

BPB
A 118966

Staatsrechtconferentie 2004

VLAAMSE JURISTENVERENIGING



BEHOORLIJKE REGELGEVING

ONS ALLER ZORG

Frank JUDO
Prof. Dr. Patricia POPELIER
Prof. Dr. Marnix VAN DAMME
Marc VAN DER HULST
Prof. Dr. Luc WINTGENS

Editor
Frank JUDO

2005



2702435-60
A 118966

Bijlage

Jaar	30 dagen	3 dagen nu: 5 werk- dagen	zonder termijn	Verenigde kamers	Algemene vergadering
1999-2000	474	410	253	9	–
2000-2001	731	434	376	9	1
2001-2002	1098	486	291	10	1
2002-2003	980	531	221	31	1
2003-2004	1198	401	136	38	4

Parlementaire procedure en behoorlijke wetgeving

MARC VAN DER HULST¹

Inleiding

De premisse dat de kwaliteit van onze wetgeving voor verbetering vatbaar is, hoeft in de context van dit artikel allicht niet uitvoerig bewezen te worden. Het volstaat te herinneren aan het grote aantal publicaties dat daarover is verschenen in de afgelopen jaren, aan de rechtspraak van het Arbitragehof – dat de wetgever geregeld op de vingers tikt wegens zijn gebrek aan zorgvuldigheid, aan de noodkreten die diverse rechtspractici laten horen, aan de initiatieven die de wetgevende Kamers zelf hebben genomen om de kwaliteit van hun werk te verbeteren, aan de regeringsverklaringen waarin de zorg voor een betere regelgeving steeds nadrukkelijker terugkomt...

Dat het probleem van de kwaliteit van de regelgeving niet alleen in België rijst, is al even onbetwistbaar. Zo velt de Franse *Conseil d'Etat* – die toch niet bepaald een beeldenstormerstraditie heeft – in zijn “*Rapport public*” van 1991² een vernietigend oordeel over de kwaliteit van de regelgeving bij onze zuiderburen. De *Conseil d'Etat* ziet drie belangrijke oorzaken

¹ Praktijklector Vrije Universiteit Brussel – Bestuursdirecteur Kamer van Volksvertegenwoordigers (alle in deze bijdrage ingenomen standpunten binden alleen de auteur en niet de instelling waarvoor hij werkt. De auteur dankt M. Elst, A. Goris, K. Muylle en G. van der Biesen voor hun kritische opmerkingen bij de ontwerp tekst. De redactie van deze tekst is afgesloten op 15 januari 2005).

² Conseil d'Etat, “Rapport public 1991”, in *Etudes et documents* n° 43, Paris, La documentation française, 15 e.v.

voor de achteruitgang van die kwaliteit. Vooreerst is er de overproductie van regels, die onder meer voortvloeit uit de dadendrang van de minister: "(...) *pour les médias, un bon ministre c'est d'abord un ministre qui fait des textes*"³ en die leidt tot een devalorisering van de wet: "(...) *quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite*."⁴ Vervolgens is er de instabiliteit van de wetgeving: "*le sentiment d'insécurité juridique (...) naît aussi, à stock normatif constant, de la fréquence des changements. (...) Frequentie wijzigingen die niet zozeer het gevolg zijn van onbekwaamheid, maar veeleer van een overdreven perfectionisme, van de drang om de regelgeving voortdurend bij te stellen, van de angst om iets vergeten te regelen*".⁵ En tot slot is er de aftakeling van de norm zelf, die op haar beurt verschillende oorzaken heeft: de opmars van de "*textes d'affichage*", die vol goede bedoelingen zitten maar normatieve kracht missen, de praktijk van de mozaïekwetgeving ("*lois fourretout*", het equivalent van onze programmawetten) en de overhaasting waarmee sommige teksten worden besproken.⁶

Dat het probleem veralgemeend is in de westerse wereld, moge ook blijken uit de reeks debatten die de voorzitters van de parlementen van de Europese Unie daarover onderling hebben gevoerd de afgelopen jaren.⁷

Er zijn allicht diverse verklaringen te geven voor het feit dat men zich stilaan – ook binnen de parlementaire assemblees – steeds meer bewust wordt van de ernst van het probleem. Zo is er bijvoorbeeld het feit dat de rechter – zowel de Belgische als de internationale – de wetgever steeds vaker voor zijn verantwoordelijkheid plaatst. G. Maes heeft op overtuigende wijze aangetoond dat de wetgever in toenemende mate aansprakelijk wordt gesteld voor het miskennen van de algemene zorgvuldigheidsnorm.⁸ En P. Popelier heeft geïllustreerd dat ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zich steeds kritischer toont voor de wetgever: de eis van toegankelijkheid, bijvoorbeeld, impliceert niet alleen dat de wet

³ Ibid., 21.

⁴ Ibid., 20.

⁵ "*Cependant, c'est moins souvent l'improvisation que le perfectionnisme (...) qui est à l'origine de l'excessive mobilité du droit constatée aujourd'hui*" (ibid., 24).

⁶ Ibid., 32-47.

⁷ G. RIZZONI, "Legal and administrative organisation of the assessment of impact of legislation in the Italian Parliament", *Seminar on Legal and Regulatory Impact Assessment of Legislation*, Talinn, 21-22 May 2001, niet gepubliceerd.

⁸ G. MAES, "Algemene zorgvuldigheidsnorm en aansprakelijkheid voor de wetgevende macht", *NjW* 2004, 398-404.

niet willekeurig mag zijn, hij moet ook verantwoord worden en rekening houden met de maatschappelijke, wetenschappelijke en juridische context.⁹ Wetgeving waarvan de betekenis onduidelijk is, zelfs voor geadviseerde personen die zich thuisvoelen in de rechtswereld, voldoet niet aan de eis van toegankelijkheid van de wetgeving.¹⁰

Nochtans is de toenemende controle van de rechter op de wetgever niet de voornaamste reden waarom laatstgenoemde zich de laatste jaren steeds meer bewust lijkt te worden van de noodzaak om de kwaliteit van zijn belangrijkste eindproduct – de wet – te verbeteren. Veel fundamenteel, veel erger dan een occasionele veroordeling door een rechtbank is immers dat onbehoorlijke wetgeving slecht is voor de geloofwaardigheid van de parlementaire instelling, die momenteel al genoeg concurrentie ondervindt van wat T. Burns "*organic forms of government*" pleegt te noemen.¹¹ Dat verlies aan geloofwaardigheid straalt af op de parlementsleden die soms worden overstegen door de complexiteit van hun taak, ontmoedigd raken, wegblijven uit de vergaderingen en aldus mede het antiparlementarisme voeden. Behoorlijke wetgeving alléén zal ons demo-

⁹ P. POPELIER, "Behoorlijke wetgeving in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (2002)", *T.V.W.* 2003, 189.

¹⁰ P. POPELIER, "Behoorlijke wetgeving in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (2001)", *T.V.W.* 2002, 133.

¹¹ T. Burns definieert "*organic governance*" als vormen van "*governance*" die zich zowel parallel als in interactie (samenwerking of competitie) met de parlementaire "*governance*" ontwikkelen. Het gaat dan meestal om belangengroepen die gedreven worden door zeer uiteenlopende doelstellingen of belangen (economisch, politiek, professioneel, idealistisch, enz.) en die zich op selectieve wijze engageren in gespecialiseerde debatten. Doordat ze zich zeer goed organiseren en specialiseren, overklassen ze de "generalisten" in het parlement en slagen ze erin, verhoudingsgewijs zwaar te wegen op de besluitvorming, bijvoorbeeld tijdens hoorzittingen of door extraparlamentaire acties die het parlement dwingen terug te komen op eerder genomen beslissingen (Burns geeft het voorbeeld van de wijze waarop de milieubeweging erin is geslaagd om het Schotse Parlement te doen terugkomen op zijn eerdere beslissing in verband met de wijze waarop Shell zijn olieplatform "*Brent Spar*" moest ontmantelen; bij ons zou de "genocidewet" een voorbeeld kunnen zijn van de impact van belangengroepen op de totstandkoming van wetgeving). Soms wordt zelfs een deel van de wetgevende functie in hun handen gelegd en beperkt de wetgever zich tot het bekrachtigen van de akkoorden die ze hebben bereikt. Hoewel dit fenomeen sterker merkbaar is in de Angelsaksische en Scandinavische landen, is het ook bij ons niet onbestaande, denk maar aan de rol van de sociale partners bij het sluiten van CAO's of aan de manier waarop bepaalde belangengroepen erin slagen om beslissingen, die conform de bestaande grondwettelijke regels door onze politieke organen zijn genomen, af te remmen of zelfs volledig te ondergraven (rijbewijs met punten, strengere verkeersboetes, Francorchamps, cholesterolverlagers,...) (T.R. BURNS, "The Evolution of Parliaments and Societies in Europe. Challenges and Prospects", *European Journal of Social Theory* 2 (2), 178).

cratisch model allicht niet redden, maar onbehoorlijke wetgeving dreigt de neergang ervan wel te versnellen.

Misschien moeten we ons met John Stuart Mill wel de vraag durven stellen of een parlement de meest geschikte plaats is om wetten te maken¹²? Is het onvermijdelijk korte-termijndenken van een voor vier of vijf jaar verkozen politiek orgaan wel te verzoenen met de nood aan een lange-termijnvisie op de wetgeving¹³? Zijn politici niet onvermijdelijk meer geïnteresseerd in het sorteren van politieke effecten, dan in de juridische kwaliteit of het wetenschappelijke karakter van de wet¹⁴? Is het bijgevolg niet onvermijdelijk dat van de vier “rationaliteiten” van de behoorlijke wetgeving – de politieke, de juridische, de economische en de beleidstechnische – de juridische rationaliteit systematisch het onderspit moet delven in de wetgevende assemblees¹⁵?

Het zou verkeerd zijn al die vragen af te doen als de zoveelste uiting van antipolitiek. Maar ze gaan voorbij aan één belangrijke vaststelling: onder de principes van behoorlijke wetgeving is er één dat zo vanzelfsprekend is dat het vaak niet eens wordt vermeld, met name het principe van het legitieme karakter van de beslissing. Burns formuleert het als volgt: *“Centralized, formalized law-making within a parliamentary framework is, in general, organizationally and technically inferior to the organic forms of government”*. Maar hij voegt er onmiddellijk aan toe dat de legitimering precies het zwakke punt is van die *“organic forms of government”*. De parlementaire democratie *“still remains the major basis for legitimizing political authority and regulation in Western societies.”*¹⁶

¹² “(...) there is hardly any kind of intellectual work which so much needs to be done not only by experienced and exercised minds, but by minds trained to the task through long and laborious study, as the business of making laws. This is a sufficient reason, were there no other, why they can never be well made but by a committee of very few persons. A reason no less conclusive is, that every provision of a law requires to be framed with the most accurate and long-sighted perception of its effect on all the other provisions. And the law when made should be capable of fitting into a consistent whole with the previously existing laws. It is impossible that these conditions should be in any degree fulfilled when laws are voted clause by clause in a miscellaneous assembly” (J.S. MILL, “Considerations on Representative Government”, in *Collected works of John Stuart Mill* Vol. XIX 1977, 428).

