

Wetgevingsbeleid in landen van de Europese Unie

De kwaliteit van wetgeving is een onderwerp dat - vanwege het grote belang dat in een complexe samenleving aan effectieve wetgeving toekomt - voortdurend aandacht vraagt. Dat is niet alleen zo in Nederland, maar ook in veel andere landen waar de rechtsvorming door wetgeving ook een belangrijke plaats toekomt. Ook daar worden de waarden en waarborgen die met wetgeving in een democratische rechtsstaat met wetgeving zijn verbonden voortdurend onder druk gezet door (soms noodzakelijke) overregulering, marktdistorsies door of vanwege wetgeving, substantiële uitvoerings- en handhavingsproblemen, onvermoede budgettaire (neven)effecten, gebrek aan eenheid en samenhang, rechtmatigheidsgebreken, etc., etc. Al lijken de problemen die, met name landen binnen de Europese Unie (EU), ondervinden op het vlak van de kwaliteit van wetgeving vaak verrassend veel op elkaar, de wijze waarop deze problemen worden aangepakt verschillen hemelsbreed. In dit RegelMaat-nummer wordt aandacht besteed aan de wijze waarop in enkele landen binnen de EU via gericht wetgevingsbeleid getracht wordt het hoofd te bieden aan problemen die de kwaliteit en daarmee effectiviteit van wetgeving bedreigen.

Aan de verschillende auteurs die meewerkten aan dit nummer is gevraagd om

in hun bijdrage kort in te gaan op de stand van het wetgevingsbeleid in het land waarover zij rapporteren. Die landen zijn de Bondsrepubliek Duitsland, Groot-Brittannië, Italië, Frankrijk en België. Het resultaat laat een rijke verscheidenheid zien aan maatregelen die in enig land zijn getroffen om wetgevingsproblemen het hoofd te bieden. Vanzelfsprekend zijn de maatregelen waarmee wetgevingsbeleid wordt gevoerd het gevolg van een bepaalde appreciatie en perspectief op de oorzaak van het desbetreffende wetgevingsprobleem, alsmede afhankelijk van de politieke, institutionele en maatschappelijke context.

In dit RegelMaat-nummer worden de bijdragen naast elkaar geplaatst zonder de ambitie om te komen tot een werkelijke rechtsvergelijking. Daarvoor zou een veel breder opgetuigd, langduriger en diepgravender onderzoek noodzakelijk zijn. Dit nummer zou daartoe wellicht een eerste aanzet kunnen vormen, want als de bijdragen in dit nummer iets aantonen dan is het dat er een fors verschil bestaat tussen de wetgevingsculturen van de besproken landen. Inzicht in die verschillen is van groot belang voor een steeds intensiever interveniërende EU die, onder invloed van de verdergaande integratie, met eigen en intermediaire normen (bijvoorbeeld EG-richtlijnen) sturing moet geven aan steeds verder naar elkaar groeiende wetgevingscomplexen van de lidstaten.

De eerste landenbijdrage in dit nummer is van de hand van Ulrich Karpen, hoogleraar aan de Universiteit van

* Wim Voermans is als hoofddocent wetgevingsleer verbonden aan het Centrum voor wetgevingsvraagstukken van de Katholieke Universiteit Brabant en redacteur van dit blad.

Hamburg en voorzitter van de European Association of Legislation (EAL). Het wetgevingskwaliteitsbeleid zoals dat is ingezet door de Duitse regering is, vanuit Nederlands perspectief, tamelijk herkenbaar. De aanpak van wetgevingsproblemen lijkt vooral te zijn geconcentreerd op het tegengaan van de overregulering en de budgettaire en marktgevolgen die dat heeft. Ook in Duitsland wordt onderkend dat de bron van overreguleringsproblemen meestal in (toegenomen of te hoge) sturingsambities van de overheid is gelegen. Juist die moeten op bepaalde terreinen worden teruggedrongen om overregulering tegen te gaan. De discussie die op dit punt is en wordt gevoerd wordt bij de oosterburen wel aangeduid als de 'Staatsaufgabenkritik'. Als systematisch in te zetten instrument om overregulering te voorkomen zijn in Duitsland sinds de jaren tachtig net als in Nederland verschillende checklists ontwikkeld die de voorbereiders van wettelijke regelingen moeten inspireren tot een onderzoek naar de noodzaak van een voorgenomen regeling. In 1996 is de federale checklist verbindend verklaard voor alle ministeries. Naast deze checklist wordt in Duitsland steeds meer gebruik gemaakt van systematische evaluatie van wetgeving zowel ex ante als ex post. Een werkelijke bijzonder aspect in het Duitse wetgevingsbeleid van de afgelopen jaren vormen de initiatieven om een element van 'tijdelijk gelding' in wettelijke regelingen in te bouwen. Karpen noemt enkele vormen zoals de sunset-legislation (wetgeving met een tijdelijke geldigheidsduur), experimentele wetgeving, maar ook de 'Rechtsbereinigung', i.e. de systematische speurtocht en opschonningsoperatie gericht op het ordentelijke onderhoud van wetgeving. Wat opvalt in Karpen's relaas is dat de oplossing voor wetgevingsproblemen in Duitsland vooral zijn gezocht in de methode van wetgeving en dat kwaliteitsverbeteringen via maatregelen die het

