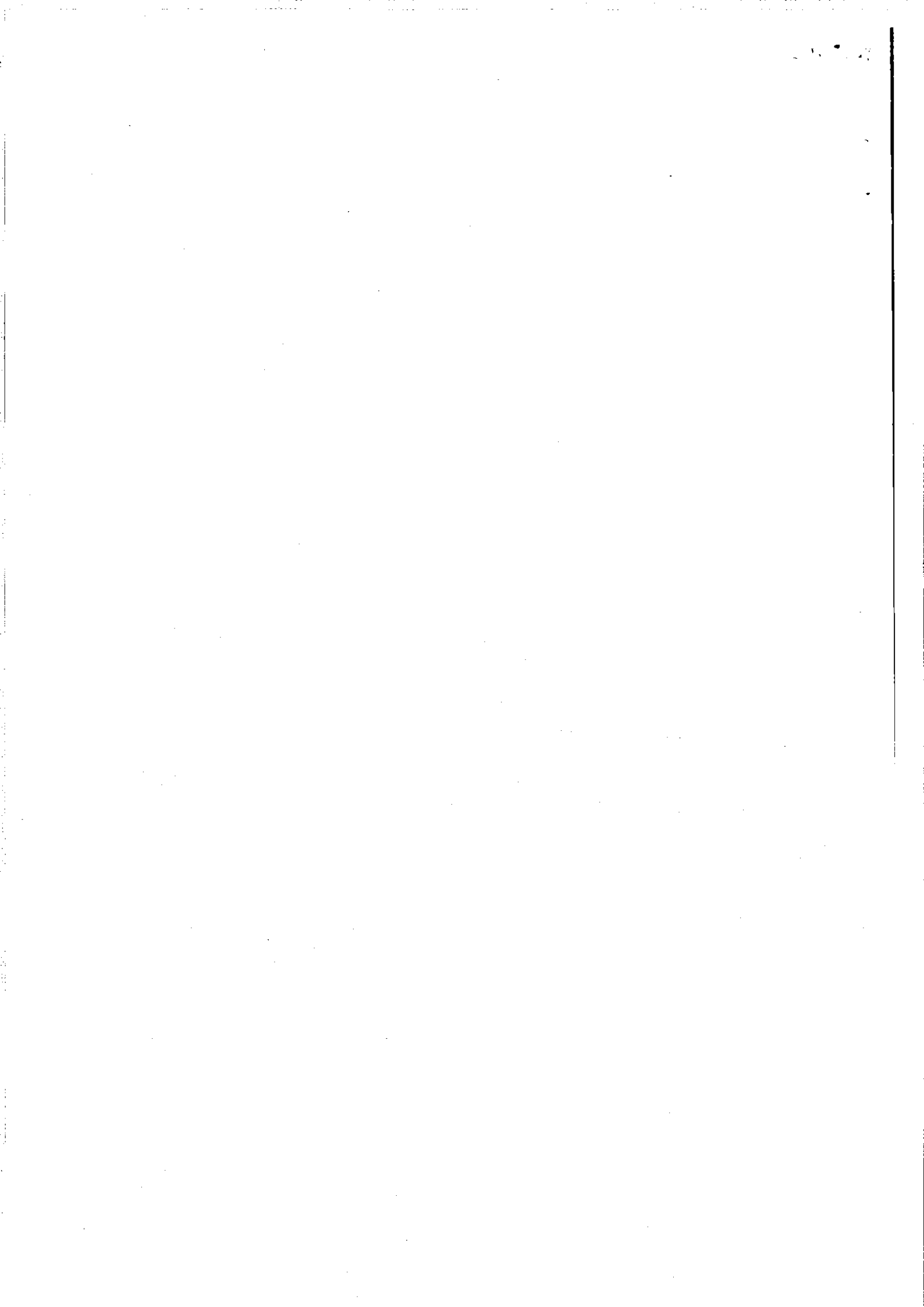
TK-nr.	TK-titel	EG-nr.	Titel	Dep.	VvW (a)	VV	MvA	EV / V	NnavW	Stem.TK (b)	Stem.EK (c)	b-a	c-a	Stb.
	discriminatie ogv ras etc.		werkzame vrouwen											
20369	Wet op de telecommunicatievoorzieningen	86/361	Tech. eisen telecom eindapparat (Wet communicatievoorzieningen)	V&W	87/12/08	88/03/01	88/03/15	88/04/28	88/05/18	88/05/25	88/10/25	00169	00322	1988 0520
	zie 86/361	88/301	Randapparatuur (Wet telecomm.voorzienen)	V&W										
20443	Wijz. Colportagewet	85/577	Colportage-verkoop	EZ	88/02/11	88/05/02	88/09/22	88/11/28	89/02/27	89/04/04	89/06/27	0418	0502	1989 0301
20584	Wijz. Wet chemische afvalstoffen	84/631	Grensoverbrenging gevaarlijke stoffen	VROM	88/06/10	88/06/21	88/06/23	88/06/23	88/06/23	88/06/28	88/07/05	0018	0025	1988 0331
20664	Aanv. wet toezicht verzekering-bedrijf.	84/641	reisverzekering	Fin	88/08/23	88/09/22	88/10/24	88/11/18	88/11/30	88/12/13	89/02/21	0112	0182	1989 0052