¹³ G. KRETSCHMER, “Zum Stand der Gesetzesfolgenabschätzung im Deutschen Bundestag”, in KARPEN/HOF, *Wirkungsforschung zum Recht IV*, Baden-Baden, 2003, 22.

¹⁴ P. POPELIER, “Tien stellingen over wetsevaluatie”, T.V.W. 2004, 217.

¹⁵ W. KONIJNENBELT, “Het parlement als wetgever” in X., *Gegeven de Grondwet*, Deventer, Kluwer, 1988, 135.

¹⁶ T. BURNS, o.c., 181-182.

Zonder parlement zou het wellicht makkelijker zijn om te voldoen aan bepaalde (deel)criteriën van behoorlijke wetgeving. Wellicht kunnen sommige deskundigen teksten ontwerpen die op het stuk van de effectiviteit en de efficiëntie beter scoren dan de teksten die nu uit het parlement rollen. Maar wat is de legitimiteit van die deskundigen? Zijn we wel zeker dat zij het algemene belang voorop stellen en aan wie leggen zij verantwoording af? Heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens niet duidelijk gesteld dat *“de uitoefening van de wetgevende macht in een democratische staat impliceert dat daarover verantwoording wordt afgelegd bij het volk. Wetgeving verantwoorden betekent de redelijkheid van de beslissingen uitleggen”*¹⁷

De vaststelling dat er uit het oogpunt van de legitimiteit van de wetgeving geen alternatief is voor het parlement als wetgever, mag er ons dan weer niet van weerhouden de wijze waarop dat parlement wetten maakt, kritisch te onderzoeken.

M. Adams heeft terecht onderstreept dat de essentie van de parlementaire democratie erin bestaat dat de legitimiteit van de besluitvorming wordt gezocht in de betrokkenheid van het parlement, niet in het gegeven dat het parlement zoveel mogelijk wetgeving zelf vaststelt¹⁸. Het parlement heeft met andere woorden de plicht om efficiëntere werkmethodes te zoeken en zich te laten helpen indien bepaalde aangelegenheden te complex zijn.

In wat volgt willen we nagaan welke de voornaamste struikelstenen zijn op het parlementaire pad dat moet leiden naar (meer) behoorlijke wetgeving en hoe de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Senaat en het Vlaams Parlement die struikelstenen proberen te omzeilen.

We hebben er bewust voor geopteerd dat te doen door middel van een chronologische beschrijving van de parlementaire procedure. Er zijn in ons taalgebied immers al heel wat interessante bijdragen gepleegd over behoorlijke wetgeving, die meestal uitgaan van een opsomming van de

¹⁷ P. POPELIER, “Behoorlijke wetgeving in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (2001)”, *I.c.*, 133 en de verwijzingen aldaar naar de arresten Refah Partisi, 31 juli 2001, *Hatton*, 2 oktober 2001 en *Chapman*, 18 januari 2001.

¹⁸ M. ADAMS, “Wetsevaluatie als element van kwaliteitszorg? Een overzicht en analyse met (soms rechtsvergelijkende) notities over de rol van het parlement als wetgever en wetsevaluator”, in M. ADAMS en P. POPELIER (eds.), *Wie waakt over de kwaliteit van de wet? Het wetgevingsbeleid in België*, Antwerpen, Intersentia, 2000, 147.

principes van behoorlijke wetgeving en die vervolgens illustreren met positieve en negatieve toepassingsgevallen. Veel van die bijdragen gaan evenwel volledig voorbij aan de concrete, soms erg ontluisterende omstandigheden waarin de wet totstandkomt.

De keuze om te werken aan de hand van de beschrijving van de belangrijkste fasen van de parlementaire procedure houdt een aantal beperkingen in. Ze verklaart bijvoorbeeld waarom we het niet hebben over de goede communicatie van wetten, die nochtans van fundamenteel belang is voor de kenbaarheid van de wetgeving. Ze biedt echter ook grote voordelen, onder meer omdat goede procedures – in een politieke, dus in wezen altijd conflictuele context – de beste, zoniet de enige garantie zijn voor behoorlijke wetgeving.

Voorts wilden we niet alleen nagaan wat in het federale en het Vlaamse Parlement de belangrijkste struikelstenen zijn om tot een meer kwaliteitsvolle wetgeving te komen, maar hebben we ook gepoogd na te gaan hoe buitenlandse parlementen met die problemen omgaan. Alle West-Europese parlementaire democratieën kampen momenteel immers met gelijkaardige problemen en er valt bij onze al dan niet nabije burens best wat te leren. Het spreekt vanzelf dat exhaustiviteit in deze een illusie is. We hebben de rechtsvergelijkende gegevens in dit artikel dan ook eerder opgevat als een soort van bloemlezing van “*best practices*”, al hebben we ons er nu en dan ook toe laten verleiden om aan de hand van buitenlandse “*even worse practices*” aan te tonen dat we het niet noodzakelijk altijd zo slecht doen.

1. Wetsevaluatie *ex ante*

Wanneer men het heeft over wetsevaluatie *ex ante* in het parlement, kan men aan dat concept hetzij een ruime, hetzij een striktere uitleg geven.

In de ruimste betekenis kan men de hele behandeling van een wetsontwerp of wetsvoorstel – van voor de indiening tot op het einde van de parlementaire behandeling – beschouwen als een vorm van wetsevaluatie *ex ante*. De algemene bespreking van de hoofdlijnen van het ontwerp of voorstel, het houden van hoorzittingen, het inwinnen van het advies van deskundigen en gespecialiseerde adviesorganen, het inspelen op de rechtspraak van de hogere rechtbanken (in het bijzonder het Arbitragehof) zijn in die logica allemaal technieken van sociale, wetenschappelijke

en juridische evaluatie *ex ante*. De technisch-juridische evaluatie *ex ante* vindt in dat geval hoofdzakelijk plaats tijdens de artikelsgewijze bespreking (vooral in commissie) en gebeurt vaak met de hulp van de diensten van de assemblee, die in diverse fasen van de procedure (bij de indiening van voorstellen en amendementen, na de goedkeuring van amendementen in commissie enz.) voorstellen doen om de wetgevings-technische kwaliteit van de teksten te optimaliseren. Wetsevaluatie *ex ante* is in die uitlegging het geheel van middelen dat het parlement inzet om de kwaliteit van zijn eindproduct – de wet of het decreet – te optimaliseren.

Men kan wetsevaluatie *ex ante* ook beperkt houden tot de pure beleidsvoorbereiding. In dat geval eindigt de evaluatie *ex ante* op het ogenblik dat het wetsontwerp of het wetsvoorstel worden ingediend bij de bevoegde wetgevende assemblee en ligt de grootste verantwoordelijkheid voor de evaluatie *ex ante* onvermijdelijk bij de regering aangezien die het overgrote deel van de wetgeving ontwerpt. In deze logica passen technieken zoals de recent bij ons ingevoerde “Kafkatest”¹⁹, de “*Blaue Pruffragen*” in Duitsland²⁰, of de verplichting voor de Franse²¹ respectievelijk Italiaanse²² regering om bij elk wetsontwerp een impactanalyse te voegen. Ook de momenteel onderzochte mogelijkheid voor het Vlaams Parlement om door de Vlaamse regering reguleringssimpactanalyses (RIA's) te laten maken, past in dit plaatje.

Om twee redenen hanteren we in dit artikel de tweede, restrictievere definitie.

Ten eerste omdat er over de wetsevaluatie *ex ante* in zijn ruimere, “diachronische” betekenis (verbetering van de kwaliteit van de regelgeving doorheen de hele parlementaire behandeling) al diverse recente en

¹⁹ Ingevoerd door de federale ministerraad op 26 mei 2004 (zie P. DEWAELE en V. VAN QUICKENBORNE, “Overheid maakt werk van betere en beter toegankelijke wetgeving”, *Juristenkrant* 23 juni 2004, 4).

²⁰ Working Group on the Quality of Legislation, *Contributions for the Fiesole Meeting*, niet gepubliceerd, 2000, 41-42; G. KRETSCHMER, o.c., 25.

²¹ *Circulaire du 26 janvier 1998 prévoyant que des études d'impact doivent accompagner les projets de loi, d'ordonnance et de décret au Conseil d'Etat* (Working Group on the Quality of Legislation, o.c., 36).

²² Ieder regeringsontwerp moet in Italië vergezeld gaan van een “technisch verslag over de financiële impact” (G. RIZZONI, o.c., 4).

zeer degelijke artikelen bestaan²³ en omdat er sinds de publicatie van de meest recente van die artikelen niets wezenlijks is veranderd²⁴.

Ten tweede omdat dit artikel is opgebouwd rond de diverse fasen van de parlementaire procedure; in de hiernavolgende hoofdstukken zullen bepaalde aspecten van wetsevaluatie *ex ante* dus aan bod komen in het kader van die opeenvolgende fasen.