wetgevingsproces aangaan of de wetgevingstechniek betreffen veel minder aan de orde zijn.

In Italië lijkt het accent juist omgekeerd te liggen: daar wordt het wetgevingsbeleid de laatste jaren vooral gevoerd via aanpassingen in het wetgevingsproces en tracht men via wetgevingstechnische maatregelen de kwaliteit van wetgeving te verbeteren. Blijkens de bijdrage van Rodolfo Pagano, hoogleraar aan het Istituto per la documentazione e gli Studi Legislativi (ISLE) in Rome, is het vooral de Italiaanse Kamer van Afgevaardigden die daarbij het voortouw heeft genomen. Zo is het Reglement van de Kamer van Afgevaardigden aangepast met het oog op de bewaking van de kwaliteit van wetgeving. Een speciale Commissie uit het parlement onderzoekt wetsvoorstellen op een aantal kwaliteitspunten zoals de noodzaak tot regelgeving, de geschiktheid van het gekozen niveau van regeling, de verenigbaarheid van het voorstel met het (constitutionele en EU-)recht, effectiviteit, e.d. Ook de federale regering heeft zich niet onbetuigd gelaten: ten aanzien van regeringsdecreten en gedelegeerde regelingen wordt tegenwoordig een ex ante toets vereist waarbij wordt geïnventariseerd wat het effect van de voorgenomen regeling op reeds bestaande wetgeving is en welke gevolgen die met zich brengt voor de overheid (budgettaire en institutioneel) enerzijds en burgers, instellingen en bedrijven anderzijds. Hiervan moet een analyserapport worden opgemaakt dat voor de ministerraad reden kan vormen de regeling nader te bespreken met het oog op aanpassing of onderbrenging in een andere regeling.

Het wetgevingsbeleid in Groot-Brittannië kent een aantal in Nederland onbekende elementen, zo blijkt uit de bijdrage van James Sweeney (Universiteit van Hull) en Hanneke van Schooten (KU Brabant). Zo kent Groot-Brittan-

nië het gebruik om wetsvoorstellen die aan het Britse parlement worden gere- digeerd door het Parliamentary Counsel Office, en wordt er veel gebruik ge- maakt van de praktijk van 'Green Pa- pers' en 'White Papers', i.e. wetgeving aankondigende en wetgevingsvoorbere- dende beleidsnota's, een traditie die ook binnen de EU bij de voorbereiding van wetgeving is overgenomen. Green en White papers vervullen vooral een rol tijdens de consultaties bij de voorberei- ding van wetgeving en liggen dus ergens tussen de praktijk van het publiceren van voorontwerpen en het uitbrengen van beleidsnota's die wetgeving aankon- digen in. Nadeel van deze praktijk is wel dat deze papers worden gebruikt om inhoudelijke discussie over de uit- eindelijke wetsvoorstellen zelf zoveel mogelijk terug te dringen. Daarom is ook voorgesteld om naast de publicatie van Green en White Papers de echte uit- eindelijke wetsvoorstellen in een eerder stadium te publiceren zodat ook daar- over gedebatteerd kan worden met als gevolg mogelijke wijzigingen in het wetsvoorstel. De belangrijkste ontwik- kelingen op het terrein van het wetge- vingsbeleid in Groot-Brittannië voltrek- ken zich de laatste jaren mede in het kielzog van de (voorgenomen) herzie- ningen van de structuur, opzet en pro- cedures binnen het Britse Lagerhuis. De Select Committee on Modernisation of the House of Commons (SCM) heeft ook ten behoeve van de wijze waarop het Britse Lagerhuis wetsvoorstellen be- handelt voorstellen gedaan in haar rap- porten. Die voorstellen betreffen niet al- leen de behandelingsprocedures van wetsvoorstellen maar ook de wetge- vingstechniek en de wijze van publicatie van wetsvoorstellen. Naast deze ontwik- keling staat ook deregulering nog steeds hoog op de agenda in het Verenigd Ko- ninrijk. Opvallend is de -althans in vergelijking met Nederland- tamelijk radicale aanpak van deregulering, mede een overblijfsel van het Thatcher-tijd-

