

Overgangsrecht: stiefmoederlijk bedeed?

Het thema overgangsrecht is een wetgevingsthema waaraan noch in de literatuur, noch in het wetgevingsbeleid van de afgelopen decennia veel aandacht is besteed. Ook in de wetgevingspraktijk blijft het vaak onderbelicht, getuige ook de toelichting bij aanwijzing 165 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het leek de redactie dan ook een goed idee om rondom de millenniumwende een themanummer aan dit onderwerp te wijden en daarbij vooral aandacht te besteden aan overgangsrechtelijke problemen zoals die in de wetgevingspraktijk ontstaan en bestaan.

Het overgangsrecht is vaak weerbarstig. Om de puzzels die het overgangsrecht soms presenteert, zo stelt Wim Voermans in zijn bijdrage van 'Oud naar nieuw overgangsrecht in wettelijke regelingen, is tegelijkertijd ervaring, scherp analytisch inzicht en een goed functionerend drie- dan wel vierdimensionaal voorstellingsvermogen nodig'. Waar het om gaat is inzicht om de toepassing van de wet in de tijd. Vooral op wijzigingsgevoelige en complexe regelingsterreinen is het maken van overgangsrecht vaak een zeer ingewikkelde en daardoor ook foutgevoelige aangelegenheid. Hoe nieuwe wettelijke regelingen op dergelijke terreinen een plaats krijgen naast het bestaande recht, gegroeide verhoudingen en bestaande situaties is een vraag die niet alleen wetgevingsjuristen aangaat. Voss en Brussee laten in hun bijdrage 'De positie van het overgangsrecht in de beleidsvorming bij OCenW' zien dat het belang van het overgangsrecht een belang is dat alle actoren betrokken bij wetgevingsprocessen aangaat. Vragen van overgangsrecht moeten daarom ook in een vroegtijdig stadium – dus vanaf de beleidsontwikkeling – meegenomen worden bij het ontwerpen van een wettelijke regeling. Door vroegtijdig in de beleidsontwikkelingsfase aandacht te besteden aan het overgangsrecht zal, zo benadruk-

ken Voermans, Voss en Brussee in hun bijdragen, veel overgangsrecht door mogelijk alternatieve overgangsmaatregelen niet nodig blijken, de toegankelijkheid van overgangsrecht toe kunnen nemen (door bijvoorbeeld met aparte invoeringswetgeving te gaan werken) en per saldo het draagvlak van nieuwe regelingen toe kunnen nemen. Vaak is namelijk bij het ontwerpen overgangsrecht een afweging tussen het algemeen belang (gediend door de invoering van de nieuwe maatregel) en individuele belangen van burgers en andere belanghebbenden aan de orde. Een evenredige en zorgvuldige afweging tussen deze belangen draagt bij aan de legitimiteit van wetgeving en een beter draagvlak voor nieuwe regelingen in de samenleving. Alleen al daarom zou meer – vroegtijdige – aandacht voor het overgangsrecht bij politici en beleidsmakers passend zijn, volgens Voss en Brussee, met een reservering van voldoende middelen voor de overgangperiode. Zorgdragen voor goed overgangsrecht is zeker niet alleen een taak voor (wetgevings)juristen.

De afweging omtrent de vraag of in een nieuwe wettelijke regeling overgangsrecht moet worden opgenomen en welke modaliteit van het overgangsrecht daarvoor geschikt is – een vraag waarop Voermans in zijn bijdrage ingaat – wordt de laatste jaren steeds verder beïnvloed door het communautaire recht. Vooral het Hof van Justitie heeft in een aantal uitspraken verschillende beginselen en eisen geformuleerd ten aanzien van de vraag of overgangsrecht of overgangsmaatregelen bij de introductie van nieuw recht noodzakelijk zijn, in welke gevallen wel en in welke gevallen terugwerkende kracht is toegestaan, en welke mogelijkheden er bestaan om overgangsrecht te formuleren bij implementatie van EG-besluiten. Van den Oosterkamp gaat in zijn bijdrage in op de overgangsrechtelijke eisen die het commu-

nautaire recht stelt aan de introductie van nieuw recht zowel op communautair niveau, als op lidstatelijk niveau – in het kader van de implementatie van EG-recht. De ordening die Van den Oosterkamp op dit punt aanbrengt in de communautaire jurisprudentie laat zien hoe inhoudelijk in feite de eisen zijn die het Hof stelt aan het overgangsrecht. Ook hier doet zich de toene-

mende integratie van nationale en communautaire wetgeving gelden.

We hopen met dit *RegelMaat-nummer* – dat nog in 1999 werd voorbereid – een passende passage te hebben gevonden naar de nieuwe eeuw en wensen al onze lezers, naast leesgenot, het allerbeste toe voor het jaar 2000.