2. Moet/kan het parlement in een vroegere fase bij de totstandkoming van (voor)ontwerpen worden betrokken?

Vaak beklagen parlementsleden zich erover dat aan de tekst van een door de regering ingediend ontwerp nauwelijks nog een letter kan worden veranderd, omdat die tekst het resultaat is van moeizame onderhandelingen en afwegingen. Zij komen, zoals P. Popelier het uitdrukt, "te laat in

²³ Men leze in dat verband onder meer: M. ADAMS, "Wetsevaluatie als element van kwaliteitszorg", in M. ADAMS en P. POPELIER (eds.), *Wie waakt over de kwaliteit van de wet?*, Antwerpen, Intersentia, 2000, 139-184; M. LEURQUIN-DE VISSCHER, "Pertinence et praticabilité des procédures d'évaluation des lois en droit belge", in B. JADOT en F. OST (eds.), *Elaborer la loi aujourd'hui, mission impossible?*, Brussel, Publ. FUSL, 1999, 229-243; P. POPELIER, "Naar een democratisch wetgevings(evaluatie)beleid", in B. HUBEAU en M. ELST, *Democratie in ademnood*, Brugge, die Keure, 2002, 357-369; P. POPELIER, "Tien stellingen over wetsevaluatie", T.V.W. 2004, 200-217; K. VAN AEKEN, *Proeven van wetsevaluatie*, doctoraal proefschrift, Antwerpen, UA, 2002, 421 p.; K. VAN AEKEN, "Wetsevaluatie en de wet van de stimulerende achterstand", T.V.W. 2004, 269-274; G. VAN DER BIESEN, "Is het parlement voor rede vatbaar? De rationalisering van het wetgevingsproces", in B. HUBEAU en M. ELST, *Democratie in ademnood*, Brugge, die Keure, 2002, 370-396; G. VAN DER BIESEN, "Wetsevaluatie in het parlement", T.V.W. 2004, 243-257; P. VAN HUMBEECK, "Wetsevaluatie vanuit bestuurskundig perspectief", in M. ADAMS en P. POPELIER (eds.), *Wie waakt over de kwaliteit van de wet?*, Antwerpen, Intersentia, 2000, 185-208; J. VAN NIEUWENHOVE, *Wetsevaluatie in België*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 2002, 70 p.; J. VAN NIEUWENHOVE, "Een aantal kanttekeningen bij het wetsvoorstel tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie", T.V.W. 2004, 275-278; D. VOORHOOF, "Enkele beschouwingen bij de actuele en virtuele ontwikkelingen inzake het wetgevingsbeleid in België", in M. ADAMS en P. POPELIER (eds.), *Wie waakt over de kwaliteit van de wet?*, Antwerpen, Intersentia, 2000, 55-69.

²⁴ De Senaatscommissie voor de Institutionele Hervormingen heeft op 21 oktober 2004 de bespreking aangevat van het wetsontwerp "tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie" (*Parl. St. Kamer* 2003-04, nr. 29/12) en van het wetsvoorstel (dhr. Vandenbergh) "houdende instelling van een procedure voor de evaluatie van de wetgeving" (*Parl. St. Senaat* 2003-04, nr. 3-464/1), maar de bespreking zal zeker nog maanden in beslag nemen aangezien er hoorzittingen zijn aangekondigd.

beeld, vooral als het om regeringsontwerpen gaat"²⁵. Op federaal vlak is die klacht van de parlementsleden niet ongegrond, aangezien een coalitieregering met in het beste geval vier coalitiepartners zich niet kan veroorloven moeizaam bevochten compromissen zomaar op de helling te zetten. De angst om het gevonden compromis in het gedrang te brengen, verklaart allicht ten dele waarom de federale regering altijd krampachtig geweigerd heeft om teksten van voorontwerpen mede te delen aan het parlement²⁶.

De Vlaamse regering reageert op dat vlak heel wat minder krampachtig. Zo worden voorontwerpen na hun principiële goedkeuring (d.w.z. zodra de regering heeft beslist ze naar de Raad van State te sturen voor advies) ook naar het Vlaams Parlement gestuurd²⁷. Aan die voorontwerpen wordt weliswaar geen bespreking gewijd, maar occasioneel een gedachtewisseling met de minister. Dergelijke gedachtewisselingen gaan zelden of nooit over de concrete tekst, maar wel over de algemene beleidsopties. Ze kunnen alleen worden georganiseerd als de betrokken minister ermee instemt²⁸.

Ook al moeten we ons ervoor hoeden overhaaste conclusies te trekken uit buitenlandse voorbeelden, toch kunnen we moeilijk voorbijgaan aan de vaststelling dat er in heel wat landen een tendens bestaat om het parlement in een vroeger stadium bij de redactie van het (voor)ontwerp te betrekken, dan momenteel bij ons het geval is.

²⁵ P. POPELIER, "Belgische regelgeving overstijgt het amateurisme nauwelijks", *l.c.*, 8.

²⁶ Cf. de weigering van eerste minister Dehaene om de tekst van het door de minister-raad goedgekeurde ontwerp van wet "ter bevordering van de werkgelegenheid en preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen" mede te delen aan kamerlid G. Bourgeois. De Raad van State verwierp de vordering tot schorsing van kamerlid Bourgeois (Raad van State, arrest nr. 59.924 van 6 juni 1996).

²⁷ "Na de principiële goedkeuring van het indieningsbesluit stuurt de afdeling Kanselarij een afschrift en een digitale versie van het voorontwerp van decreet en van de memorie van toelichting naar het Vlaams Parlement. Het is belangrijk dat de tekst die naar het Vlaams Parlement wordt gestuurd, identiek is aan de tekst die aan de adviesorganen wordt voorgelegd" (Omzendbrief VR 2003/11, 3).

²⁸ In de commissie Leefmilieu werd bijvoorbeeld een gedachtewisseling gehouden over de voorbereiding van de wijziging van het bodemsaneringsdecreet, nog voordat er een definitief voorontwerp was, m.a.w. in de fase dat de administratie nog bezig was met het inventariseren van de knelpunten (*Parl. St. Vlaams Parlement* 2001-02, nr. 892). In de verenigde commissies Financiën en Institutionele Hervormingen werd een gedachtewisseling gehouden over het voorontwerp van comptabiliteitsdecreet (*niet gepubliceerd*).

De Finse ministerraad heeft bijvoorbeeld reeds in 1996 een principiële beslissing genomen naar luid waarvan reeds in de voorbereidingsfase van een ontwerp – waar mogelijk – overleg moet worden gepleegd met de bevoegde commissies van het parlement²⁹.

In Schotland worden wetsontwerpen overeenkomstig de “*guidance on public bills*”-procedure geredigeerd door een regeringswerkgroep, die tijdens de bespreking in het parlement de contactinstantie blijft tussen parlement en regering. Ten minste drie weken voor de eigenlijke indiening wordt het wetsontwerp voorgelegd aan de parlementaire diensten, die het voorstel op een aantal formele aspecten onderzoeken (is het parlement bevoegd?, staat het ontwerp in de correcte wetgevingstechnische vorm?, zijn er financiële consequenties?, enz.)³⁰.

In Frankrijk gaat men minder ver, maar stellen we niettemin vast dat er al overleg wordt gepleegd tussen de rapporteur en de regering, nog vooraleer het ontwerp in commissie wordt besproken. Aldus krijgt de rapporteur de mogelijkheid om zelfstandig informatie te verzamelen en een verslag te maken, dat aan de commissie wordt voorgelegd vooraleer de minister in commissie wordt gehoord en *a fortiori* vooraleer de algemene bespreking wordt aangevat³¹.

Vernieuwend is vooral het Britse systeem van “*pre-legislative scrutiny*”, dat het parlement in staat stelt kennis te nemen van voorontwerpen van wet, alvorens ze formeel worden ingediend door de regering.

Vooraleer een regeringsontwerp formeel wordt ingediend, kan het in “*draft*” versie worden gepubliceerd als “*command paper*”. In principe wordt het dan verwezen naar de bevoegde, departementale commissie (“*select committee*”), maar occasioneel kan het ook worden verwezen naar een specifiek daartoe opgericht “*joint committee*” van het *House of Commons* en het *House of Lords*.

²⁹ “Au cours de la phase de préparation, il convient, le cas échéant, d'être en contact avec les commissions compétentes du parlement et de se préparer à la phase d'examen du projet législatif du gouvernement au sein du parlement” (Ministère de la Justice. Direction de la législation, Programme du Conseil des ministres sur le développement de la préparation des lois. Décision de principe du Conseil des ministres, Helsinki, 1996, 10).

³⁰ S. MERGAERTS, “Het parlement als decreetgever”, in N. DE BATSELIER (ed.), *Levende democratie. De kracht van een parlement in de 21^{ste} eeuw*, Tielt, Lannoo, 2004, 46.

³¹ M.N.H. VAN DER NAT, *De parlementaire behandeling van de wet (in formele zin) in Frankrijk en Nederland*, Nijmegen, GNI, 1998, 37.

Het staat de regering volledig vrij om al dan niet een (voor)ontwerp aan “*pre-legislative scrutiny*” te onderwerpen. Die beslissing hangt af van de tijd waarover de “*parliamentary counsels*”³² en het parlement beschikken. Normaal gezien publiceert de regering bij het begin van elke zitting een lijst van (voor)ontwerpen die aan “*pre-legislative scrutiny*” zullen worden onderworpen, en waarvoor dus extra tijd en middelen zullen vereist zijn.

Indien een “*joint committee*” wordt opgericht om het voorontwerp te bespreken, worden de bevoegdheden ervan – en meer bepaald de deadline waarbinnen het onderzoek moet zijn afgerond – gedefinieerd in de motie tot oprichting. Wordt het voorontwerp verwezen naar een departementaal “*select committee*”, dan is er geen motie tot oprichting. Een “*select committee*” kan echter altijd getuigen horen en schriftelijk bewijsmateriaal opvragen bij derden.

De commissie naar waar het voorontwerp is verwezen, spitst haar onderzoek in principe toe op de implicaties op het stuk van de mensenrechten, de budgettaire gevolgen, de evaluatie van de impact van de regelgeving en de eventuele problemen inzake delegatie van bevoegdheden. Zij wordt in haar onderzoek bijgestaan door een administratieve “*scrutiny unit*”.

Het onderzoek mondt uit in een verslag waarin de commissie uitlegt waarom ze het (voor)ontwerp steunt of verworpt, en/of waarin ze amendementen voorstelt. Dat verslag is nooit meer dan een aanbeveling, zonder enige bindende kracht. Het staat de regering vrij er al dan niet rekening mee te houden³³.

Toch biedt het systeem een aantal niet te onderschatten voordelen. Ten eerste stimuleert het het debat in de media en de publieke opinie. Pressiegroepen en belangenverenigingen krijgen immers in een vroeg stadium de kans om hun stem te laten horen, in het bijzonder tijdens de hoorzittingen in de bevoegde commissie.

Ten tweede stelt het de leden van een “*select committee*” in staat zich goed te documenteren over de materie. In de mate dat zij ook zitting hebben in een “*standing committee*” dat later het formeel ingediende

³² Juristen van de regering die instaan voor de redactie van de regeringsontwerpen.

³³ Vaak worden vooral voorontwerpen aan “*pre-legislative scrutiny*” onderworpen die uit een (partij)politiek oogpunt minder controversieel zijn.

wetsontwerp onderzoekt, kunnen zij met veel meer kennis van zaken aan de discussie bijdragen.