perk. The Britse Deregulation and Con- tracting Out Act 1994 bevat verschil- lende, in onze ogen forse, maatregelen zoals de mogelijkheid tot het intrekken van een Act of Parliament via een rege- ringsmaatregel (Order in Counsel) in- dien de wet onnodig hoge lasten voor het bedrijfsleven oplegt. Ook andere be- staande wetgeving wordt op dit ogen- blik systematisch op de schop genomen om te zien of ze niet moeten worden in- getrokken. Dat gebeurt zowel naar aan- leiding van inhoudelijke ex post evalua- ties als meer administratieve onder- houds- en opschoningsoperaties.

Maurice Adams en Patricia Popelier (beiden hoogleraar aan de Universiteit van Antwerpen) bespreken kort de voornemens van de federale en Vlaamse overheid om te komen tot een coherent wetgevingsbeleid. Zo'n coherent wetge- vingsbeleid bestaat nog niet in België volgens de beide auteurs. Dat is deels te wijten aan de wijze waarop Belgische wetgevingsprocessen zijn ingericht. In het Belgische stelsel is de zorg voor de kwaliteit van wetgeving op federaal ni- veau vooral opgedragen aan de Belgische Raad van State en de Senaat. Geen van beide instellingen - de formele pijlers van het kwaliteitsbeleid - is op dit mo- ment in staat om wetgeving effectief te toetsen aan kwaliteitseisen. Dat is op- merkelijk omdat de Belgische Senaat van oudsher een 'herbezinnings'taak heeft ten aanzien van wetgeving en er momenteel zelfs plannen bestaan om de Senaat ook formeel een rol toe te ken- nen bij het evalueren van wettelijke re- gelingen. In een zojuist uitgebracht wetsvoorstel wordt de Belgische Senaat ook belast met de evaluatie van de wet- geving. Jaarlijks zal de Senaat een verslag op moeten maken over de evaluatie- werkzaamheden. De Senaat zal daarin worden bijgestaan door een speciale, nieuw op te richten cel 'Wetsevaluatie' die deel uit zal gaan maken van de amb- telijke diensten van de Senaat. Een ver-

dere versterking van de positie van de Raad van State wordt verder wel aanbevolen in de vorm van de mogelijkheid de Raad ook facultatief te laten adviseren ten aanzien van (voorstellen voor) wetgeving afkomstig van de gewesten en gemeenschappen zelf.

Wetsevaluatie en zorg voor de kwaliteit van wetgeving zijn op federaal niveau aan de orde in die zin dat er voornemens bestaan te komen tot meer systematische vormen van ex post evaluatie van wetgeving en nieuwe wetgevingsaanwijzingen die inhoudelijk richtsnoeren kunnen geven bij systematische dergelijke ex ante en ex post evaluaties. Voor een deel zullen de wat meer inhoudelijke wetgevingsaanwijzingen die door het Vlaamse gewest worden gehanteerd als inspiratie dienen voor de federale Aanwijzingen, waarvan de vorige versie al weer van 1982.

Op het terrein van de Vlaamse overheid is de behoefte om tot een - voornamelijk - kwantitatieve deregulering te komen vooral opmerkelijk. In het Vlaamse regeerakkoord van 1999 worden ferme maatregelen aangekondigd om de kwaliteit van wetgeving in het Vlaamse gewest te verbeteren. De Vlaamse regering is, blijkens het regeerakkoord van 1999, voornemens de wetgevingsprocedures op de schop te nemen en daarnaast ook van plan de bestaande wetten en decreten te evalueren, dat met de bedoeling om vóór het einde van de regeerperiode tot een vermindering van 25% van de Vlaamse regelgeving te komen.

Voor Frankrijk was de toegezegde bijdrage niet op tijd gereed. Daarop heeft oud-redacteur Konijnenbelt zijn VWW-rede uit 1995 over codificeren à la française bewerkt en aangevuld. Hij geeft een beeld van de traditie van het (her)codificeren van bestaande wettelijke regels in omvangrijke wetboeken en van de bijdrage die daarmee wordt geleverd aan de kwaliteit van de wetgeving.