20842	Aanpassing Wetboek van Koophandel; agentuurovereenkomst.	86/653	Handelsagenten	Just	88/09/21	88/12/01	89/03/08	89/04/19	89/05/26	89/06/22	89/07/04	0274	0286	1989 0312
20890	Wijz BW en Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen	86/378	4e richtlijn / gelijkheid vrouw	SZW	88/10/19	89/03/01	89/04/10	89/06/09	89/07/18	90/01/31		0469	----	
20994	4e wijz. Comptabiliteitswet '76	88/295	Wijz. overheidsopdrachten leveringen	Fin	89/01/13	89/05/23	89/09/12	90/01/18	90/05/02	90/06/13	91/12/17	0516	1068	1991 0752
21038	Wet toezicht Effectenverkeer	89/298	Aandelenemissies	Fin	89/02/27	89/06/21	89/09/15	89/12/12	90/05/03	90/06/06	91/03/05	0464	0736	1991 0141
21067	Wijz. wet alg. bep. milieuhygiene	84/360	Luchtverontreiniging	VROM	89/04/03	89/12/12	90/07/23	91/05/01	91/05/21	91/06/18		0806		
21127	Wet toezicht beleggingsinstellingen	85/611	ICBE's	Fin	89/05/03	89/06/29	89/06/29	89/11/20	89/12/11	90/05/10	90/06/26	0372	0419	1990 0380
	Wet toezicht Beleggingsinstel-	88/220	ICBE's	Fin	89/05/03	89/06/29	89/08/29	89/11/20	89/12/11	90/05/10	90/06/26	0372	0419	1990 0380