Ten derde hecht de bevoegde minister verhoudingsgewijs minder belang aan zijn voorontwerp dan aan het formele ontwerp. Daarom ervaart hij/zij kritiek op een aan "*pre-legislative scrutiny*" onderworpen voorontwerp niet als een nederlaag. Sterker nog, soms kan de minister ervoor zorgen dat zijn ontwerp sneller door de formele wetgevingsprocedure wordt gesluisd, door kleine toegevingen te doen in de "informele" fase³⁴.

De procedure van de "*pre-legislative scrutiny*", die *grosso modo* sinds 1997 bestaat, wordt door alle actoren als zeer positief ervaren. De kritiek betreft uitsluitend de vaststelling dat ze nog veel te zelden wordt gebruikt en dat de regering de sleutel van de procedure in handen heeft. In een verslag van juli 2004 roept de *Hansard Society* op tot een meer doeltreffend gebruik van het instrument. Zo zou "*pre-legislative scrutiny*" het principe moeten worden voor alle ontwerpen, tenzij uitzonderlijke omstandigheden dit onmogelijk maken. Bovendien zou er één of andere vorm van continuïteit moeten worden gewaarborgd tussen het lidmaatschap van een "*select committee*" dat het voorontwerp heeft onderzocht, en dat van een "*standing committee*" dat zich over het formele wetsontwerp buigt, bijvoorbeeld door de leden van de eerstgenoemde commissie spreekrecht (zonder stemrecht) te geven in de laatstgenoemde commissie³⁵.

Kan "*pre-legislative scrutiny*" een bijdrage leveren tot de verbetering van de kwaliteit van de wetgeving in de Belgische of Vlaamse context? Het systeem biedt ongetwijfeld grote voordelen, zowel op het stuk van de inhoudelijke kwaliteit van de wetgeving als op dat van de legitimiteit. Men moet echter beseffen dat de organisatie van het commissiewerk in het federale en Vlaamse Parlement fundamenteel verschilt van die in het Britse Parlement.

³⁴ Hoewel de minister niet verplicht is rekening te houden met de aanbevelingen die in het kader van de "*pre-legislative scrutiny*" worden gedaan, is de impact ervan soms erg belangrijk. Zo aanvaardde de regering in 2002 120 van de 148 aanbevelingen die het *Joint Committee* had gemaakt met betrekking tot het voorontwerp van "*Communication Bill*" (X., *Hansard Society Briefing Paper. Issues in Law Making - 5. Pre-Legislative Scrutiny*, Londen, Hansard Society, 2004, 3).

³⁵ X., *Hansard Society Briefing Paper. Issues in Law Making - 5. Pre-Legislative Scrutiny*, l.c.; zie ook X., *Public Law Autumn 2004*, Sweet & Maxwell, Londen, 2004, 477-499; R. BLACKBURN en A. KENNON, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, Londen, Sweet & Maxwell, 2003, 1-093 en 11-016 e.v.

Ten eerste bestaat er in het Verenigd Koninkrijk (en in het algemeen in de Angelsaksische wereld) geen equivalent voor onze Raad van State. Dat verklaart allicht ten dele waarom men in de Angelsaksische wereld meer op de parlementaire commissies lijkt te rekenen om de wetgeving te "*screenen*". Maar het betekent ook dat men zich moet afvragen op welk ogenblik een eventuele "*pre-legislative scrutiny*" bij ons zou plaatsvinden. Zou de regering het voorontwerp met andere woorden aan het parlement moeten voorleggen vooraleer het naar de Raad van State wordt gezonden voor advies, of nadat de Raad van State advies heeft gegeven? De eerste optie lijkt de meest logische te zijn.

Ten tweede zijn in het Verenigd Koninkrijk de "*select committees*" de echte "vaste", departementale commissies; zij zijn dus de facto de evenknieën van onze vaste commissies. Maar in tegenstelling tot laatstgenoemde zijn de "*select committees*" vooral bevoegd voor politieke controle. De eigenlijke, artikelsgewijze bespreking van de wetsontwerpen vindt in het Verenigd Koninkrijk immers plaats in de diverse "*standing committees*", waarnaar de ontwerpen worden verwezen in volgorde van aankomst. De samenstelling van die vaste commissies verschilt voor elk ontwerp en staat los van de inhoud van het ontwerp.

Mocht men er dus aan denken één of andere vorm van "*pre-legislative scrutiny*" in te voeren in het Vlaamse of federale Parlement, dan zal de bespreking van het voorontwerp noodzakelijkerwijs worden gevoerd in de vaste commissies. Vraag is echter of het zin heeft om de artikelsgewijze bespreking van het definitieve ontwerp vervolgens over te doen in diezelfde, op identieke wijze samengestelde commissies, dan wel of de invoering van "*pre-legislative scrutiny*" precies hand in hand zou moeten gaan met een hervorming van het commissiesysteem (bijvoorbeeld het invoeren van één of andere vorm van "wetgevingscommissie", zie *infra*).

Een derde reserve heeft te maken met de versnippering van ons politieke landschap. Wanneer ze een tekst van een voorontwerp aan het parlement vrijgeeft, loopt de Britse regering allicht minder risico dan onze Vlaamse resp. federale regering. Een compromis bevochten in een coalitieregering is immers altijd brozer dan een totstandgekomen in een Britse éénpartij-regering. Het is dan ook weinig waarschijnlijk dat "*pre-legislative scrutiny*" van een (imaginair) voorontwerp inzake de splitsing van Brussel-Halle-Vilvoorde de meest aangewezen oplossing is om te komen tot een snelle en serene afhandeling van die kwestie...

In minder partijpolitiek en/of communautair geladen aangelegenheden³⁶ – waar de parlementaire behandeling niet gereduceerd is tot de formele bekrachtiging van een elders totstandgekomen politiek akkoord, maar waar ze nog echt onderdeel is van een collectief rijpingsproces – kan “*pre-legislative scrutiny*” wél daadwerkelijk bijdragen tot een meer behoorlijke wetgeving. Ze staat immers borg voor een grondiger evaluatie *ex ante* en verleent – door haar transparante karakter – een grotere legitimiteit aan de uiteindelijke beslissing van de wetgever.

3. De redactie van voorstellen

Het is genoegzaam bekend dat de meeste wetten niet voortspuiten uit parlementair initiatief, maar wel uit regeringsontwerpen. Op de redactionele kwaliteit van laatstgenoemde ontwerpen heeft het parlement nauwelijks vat. Dat hoeft ook niet, aangezien de regering voor hun redactie kan terugvallen op de *know-how* die in de departementen en de beleidscellen aanwezig is en de Raad van State nagenoeg systematisch advies verleent over die ontwerpen. Het parlement is met andere woorden niet verantwoordelijk voor de initiële redactie van die ontwerpen en we gaan er hier dus niet nader op in.

Heel anders liggen de kaarten wat betreft de wetsvoorstellen en amendementen. Zowat alle West-Europese parlementen zoeken de laatste jaren naar middelen om de redactionele kwaliteit van voorstellen en amendementen te waarborgen. Redigeren onze parlementsleden tegenwoordig dan zoveel slechter dan twintig jaar terug? Allicht niet. Naast de steeds groter wordende complexiteit van de wetgeving en de toegenomen aandacht voor de kwaliteit van de wetgeving is er echter een derde factor die de bezorgdheid over de redactie van voorstellen en amendementen verklaart, met name de veel grotere “spoeling” van parlementsleden³⁷.

Vlaams Parlementsvoorzitter De Batselier heeft er in een recente toespraak³⁸ op gewezen dat de gemiddelde duur van het parlementair mandaat de laatste decennia aanzienlijk is teruggelopen. In 1999 had het gemiddelde parlementslicd een parlementaire ervaring van 10 jaar en

³⁶ Ook in het Verenigd Koninkrijk wordt “*pre-legislative scrutiny*” vooral gebruikt voor minder controversiële voorontwerpen.

³⁷ En een grotere spoeling van parlementsleden betekent meestal ook een grotere spoeling van parlementaire medewerkers...

³⁸ “Brainstormen in het Vlaams Parlement”, *De Standaard* 28 september 2004.

8 maanden. Nu is dat volgens De Batselier 6 jaar en 7 maanden. Als je er vanuit gaat dat een parlementslicd ongeveer één zittingsperiode nodig heeft om alle knepen van het vak te leren, betekent zulks dat de periode waarin hij ietwat routine heeft in het redigeren van voorstellen en amendementen, de facto meer dan gehalveerd is vergeleken met vijf jaar geleden. Dat een indiener dan eens door gebrek aan ervaring uit de bocht gaat is niet te verwonderen...³⁹

Wil men op de kwaliteit van de wetgeving toezien, dan is het van belang dat de “*screening*” van de voorstellen en amendementen in een zo vroeg mogelijk stadium gebeurt. Niet alleen is het in dat stadium gemakkelijker om structurele aanpassingen door te voeren, de indiener zal de voorstellen tot verbetering ook beter aanvaarden indien hij geen gezichtsverlies lijdt.

De initiatieven die in de meeste Westerse parlementen worden genomen om de redactionele kwaliteit van voorstellen en amendementen te verbeteren kunnen *grosso modo* in drie grote groepen worden opgedeeld.

Een eerste benadering bestaat erin, richtlijnen op te stellen voor het redigeren van normen. In sommige gevallen – bijvoorbeeld in Italië – worden de richtlijnen uitgevaardigd door het parlement zelf, in de meeste – onder meer bij ons – door de regering of door een onafhankelijk adviesorgaan. Ideaal is natuurlijk dat regering en parlement dergelijke richtlijnen samen uitwerken, zoals het geval was voor de Omzendbrief Wetgevingstechniek, die nu de norm is voor zowel de diensten van de Vlaamse Gemeenschap als het Vlaams Parlement⁴⁰. Het bestaan van die omzendbrief heeft de Legistieke Cel van het Vlaams Parlement overigens niet belet om daarnaast ook nog een specifieke handleiding op te stellen voor het opmaken van voorstellen van decreet⁴¹.

In de oudere versies van dergelijke richtlijnen voor het redigeren van

³⁹ Zie bijvoorbeeld het advies over een voorstel van decreet “houdende het waarborgen en stimuleren van een vegetarisch voedselaanbod”, waarin de Raad van State met veel zin voor diplomatie opmerkt dat de voorziene straffen – een geldboete van 26 tot 20.000 frank voor “*wie de wettelijke en reglementaire bepalingen van dit decreet niet nakomt*” – wel erg zwaar uitvielen (*Parl.St. Vlaams Parlement*, 2000-01, nr. 495/2, 10-11). Men was immers vergeten dat er zoiets als opdecimen bestaat... (zie voor meer details J. VAN NIEUWENHOVE, “Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State (2001)”, *T.V.W.* 2002, 157.).

⁴⁰ OZ VR97/4 van 4 maart 1997. Zie ook *Eindrapport van de gemengde werkgroep Vlaams Parlement-Vlaamse regering tot verbetering van de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving* (in de hiernavolgende voetnoten verkort tot *Eindrapport*), Brussel, Vlaams Parlement, 1998, 9 en 11.

⁴¹ “Brainstormen in het Vlaams Parlement” in *De Standaard* 28 september 2004.

normen gaat men meestal puur de wetgevingstechnische toer op⁴². In meer recente richtlijnen, zoals die welke in Nederland en Italië of op het niveau van de EU zijn uitgevaardigd, wordt vaak meer aandacht besteed aan de grote principes van behoorlijke wetgeving⁴³.

Al dan niet als aanvulling bij de vorige benadering voorzien een aantal parlementen in een toetsing van de wetgevingstechnische kwaliteit van voorstellen en amendementen door de eigen diensten van de assemblee. In de Kamer van Volksvertegenwoordigers gebeurt dit door het Wetgevend secretariaat, in het Vlaams Parlement door de Legistieke Cel en door de Taaldienst.

De procedure in het Vlaams Parlement⁴⁴ onderscheidt zich op een aantal punten van die in de Kamer. Vooreerst is het een goede zaak dat de Taaldienst van het Vlaams Parlement systematisch wordt betrokken bij de revisie van voorstellen van decreet. Het belang van de taalkundige kwaliteit – en de bijdrage die de (ver)taaldienst daartoe kan leveren – wordt in de Kamer al te vaak onderschat. Wil men efficiënt werken, dan moet het advies van de Taaldienst echter altijd komen na het juridisch advies, en niet ervoor, zoals momenteel in het Vlaams Parlement helaas het geval is⁴⁵.

Ten tweede komt de Legistieke Cel van het Vlaams Parlement in theorie op verschillende “toetsingsmomenten” tussen: bij de indiening van het voorstel, na aanneming in commissie, na aanneming in plenum en na amendering⁴⁶. In Kamer en Senaat bestaan die toetsingsmomenten ook

⁴² Zie bijvoorbeeld de circulaire *Wetgevingstechniek – Aanbevelingen en formules* van de Belgische Raad van State (november 2001).

⁴³ Zie K. MUYLLE, “Improving the Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures”, *Statute Law Review* 24(3), Oxford, University Press, 2003, 175. Zie ook “Inter-institutioneel akkoord van 22 december 1998 betreffende de gemeenschappelijke richtsnoeren voor de redactionele kwaliteit van de communautaire wetgeving”, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, 17 maart 1999.

⁴⁴ De details van de gevolgde procedure worden beschreven in *Eindrapport*, 23-25.

⁴⁵ *Eindrapport*, 17.

⁴⁶ In de praktijk blijken de Legistieke Cel en de Taaldienst vooral tussenbeide te komen in de fase van de indiening. De andere tussenkomsten zijn uitzonderlijk en hebben veeleer betrekking op puur redactionele slordigheden zonder enige inhoudelijke dimensie. Vaak gaan ze overigens niet uit van de Legistieke Cel maar van de dienst Commissies of het decreetgevend secretariaat. Eigenlijk is de situatie in het Vlaams Parlement dus niet zo verschillend van die in de Kamer; al blijft het natuurlijk zo dat door de herstructurering van het algemeen secretariaat de vroegere afdelingen commissies, plenaire vergadering en decreetgevend secretariaat (waartoe ook de Legistieke Cel behoort) allemaal in één enkele directie zijn ondergebracht, zodat de kwaliteitszorg voor de wetgeving op papier in één enkele dienst is samengebracht.

wel, maar gebeurt de toetsing niet altijd door dezelfde dienst. In de Kamer worden voorstellen en amendementen bij indiening gecheckt door het Wetgevend secretariaat, ziet de Juridische dienst er op toe dat de aanneming van amendementen geen afbreuk doet aan de kwaliteit van de tekst, en zal het Wetgevend secretariaat eventueel nog tussen komen op het niveau van de amendering in plenum. In de Senaat toetst de dienst Vergadering de voorstellen. Voor het overige is het kwaliteitstoezicht er toevertrouwd aan de dienst Wetsevaluatie.

De werkwijze van het Vlaams Parlement (één enkele dienst) heeft als groot voordeel dat ze borg staat voor een coherente aanpak. Die van Kamer en Senaat kan ook voordelen hebben (twee weten nu eenmaal meer dan één ...), maar alleen op voorwaarde dat de diensten onderling voldoende communiceren. Tot slot zij opgemerkt dat de Legistieke Cel van het Vlaams Parlement niet toeziet op de kwaliteit van de amendementen, in tegenstelling tot wat de vergelijkbare diensten van Kamer en Senaat doen.

De gemengde werkgroep Vlaams Parlement-Vlaamse regering tot verbetering van de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving, had in zijn aanbevelingen gesuggereerd dat de behandeling van voorstellen in de commissie en in de plenaire vergadering niet zou worden toegestaan zolang er geen wetgevingstechnisch advies en taaladvies zou zijn gegeven. “*Alleen in geval van dringende omstandigheden is het toegestaan af te wijken van de regel wetgevingstechnisch advies of taaladvies te vragen. Het spoedeisende karakter dient met bijzondere redenen te zijn omkleed. Hiervan wordt in de memorie van toelichting van het ontwerp van decreet of in de toelichting van het voorstel van decreet uitdrukkelijk melding gemaakt.*”⁴⁷

De Vlaamse regering maakte echter bezwaar en bijgevolg werd deze aanbeveling niet aangenomen door het Bureau van het Vlaams Parlement.

Een mogelijke derde benadering bestaat erin dat men zich niet beperkt tot het wetgevingstechnisch en taalkundig toetsen van voorstellen en amendementen die door de leden zijn geredigeerd, maar dat men die leden ook daadwerkelijk bijstaat bij het redigeren. Over de wenselijkheid van de introductie van een korps van “wetgevingsambtenaren” is in de

⁴⁷ *Eindrapport*, 21.

rechtsleer al heel wat inkt gevloeid⁴⁸. Meestal beoogt men dan een korps dat niet beperkt blijft tot de wetgevende assemblees. Aangezien deze bijdrage tot doel heeft het verband tussen de parlementaire procedure en de kwaliteit van de wetgeving te belichten, beperken we ons in deze bijdrage echter tot het vermelden van een aantal waardevolle initiatieven die in andere landen op het niveau van de wetgevende assemblees zijn genomen.

In Zweden en in Denemarken kan het parlement de regering bij resolutie opdracht geven een bepaalde problematiek nader uit te werken⁴⁹. Ook in het Vlaams Parlement is daar volgens S. Mergaerts een eerste aanzet toe gegeven: “Nu reeds gebeurt het dat het Vlaams Parlement decreetgevend werk initieert door via een resolutie of motie een verzoek te richten aan de Vlaamse regering om een ontwerp van decreet in te dienen. Iedere volksvertegenwoordiger heeft het recht een voorstel van resolutie in te dienen; een dergelijk voorstel mag door ten hoogste zes volksvertegenwoordigers ondertekend zijn.”⁵⁰

Zo kunnen de “Parliamentary Draftsmen” van de “Parliamentary Counsel Office”, die normaal gezien op instructie van de bevoegde minister wetsontwerpen redigeren, ook voorstellen redigeren voor individuele leden van het *House of Commons*, maar alleen indien de regering het voorstel steunt⁵¹. In Canada bestaat op federaal niveau een vergelijkbare praktijk⁵². In het Schotse Parlement bestaat er een “Parliament’s Non-Executive Bill’s Unit” die de leden bijstaat bij de redactie van voorstellen⁵³. De Italiaanse Senaat heeft van zijn kant in 1989 een dienst opgericht die belast is met de technische redactie van wetteksten en die eveneens een rol speelt in de evaluatie van de impact van wetten⁵⁴.

⁴⁸ Zie o.m. K. DECLERCQ, “Enkele beschouwingen omtrent een pool van wetgevingsambtenaren”, T.V.W. 2000, I-32 tot I-38; P. DELNOY, “Pour une nouvelle génération de légistes”, J.T. 1979, 653-655; P. DELNOY, “Pour un (ou plusieurs) corps de légistes?”, in B. JADOT en F. OST (eds.) *Elaborer la loi aujourd’hui: mission impossible?*, Brussel, Publ. FUSL, 1999, 197-206; P. POPELIER, “De organisatie van het besluitvormingsproces inzake wetgeving”, l.c., 33.

⁴⁹ S. MERGAERTS, o.c., 40-41.

⁵⁰ *Ibid.*, 42.

⁵¹ A. VIANDIER, “La crise de la technique législative”, in *Droits. Revue française de théologie juridique*, 80; K. MUYLLE, o.c., 174.

⁵² K. DECLERCQ, o.c., I-32.

⁵³ X., *Hansard Society Briefing Paper. Issues in Law Making – 1*, Private Member’s Bills, Londen, Hansard Society, 2003, 6.

⁵⁴ K. MUYLLE, o.c., 174.

Soms is de ondersteuning bescheidener. De leden van de Nederlandse Tweede Kamer, bijvoorbeeld, kunnen aan het Bureau wetgeving instructies geven voor het redigeren van amendementen, maar niet voor voorstellen.

Diverse wetsvoorstellen om in de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat een korps van “legisten” op te richten, zijn tot op heden zonder gevolg gebleven⁵⁵.

4. Een bijzonder knelpunt: tweetalige wetsontwerpen

De wet⁵⁶, het Kamerreglement⁵⁷ en het Senaatsreglement⁵⁸ bepalen uitdrukkelijk dat regeringsontwerpen in het Nederlands en het Frans moeten worden ingediend.

In theorie zou het feit dat de ontwerpen in het federale Parlement in twee talen moeten worden ingediend vanuit het oogpunt van de wetgevings-technische kwaliteit van de tekst een zegen moeten zijn. Wie ooit heeft vertaald of in twee talen geredigeerd, weet immers dat het confronteren van twee taalversies een onverbidelijke toets is voor de kwaliteit van een tekst. Wanneer een tekst zogezegd “onvertaalbaar” is, is dat meestal niet omdat de gebruikte woorden of constructies zo taaleigen zijn, maar gewoonweg omdat ze niet deugen...