TIJDSDUUR IMPLEMENTATIE VAN EG-RICHTLIJNEN VIA FORMELE WETGEVING

TK-nr.	TK-titel	EG-nr.	Titel	Dep.	VwV (a)	VW	MvA	EV / V	MnavV	Stem.TK (b)	Stem.EK (c)	b-a	c-a	Sub.
Lingen														
21187	Wet vervoer binnenvaart	87/540	Toegang beroep binnenschipper	V&W	89/06/16	90/02/14	90/07/05	90/10/22	90/12/21	91/05/16	91/12/10	0699	0907	1991 0711
21276	Wet structurele sanering binnenvaart	89/11001	Sanering binnenvaart	V&W	89/09/04		89/10/19	89/11/03	89/12/06	90/01/30	90/01/30	0093	0148	1990 0087
21366	Wijz.wet op belastingen van rechtsverkeer.	88/357	2e Coör.richtl. schadeverzekering Fin	Fin	89/11/01	90/01/16	90/02/01	90/03/16	90/05/04	90/05/17	90/06/19	0197	0230	1990 0332
21492	Wet melding zeggenschap in ter beurze genoteerde vennootschap.	88/627	Kennisgeving verwerving aandelen.	Fin	90/03/27	90/06/11	90/07/11	90/10/29	91/04/18	91/05/14	91/12/17	0413	0630	1991 0748
21532	Wet goederenvervoer over de weg	89/438	Toegang wegvervoer	V&W	90/05/02	90/10/12	90/12/21	91/03/20	91/04/16	91/08/27	92/03/10	0482	0678	
	Wet goederenvervoer over de weg zie 89/438	85/505 90/398	Goederenvervoer over de weg Wijz. gebruik huurvoertuigen	V&W V&W	90/05/02	90/10/12	90/12/21	91/03/20	91/04/16	91/08/27		0482	---	
21550	Uitvoering richtlijn 88/357	88/357	Conflictrechtelijke bepalingen verbintenissen uit overeenkomst	Just	90/05/16	90/09/26	90/10/31	90/12/21	91/01/31	91/03/07	91/04/16	0295	0335	1991 0218
21554	Wijz. Mediawet	89/552	TV zonder grenzen	MVC	90/05/18	90/09/21	90/11/19	90/12/21	91/01/21	91/04/24	91/12/17	0341	0578	1991 0769
21607	Wijz. Wet Omzetbelasting 1968	89/465	Omzetbelasting	Fin	90/06/25	90/10/04	91/02/18	91/03/15	91/10/10	91/11/13	91/12/17	0506	0540	1991 0714
21661	Enige wijzigingen van de Grondwaterwet	80/068	Grondwaterrichtlijn	V&W	90/08/07		90/11/01	91/01/30	91/02/07	91/11/12	91/11/12	0184	0462	1991 0636
21691	Wijz. wet op de geneesmiddelen-voorziening.	87/22	High-tech geneesmiddelen.	MVC	90/09/12		90/09/27		90/10/25	91/11/12	91/11/12	0043	0426	1991 0670
21959	Aanpassing aan de 12e richtlijn	89/667	12e Vennootschapsrichtlijn	Just	90/12/11	91/04/22	91/05/06	91/07/03	91/10/17	91/12/17	91/12/17	0310	0371	1991 0710
22030	Wegenverkeerswet	88/449	Motorvoertuigen	V&W	91/03/08	91/08/15	92/03/13							

TIJDSDUUR IMPLEMENTATIE VAN EG-RICHTLIJNEN VIA FORMELE WETGEVING

TK-nr.	TK-titel	EG-nr.	Titel	Dep.	VvW (a)	VW	MVA	EV / V	MnavV	Stem.TK (b)	Stem.EK (c)	b-a	c-a	Stb.
22509	Uitvoering enkele conflictrechtelijke bepalingen	90/619	2e Richtl. directe levensverzekering	Fin	92/02/07									
22520	Aanpas. Wet aansprakelijkheidsverzekering motorvoertuigen	90/232	3e WAM	Just	92/02/24									
22526	Uitbreiding toepassingsgebied jaarrekeningenrecht	90/604	Afwijkingen MKB Vennootschapsrichtlijn.	Just	92/02/28									
	zie 90/604	90/605	Toepas.geb. 4e en 7e Vennootschapsrichtlijn.	Just										
22531	Wijz. Auteurswet 1912	91/250	Rechtsbescherming computerprogramma's	Just	92/03/04									
22543	Alg. wet erkenning Hoger onderwijsdiploma's	89/48	Diploma-erkenning	O&H	92/03/12									
22566	Wijz. Handelsregisterwet	89/666	11e Vennootschapsrichtlijn publicatieplicht filialen.	EZ	92/04/02									