⁵⁵ In de Kamer: voorstel (dhr. Viseur) “tot invoeging in het Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van een artikel 65bis [76bis] houdende oprichting van een dienst Wetgevingstechniek”, *Parl. St.* Kamer 1996-97, nr. 1098/1; heringediend als *Parl. St.* Kamer B.Z. 2003, nr. 96/1; wetsvoorstel (dhr. BOURGEOIS) “tot oprichting van een Raad voor Wetgeving”, *Parl. St.* Kamer 1996-97, nr. 1071/1; heringediend als *Parl. St.* Kamer 2003-04, nr. 547/1; Wetsvoorstel (dhr. Bacquelaine) “tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie”, *Parl. St.* Kamer 2003-04, nrs. 29/1 tot 13 (zie in het bijzonder het verslag van dhr. Verherstraeten over de voornoemde voorstellen in nr. 29/11). In de Senaat: voorstel (mevr. Willame-Boonen en Delcourt-Petre) “tot oprichting van een dienst Wetgeving bij de Senaat”, *Parl. St.* Senaat 1997-98, nr. 1-839/1; wetsvoorstel (dhr. Vandenberghe) “houdende instelling van een procedure voor de evaluatie van de wetgeving”, *Parl. St.* Senaat 2003-04, nr. 3-464/1.

⁵⁶ Art. 2 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen (B.S. 21 juli 1961).

⁵⁷ Art. 74 nr. 1.

⁵⁸ Art. 55 eerste lid.

In de praktijk blijkt het tweetalige karakter van de federale regeringsontwerpen echter allesbehalve een zegen te zijn. Veel te vaak wordt de tekst van het ontwerp immers in één taal geschreven en vervolgens al dan niet zorgvuldig vertaald.

Een mooie illustratie daarvan is de Nederlandse tekst van het wetsontwerp “inzake experimenten op de menselijke persoon”⁵⁹ waarover de Raad van State een vernietigend oordeel velde: “Zo blijkt dat de Nederlandse tekst een vertaling is van de Franse tekst, waarbij geen rekening is gehouden met het feit dat er voor sommige begrippen of uitdrukkingen een specifieke Nederlandse terminologie is in de Belgische wetgeving. Evenmin is voor het vaststellen van de Nederlandse tekst van bepalingen die de omzetting in het interne recht vormen van richtlijn 2001/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 april 2001 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de toepassing van goede klinische praktijken bij de uitvoering van klinische proeven met geneesmiddelen voor menselijk gebruik, rekening gehouden met de Nederlandse tekst van die richtlijn. De Nederlandse tekst van het ontwerp laat dan ook vanuit louter taalkundig oogpunt veel te wensen over. Die tekst verdient een grondig en deskundig nazicht.”⁶⁰

Vaak echter kan de Raad van State zich niet de luxe veroorloven om in zijn advies op taalproblemen in te gaan⁶¹. Of de fouten in dat geval nog rechtgezet worden hangt dan af van de vraag of de diensten van de Kamer (of de Senaat) al dan niet de kans krijgen het ontwerp onder de

⁵⁹ Parl. St. Kamer 2003-04, nr. 50-798/1.

⁶⁰ Ibid., 75. Over de taalopmerkingen in de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State leze men onder meer K. HENDRICKX, “De taalkwaliteit van de wetgeving. De taalopmerkingen in de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State”, T.V.W. 2004, 31-44.

⁶¹ Zie bijvoorbeeld het wetsontwerp “tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op het instellen van een onschendbaarheid van tenuitvoerlegging ten overstaan van buitenlandse cultuurgooederen die in België voor het publiek vertoond worden”. De Raad van State beperkte zich in zijn advies bij dit ontwerp tot één “vormopmerking”: “De Nederlandse tekst van het ontwerp is uit een oogpunt van correct taalgebruik en terminologie slecht gesteld” (Parl. St. Kamer 2003-04, nr. 50-1051/1, 10).

loep te nemen en of ze de commissie resp. de plenaire vergadering kunnen overtuigen de tekst te wijzigen⁶².

In al die gevallen gaat het echter altijd om “*too little, too late*”: wat nog rechtgezet wordt zijn meestal evidente, puur terminologische vergissingen; zelden wordt de zinsstructuur nog aangepast omdat de regering/de parlementaire meerderheid niet meer het risico wenst te lopen dat de goedkeuring van het ontwerp wordt vertraagd.

De beste remedie tegen vertalingen die de kwaliteit van de wetsontwerpen negatief beïnvloeden, is niet langer te vertalen, maar beide taalversies parallel te laten schrijven door een Nederlandstalige en een Franstalige. Deze techniek, die onder de naam “*parallel drafting*” met succes wordt toegepast in Canada, zou in een land als België – waar juristen meestal een grote graad van (minstens passieve) tweetaligheid hebben – moeiteloos kunnen worden toegepast. Ze zou zeker de regel moeten zijn voor alle autonome wetbepalingen, omdat die voor de toekomst de terminologie bepalen.

In gevallen waarin “*parallel drafting*” om praktische redenen of wegens tijdsgebrek niet mogelijk wordt geacht, zou men eventueel kunnen volstaan met een revisie door een centrale, in juridische vertalingen gespecialiseerde vertaaldienst, bijvoorbeeld op het niveau van de FOD Kanselarij.

Kamer en Senaat beschikken over dergelijke gespecialiseerde vertaaldiensten voor de vertaling van wetsvoorstellen en amendementen en het resultaat mag er wezen: meestal is de vertaling van betere kwaliteit dan

⁶² Voor enkele voorbeelden van geslaagde verbeteringen na advies van de Juridische dienst van de Kamer, zie onder meer:

- het wetsontwerp “houdende wijziging van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld, de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen en de wet van 6 april 1995 inzake het statuut van en het toezicht op de beleggingsondernemingen, de bemiddelaars en de beleggingsadviseurs” (Parl. St. Kamer 2003-04, nr. 383/1): vervanging van het woord “vereenzelvigen” door “identificeren” in de art. 7 en 8;
- het wetsontwerp “tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op het instellen van een onschendbaarheid van tenuitvoerlegging ten overstaan van buitenlandse cultuurgooederen die in België voor het publiek vertoond worden” (Parl. St. Kamer 2003-04, nr. 1051/1, 10): vervanging van de term “onschendbaarheid van tenuitvoerlegging” door “uitvoeringsimmunitet”;
- het wetsontwerp “houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid” (Parl. St. Kamer 2001-200, nr. 1915/1,): vervanging van het woord “agglomeraties” door “bebouwde kommen” in art. 4.

de originele tekst en dwaze fouten zoals de hierboven geciteerde komen in wetsvoorstellen veel minder vaak voor dan in wetsontwerpen. Maar is het geen zonde dat enerzijds zoveel aandacht wordt besteed aan de vertaling van voorstellen die haast nooit wet worden, terwijl men anderzijds zo nonchalant omspringt met de vertaling van ontwerpen die haast altijd wet worden?

5. De titel van voorstellen en ontwerpen

In steeds meer landen wordt in het belang van de duidelijkheid gewerkt met twee titels. Zo heeft in het Verenigd Koninkrijk ieder wetsontwerp een “korte titel”, die normaal de naam wordt waaronder de wet zal worden geciteerd⁶³. Daarnaast heeft ieder wetsontwerp – of iedere wet – een “lange titel” die de belangrijkste doelstellingen en de inhoud ervan samenvat; elk aspect van het ontwerp moet door die titel gedekt worden.

Deze benadering, die kenmerkend is voor de Angelsaksische landen, voor onze noorderburen en voor de Scandinavische landen, lijkt nu ook ingang te vinden op het niveau van de Europese wetgeving. Zo bepaalt het “Interinstitutioneel akkoord van 22 december 1998 betreffende de gemeenschappelijke richtsnoeren voor de redactionele kwaliteit van de communautaire wetgeving” uitdrukkelijk “*De titel van het besluit geeft zo beknopt en volledig mogelijk het voorwerp ervan aan en is niet misleidend wat de inhoud van het regelgevend gedeelte betreft. In voorkomend geval mag de volledige titel door een titel in verkorte vorm (citeertitel) worden gevolgd.*”⁶⁴

Op Vlaams niveau wordt er al geregeld met dergelijke korte en lange titels gewerkt. Op federaal vlak gebeurt dat nog veel te zelden, zelfs voor wetten die autonome bepalingen bevatten. Wetten die alleen wijzigingsbepalingen bevatten, lenen zich wellicht iets minder goed tot dit soort titelvorming. Maar wanneer de wet dermate disparate bepalingen bevat dat het onmogelijk is om ze allemaal in een “lange titel” onder te brengen en/of onder een “korte titel” samen te vatten, moet men zich misschien eens gaan afvragen of die bepalingen wel in dezelfde wet thuishoren...

⁶³ “(...) e.g. the Scotland Bill of session 1997-98 became the Scotland Act of 1998” (R. BLACKBURN en A. KENNON, o.c., 320).

⁶⁴ Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, 17 maart 1999.

6. De toelichting bij ontwerpen en voorstellen

K. Muylle heeft terecht onderstreept dat de kwaliteit van een wet niet alleen afhangt van de wettekst zelf, maar ook van de begeleidende documenten⁶⁵. Het federale Parlement situeert zich net als het Vlaams Parlement op dit stuk ergens in de middenmoot. Het belang van de toelichting bij ontwerpen en voorstellen wordt bij ons immers al veel langer ingezien dan bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, waar het *House of Lords* nog maar sinds 1993 aanvaardt dat de parlementaire voorbereiding en de toelichting kunnen gebruikt worden voor de interpretatie van de wet⁶⁶.

Anderzijds bestonden er in België tot voor kort weinig materiële regels wat betreft de informatie die een toelichting moet bevatten. We staan dus minder ver dan bijvoorbeeld Duitsland, waar de toelichting aan zeer strenge regels moet voldoen⁶⁷.

De laatste jaren lijkt echter het besef te zijn gegroeid dat het belang van de memorie van toelichting niet mag worden onderschat. Dat komt vooreerst door het grondwettigheids.toezicht dat het Arbitragehof uitoefent. Het Arbitragehof grijpt immers geregeld terug naar de parlementaire voorbereiding in het algemeen en naar de memorie van toelichting in het bijzonder, om na te gaan of de door de wetgever gemaakte keuzes de grondwettigheidsstoets kunnen doorstaan. De Raad van State raadt de stellers van wetsontwerpen dan ook geregeld aan hun memorie van

⁶⁵ K. MUYLLE, o.c., 175.

⁶⁶ *Pepper vs. Hart* [1993] AC 593 (zie ook T.St.J.N. BATES, “The Contemporary Use of Legislative History in the United Kingdom”, C.L.J., 1995, 127). Vermeldenswaard is dat in het Verenigd Koninkrijk de regering de plicht heeft de “*explanatory notes*” te updaten wanneer een ontwerp wet wordt.

⁶⁷ Volgens sectie 40, paragraaf 5, van het gemeenschappelijk reglement van de federale ministeries moet ieder wetsontwerp worden voorafgegaan door een inleidende tekst die steeds volgens hetzelfde stramien moet worden opgesteld:

- A) Doelstelling
 - B) Oplossing
 - C) Alternatieven
 - D) Kosten voor de overheidsbegroting
 - 1. Budgettaire kosten zonder implementatiekosten
 - 2. Implementatiekosten
 - E) Andere kosten (voor de economie, voor de sociale zekerheid)
- (Working Group on the Quality of Legislation, o.c., 43).

toelichting aan te passen om uit te leggen dat een bepaalde keuze die zij maken, niet ongrondwettig is⁶⁸.

Vervolgens lijken bepaalde principes van behoorlijke wetgeving – en met name de eis tot het motiveren en het evalueren van de impact van de voorgenen regeling – op dit stuk steeds meer ingang te vinden. De Franse *Conseil d'Etat* stelde al in 1991 dat een memorie van toelichting die naam waardig, het juridisch bewijs moet leveren dat de nieuwe wet onontbeerlijk is⁶⁹. Ook in de Nederlandse “*Aanwijzingen voor de regelgeving*” staat de verplichting tot motivering steeds centraal⁷⁰.

Dezelfde bezorgdheid komt nu ook tot uiting in het onvolprezen “Eindrapport” van de “Gemengde werkgroep Vlaams Parlement-Vlaamse regering tot verbetering van de kwaliteit van de wetgeving”. In dat rapport lezen we: “*De doelstellingen van een regelgeving worden duidelijk omschreven in de memorie van toelichting bij ontwerpen van decreet en in de toelichting bij voorstellen van decreet. Bij wijze van recapitulatie worden ze in een afzonderlijke rubriek in de memorie van toelichting of in de toelichting opgenomen. Naast de doelstellingen wordt aangegeven wat de beoogde resultaten zijn, wat de middelen zijn (de financierbaarheid) en wat de verwachtingen zijn (zowel positieve als negatieve),*

⁶⁸ Voor een voorbeeld, zie Advies 32.903/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp van wet “tot wijziging van het Koninklijk Besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen”, *Parl. St.* Kamer 2002-03, nr. 50-2222/1, 52 (geciteerd in J. VAN NIEUWENHOVE, “Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de Raad van State (2002)”, *T.V.W.* 2003, 223): “*Indien de stellers van het ontwerp toch menen dat de overgangsregeling geen uitbreiding behoeft ten gunste van de betrokken categorie, zouden zij in de memorie van toelichting best de elementen geven ter verantwoording van die opvatting*”.

⁶⁹ “*Un exposé des motifs digne de ce nom doit apporter la preuve juridique que la nouvelle loi est indispensable: il doit analyser de manière précise les raisons pour lesquelles les textes en vigueur sont insuffisants ou insuffisamment appliqués. Souvent faute qu'un tel inventaire préalable ait été établi, on s'aperçoit en Conseil d'Etat que le nouveau texte, ou une partie de ses articles, se superposent à des dispositions antérieures qui, bien utilisées, auraient donné au gouvernement les moyens d'action qu'il a cru nécessaire de créer; mais il est trop tard pour reculer: les nouvelles dispositions ont été 'annoncées' et annoncées parfois avec tant de précision et de détails que, utiles ou inutiles, elles ne sont plus susceptibles d'évolution, même au cours du débat parlementaire*” (Conseil d'Etat, “Rapport public 1991”, in *Etudes et documents* n° 43, Paris, La documentation française, 22).

⁷⁰ P. POPELIER, “De organisatie van het besluitvormingsproces inzake wetgeving” in M. ADAMS en P. POPELIER, *Wie waakt over de kwaliteit van de wet?*, Antwerpen, Intersentia, 34; T. BORMAN, “De aanwijzingen voor de regelgeving in het Nederlandse wetgevingsbeleid”, in M. ADAMS en P. POPELIER, *Wie waakt over de kwaliteit van de wet?*, Antwerpen, Intersentia, 71-105.

kortom wat de meerwaarde van het decreet in wording is.”⁷¹ Deze aanbeveling is door het Bureau van het Vlaams Parlement uitdrukkelijk aangenomen, helaas met weglating van de voorgestelde regel dat de regering in haar beleidsbrief moet aangeven in welke mate de doelstellingen van een decreet zijn geconcretiseerd. Indien deze aanbeveling systematisch wordt nageleefd betekent ze een flinke stap vooruit. Het Vlaams Parlement gaat aldus een stap verder dan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, die sinds een aantal jaar van de regering eist dat ze bij indiening van haar ontwerpen een korte samenvatting van de hoofdpunten van de wet meelevert (voor voorstellen wordt die samenvatting door het wetgevend secretariaat gemaakt),

Het “Eindrapport” bevatte ook een aanbeveling om de Vlaamse regering ertoe te verplichten “*in de memorie van toelichting bij ontwerpen van decreet (...) melding te maken van de punten waarop het advies van de Raad van State niet werd gevolgd en dat te motiveren*”. Deze nochtans vrij evidente aanbeveling werd na protest van de regering niet door het Bureau aangenomen⁷².

Gezien de steeds groter wordende interdependentie van de diverse rechtssystemen mag ook verwacht worden dat in de voorbereidende fase wordt nagegaan wat de relevante wetgeving is in andere landen en welke voorstellen daar aanhangig zijn. Ervasti en Tala berekenden dat in 1994 één derde van de toelichtingen bij Finse regeringsontwerpen een apart hoofdstuk bevatten met dergelijk rechtsvergelijkend materiaal⁷³.

Niet alle informatie waarover de parlementsleden moeten kunnen beschikken om behoorlijk werk te leveren, staat echter in de memorie van toelichting. Vaak legt de regering in de loop van de bespreking nog aanvullende informatie en statistische documentatie over. De regering heeft bij ons op dat stuk een grote beoordelingsvrijheid, dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Finland, waar de regering verplicht is om voor grote wetgevingsprojecten een samenvatting van alle ingewonnen adviezen te publiceren⁷⁴. En in de Nederlandse Tweede Kamer en de Oostenrijkse

⁷¹ *Eindrapport*, 20 (aanbeveling 3).

⁷² *Ibid.*, 21.

⁷³ K. ERVASTI en J. TALA, *The drafting of legislation and an assessment of its impact in Finland*, Helsinki, Ministry of Finance, 1997, 23.

⁷⁴ Ministère de la Justice. Direction de la législation, programme du Conseil des ministres sur le développement de la préparation des lois. Décision de principe du Conseil des ministres, l.c., 10.

Nationalrat is de informatieplicht van de regering tegenover het parlement totaal: alle informatie waarover de regering beschikt, moet ook ter beschikking van het parlement worden gesteld⁷⁵.

S. Mergaerts pleit er terecht voor dat alle relevante documentatie wordt ter beschikking gesteld op het ogenblik van de indiening van het ontwerp, en niet op het ogenblik van de bespreking⁷⁶.

7. De gecoördineerde tekst

De Belgische Vereniging voor Juridische Bibliothecarissen en Documentalisten heeft al meer dan tien jaar geleden het voorstel gedaan om elke auteur van een regelgevende tekst te verplichten een gecoördineerde tekst toe te voegen⁷⁷. P. Popelier heeft terecht aangestipt dat aldus alleszins zou *“vermeden worden dat nogmaals de fout wordt begaan twee versies goed te keuren van eenzelfde artikel met een verschillende inhoud, zoals toen twee wetten van dezelfde datum elk een verschillend artikel 382bis invoegden in het Strafwetboek.”*⁷⁸

Alleen de Kamer van Volksvertegenwoordigers is tot nog toe op die aanbeveling ingegaan. Artikel 74, nr. 1, van het Kamerreglement bepaalt namelijk uitdrukkelijk dat alle ontwerpen van de regering vergezeld moeten gaan van *“een officieuze coördinatie van de wetsartikelen die door het ontwerp worden gewijzigd.”*

Het tweede lid van hetzelfde artikel bepaalt dat die regel niet geldt voor de wetsontwerpen betreffende begrotingen, rekeningen, leningen, domeinverrichtingen en het legercontingent. Dat is perfect begrijpelijk, aangezien het daar gaat om formele wetten. Minder begrijpelijk is dat in de praktijk eveneens een oogje wordt dichtgeknepen voor programmawetten, met als onuitgesproken rechtvaardiging dat het voor de regering een hels karwei zou zijn om voor dergelijke ontwerpen een gecoördi-

⁷⁵ S. MERGAERTS, o.c., 46.

⁷⁶ S. MERGAERTS, o.c., 57.

⁷⁷ J. DUMORTIER, M. PENNINGCKX en Y. TIMMERMANS, *Wie wordt nog geacht de wet te kennen?*, Leuven, 1992, 29-30; deze tekst is zonder de bijlagen ook verschenen in R.W. 1992-93, 938-952.

⁷⁸ *“Het ene art. 382bis werd ingevoegd door de wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie, het andere door de wet van dezelfde datum betreffende seksueel misbruik ten aanzien van minderjarigen, beide gepubliceerd in B.S. 17 juni 1995, err. B.S. 6 juli 1995”* (P. POPELIER, “De organisatie van het besluitvormingsproces inzake wetgeving”, l.c., 49).

neerde tekst te leveren. Nochtans zou precies in dat geval de toegevoegde waarde het hoogst zijn, aangezien het niet zelden gebeurt dat de parlementsleden het noorden kwijtraken tijdens de bespreking van een programmawet. Door de naleving van die reglementsbeveling ook af te dwingen voor programmawetten, zou de Kamer de regering er bovendien toe aanzetten een meer gericht en verantwoord gebruik te maken van dat soort wetten (zie verder).

Hoewel de bovengenoemde beveling naar de letter van het Reglement alleen geldt voor wetsontwerpen, wordt ze in de praktijk ook vrij algemeen toegepast voor voorstellen. Van de leden wordt niet geëist dat ze een gecoördineerde tekst leveren wanneer ze hun voorstel indienen, maar het Wetgevend secretariaat maakt die coördinatie zelf waar mogelijk.

De Kamer is de enige Belgische assemblee die van de regering gecoördineerde teksten eist. En ook in het buitenland hebben slechts weinig parlementen deze zeer eenvoudige – maar uit het oogpunt van de kwaliteit van de wetgeving nochtans zeer doeltreffende – maatregel genomen. In Nederland wordt weliswaar een vergelijking gemaakt tussen de bestaande tekst en de tekst zoals hij er zal uitzien indien het ontwerp wordt aangenomen, maar dat gebeurt alleen indien het ontwerp de bestaande wetgeving aanzienlijk wijzigt. Bovendien wordt de vergelijking niet gepubliceerd in een parlementair stuk, maar als werkdocument ten behoeve van de leden⁷⁹.