TIJDSDUUR IMPLEMENTATIE VAN EG-RICHTLIJNEN VIA FORMELE WETGEVING

TK-nr.	TK-titel	EG-nr.	Titel	Dep.	VvW (a)	VV	MVA	EV / V	MnavV	Stem.TK (b)	Stem.EK (c)	b-a	c-a	Stb.
22169	Bepalingen voor de jaarrekeningen van banken	86/635	Jaarrekeningen	Just	91/06/27									
22180	Wijz. Woningwet	89/106	Bouwmaterialen	VRM	91/07/09			91/09/24	91/11/25	91/12/12				0156
22201	Wijz. Vogelwet, Jachtwet, Natuurbeschermingswet	79/409	Vogelbescherming	LNV	91/08/15	92/02/12								
	zie 79/409	91/244	Behoud vogelstand	LNV										
22334	Omzetting EG-moeder-dochter-richtlijn	90/435	Moeder-dochter richtlijn	Fin	91/10/07	91/11/04	91/11/07	91/12/02	91/12/10	92/04/07				0183
22337	Wijz. Wet toez. Verzekeringsbedrijf en WAM	90/618	4e WAM	Fin	91/10/08	91/12/11	91/12/30	92/02/25	92/03/03	92/03/19				0163
	zie 90/618	73/239	Schadeverzekeringsbedrijf	Fin										
22338	Omzetting EG-fusierichtlijn	90/434	Fusie-richtlijn	Fin	91/10/08	91/11/05	91/11/11	91/12/03	91/12/10	92/04/07				0182
22340	Overbrenging artt. 335 en 336 WvSr) Wet toez. Effectenverk.	89/592	Transacties van ingewijden	Fin	91/10/09	91/12/09	92/01/22	92/03/16						
22395	Wijz. Wet toezicht Verzekeringsbedrijf ivm 2e richtlijn	79/267	Levensverzekeringsbedrijf	Fin	91/11/13	92/02/07	92/03/03							
22470	Accountantswet (ook 22313)	84/253	Accountants	EZ	91/12/16									
	Accountantswet (ook 22313)	84/254	8e Vennootschapsrichtlijn ; Accountants	EZ / O&M	91/12/16									
22485	Wijz. Wet op de dierproeven	86/609	Experimenten op dieren	LNV / MVC	92/01/07	92/04/01								
22503	Wijz. Afvalstoffenwet	89/369	Afvalverbranding	VRM	92/02/03									
22506	Aanpas. Boek 7 BW	90/314	Pakketreizen	Just	92/02/06									92/02/27 92/04/08

BIJLAGE 5

DUUR VAN DE PARLEMENTAIRE FASE VAN DE IMPLEMENTATIE-PROCEDURE IN DRIE ANDERE EG-LANDEN

Duitsland

Informatie van: het Duitse Ministerie van Justitie in Bonn.

De parlementaire procedure ter implementatie van eenvoudige EG-richtlijnen duurt in Duitsland niet langer dan een half jaar. Veel korter is niet mogelijk omdat bij implementatiewetgeving niet alleen de Bondsdag, maar ook de Bondsraad betrokken is.

Betreft het echter richtlijnen die, meestal in politiek opzicht, gecompliceerder zijn, dan kan de parlementaire procedure oplopen tot ongeveer één jaar. Slechts in uitzonderlijke gevallen is er méér dan een jaar nodig.

Frankrijk

Informatie van: het Bureau Buitenlandse Betrekkingen van de Assemblée Nationale in Parijs.

De wetgeving ter implementatie van EG-richtlijnen vindt in Frankrijk veelal plaats per "ordonnance". Daarbij machtigt het parlement de regering om gedurende een bepaalde termijn onderwerpen te regelen die normaal gesproken onder de bevoegdheid van de formele wetgever vallen.

Als wél de normale parlementaire weg voor wetgeving wordt gevolgd, dan neemt de parlementaire fase ter implementatie niet langer dan twee à drie maanden in beslag.

Verenigd Koninkrijk

Informatie van: Consulaat-generaal van Groot-Brittannië in Amsterdam.

Als de implementatie van EG-richtlijnen plaatsvindt per formele wet (Act of Parliament), dan kan de parlementaire fase tussen de vijf à negen maanden in beslag nemen.

Meestal wordt echter geïmplementeerd per "statutory instrument" (gedelegeerde regelgeving door de regering met parlementaire controle door middel van uitdrukkelijk of stilzwijgende goedkeuring binnen een bepaalde termijn). In dat geval kost de parlementaire fase slechts enkele weken.