Het ter beschikking stellen van gecoördineerde teksten waaruit duidelijk blijkt hoe de wet er zal uitzien indien het ter bespreking liggende ontwerp of voorstel wordt aangenomen, is niet alleen een van de meest evidente maatregelen om tot “behoorlijke” wetgeving te komen, het is er ook een die doorwerkt in de later fasen van het wetgevingsproces. Indien men van bij het begin over een gecoördineerde tekst beschikt, kan men immers van de assemblee die amendementen aanneemt, eisen dat zij ook de coördinatie aanpast. Op voorwaarde dat in een voldoende mate van “kwaliteitscontrole” wordt voorzien, beschikt de minister die belast is met de bekendmaking van de wet, aldus steeds over een volledig bijgewerkte versie, die onmiddellijk kan gebruikt worden voor het *updaten* van databanken van het Juridat-type.

⁷⁹ Ministerie van Justitie, Directie Wetgeving, *Draaiboek voor de wetgeving, Systematische beschrijving van de procedure*, Den Haag, Sdu-Uitgevers, 1996, 42.

8. Elektronisch wetgevingsdossier en versiebeheer

Behoorlijke wetgeving veronderstelt ook dat een doelmatig gebruik wordt gemaakt van alle technische hulpmiddelen die ter beschikking staan. De afgelopen jaren hebben diverse factoren het besef versterkt dat een meer doeltreffend gebruik moet worden gemaakt van informatica-middelen bij het beheer van het wetgevingsproces. Vooreerst de vaststelling dat het naast elkaar gebruiken van papieren en elektronische versies van dezelfde teksten, geregeld leidt tot vergissingen. Vervolgens het feit dat men sinds 1 december 1997 op de website van het Belgisch Staatsblad de bekendgemaakte teksten van wetten en besluiten kan consulteren (het logische gevolg is dat “stroomopwaarts” zoveel mogelijk teksten elektronisch moeten worden aangeleverd). En tot slot het feit dat de nood aan voortdurend bijgewerkte, betrouwbare teksten zich steeds sterker laat voelen. Ook de overheid tracht daar haar steentje toe bij te dragen, bijvoorbeeld via de site van het Ministerie van Justitie en via het Agora-project⁸⁰.

Een en ander heeft ertoe geleid dat tijdens de zittingsperiode 1999-2003 een werkgroep is opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van de wetgevende Kamers, de Kanselarij, de Raad van State en het Belgisch Staatsblad. Zij werkten een project uit dat de naam “Elektronisch wetgevingsdossier” draagt en dat al enige tijd volledig gebruiksklaar is. Doel van het project is dat men in elke fase van de wetgevende procedure zou kunnen beschikken over een betrouwbare elektronische versie van de behandelde tekst, en in het bijzonder op vier sleutelmomenten: op het ogenblik van de indiening van het wetsontwerp, op dat van de overzending tussen beide wetgevende Kamers, op het einde van de parlementaire procedure en op het ogenblik van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. Op grond van die vaststelling heeft de werkgroep een structuur uitgedacht met vier elektronische fasen of “prikborden”, met name het prikbord “indiening”, het prikbord “overzending”, het prikbord

⁸⁰ M. VAN DER HULST, “La gestion électronique du processus législatif au Parlement belge”, in *Numérisation de l'information et des archives parlementaires. Rapport du Séminaire CERDP*, Brussel, Federaal Parlement, 2002, 32-41. Zie over hetzelfde project ook H. DE CROO, “Het elektronisch beheer van het wetgevingsproces: het project ‘elektronisch wetgevingsdossier’” in M.-F. MOENS (ed.), *Digitale wetgeving*, Brugge, die Keure, 2002, 17-20.

“perkament”, en het prikbord “Belgisch Staatsblad”. Basisprincipe is dat een geautoriseerd persoon op het einde van iedere fase een tekst op het prikbord plaatst, die daar alleen kan van worden afgehaald door een ander geautoriseerd persoon. De afgehaalde tekst vormt dan het (betrouwbare) beginpunt voor de volgende fase.

Uit een technisch oogpunt is het systeem gebruiksklaar. Het proefdraaien heeft echter aangetoond dat het erg moeilijk is om alle indienende departementen op één lijn te krijgen en hen dezelfde procedure te doen naleven. Daarom wordt het systeem in de praktijk nog niet gebruikt.

H. De Croo heeft erop gewezen dat *“een van de aantrekkelijke aspecten van het hierboven beschreven systeem is dat het de indieners tot veel meer zorg zal aanzetten.”* Momenteel gebeurt het al te vaak dat een wetsontwerp wordt ingediend terwijl het nog niet “af” is (de indienende minister gaat er immers van uit dat hij op de drukproef nog wel een en ander kan rechtzetten). Het systeem van de prikboarden zal dat in de toekomst onmogelijk maken: wat is ingediend, wordt gedrukt en wat fout is gedrukt kan alleen nog via een amendement worden rechtgezet. Maar wellicht is dat precies een van de redenen waarom er van de kant van de regering weinig enthousiasme te bespeuren is... Een andere aantrekkelijke kant van het project is *“dat het weliswaar oorspronkelijk is uitgedacht voor wetsontwerpen, maar dat het zonder veel moeite kan worden toegepast op wetsvoorstellen”*⁸¹.

Toch maakt Kamervoorzitter De Croo ook een aantal kritische bedenkingen bij het project:

- *“ten eerste is het laatste prikbord (publicatie in het staatsblad) nog niet operationeel, terwijl juist in die fase heel wat vergissingen in de teksten sluipen;*
- *ten tweede is het nog absoluut niet duidelijk hoe dit project zal gekoppeld worden aan databases waarin de geldende wetgeving – in een officieus gecoördineerde vorm – wordt samengebracht;*
- *en ten derde is het project haast uitsluitend gericht op het elektronische versiebeheer van de aangenomen teksten; dat betekent bijvoorbeeld dat men in de loop van de parlementaire bespreking nog altijd*

⁸¹ H. DE CROO, “Het elektronisch beheer van het wetgevingsproces: het project “elektronisch wetgevingsdossier”, *l.c.*, 19.

*zal worden geconfronteerd met amendementen die niet beschikbaar zijn in elektronische vorm.*⁸²

In het Vlaams Parlement zijn er momenteel geen initiatieven hangende wat betreft het elektronisch versiebeheer op wetgevend vlak⁸³.

In diverse andere West-Europese parlementen (o.m. Oostenrijk en Frankrijk) wordt momenteel geëxperimenteerd met de elektronische verwerking van wetgevende teksten. In de Franse *Sénat*, bijvoorbeeld, loopt onder de naam AMELI (“*Amendements en ligne*”) een project dat ertoe strekt de volledige “levenscyclus” van de amendementen elektronisch te beheren: van de redactie over de indiening tot de verwerking van de aangenomen amendementen in de tekst van het ontwerp of voorstel⁸⁴. De nadruk ligt daarbij evenveel op de transparantie als op het versiebeheer. We gaan er hier dan ook niet dieper op in.

9. De bespreking in commissie

9.1. Zwaartepunt in commissie of in plenum?

In nagenoeg alle West-Europese parlementen is er een tendens merkbaar om het zwaartepunt van de bespreking in de (gespecialiseerde) commissies te leggen. Aangezien die verschuiving reeds voldoende is beschreven⁸⁵ en ze bij ons hoe dan ook al een feit is, gaan we er binnen het bestek van dit artikel niet nader op in.

Het zou onze ijdelheid moeten strelen, vast te stellen dat veel van de voorstellen die momenteel in onze buurlanden worden gedaan om het commissiewerk te verbeteren, bij ons al jarenlang in de praktijk worden gebracht. Men denke dan bijvoorbeeld aan de voorstellen die door de *Hansard Society* zijn gedaan om te komen tot een grotere vakspecialisatie binnen de “*standing committees*” of om “*special standing committees*” op te richten voor de bespreking van minder controversiële, techni-

⁸² *Ibid.*

⁸³ Er zijn de voorbije jaren weliswaar initiatieven genomen om de informatiestromen te digitaliseren, maar de aandacht gaat daarbij momenteel uit naar de indiening, beantwoording en publicatie van de schriftelijke vragen.

⁸⁴ B. SCHULTE-GAUTIER, “AMELI (Amendements en ligne): nouvel instrument de travail législatif et d’information du citoyen du Sénat français”, in *Numérisation de l’information et des archives parlementaires. Rapport du Séminaire CERDP*, Brussel, Federaal Parlement, 2002, 42-44.

⁸⁵ Zie bijvoorbeeld K. MUYLLE, o.c., 176-179.

sche wetsontwerpen⁸⁶, of nog aan sommige van de voorstellen gedaan in Nederland om het zwaartepunt van de discussie in de commissie te leggen en onder meer de rol van de rapporteur te versterken⁸⁷.

9.2. Openbare bespreking versus bespreking met gesloten deuren

De openbaarheid van de vergaderingen van de vaste commissies is de regel in de Kamer (sinds 1993), in het Vlaams Parlement (sinds 1996) en sinds kort ook in de Senaat (sinds 2001)⁸⁸.

De openbaarheid biedt ongetwijfeld voordelen op het stuk van de transparantie en dus van de legitimering van de beslissingen van de wetgever, al moet in één adem worden vermeld dat de bespreking van wetsontwerpen in meer dan de helft van de parlementen van de EU-lidstaten⁸⁹ nog altijd met gesloten deuren verloopt, zonder dat daartegen enig noemenswaardig protest hoorbaar is.

Ze vertoont even ongetwijfeld nadelen op het stuk van de consensusvorming. Ieder parlamentslid met enige ervaring zal bevestigen dat het – zeker in technische dossiers – vroeger makkelijker was om in de commissies tot een consensustekst te komen over de partijgrenzen heen, dan nu.

Men kan het debat over de openbaarheid van de commissievergaderingen ook niet los zien van de werkverdeling tussen commissie en plenum: de openbaarheid van de commissievergaderingen is in zekere zin de prijs

⁸⁶ X., *Hansard Society Briefing Paper. Issues in Law Making – 2. Standing Committees*, Londen, Hansard Society, 2003. Het oprichten van “tijdelijke commissies” (art. 20 Rgt. Kamer) respectievelijk “bijzondere commissies” (art. 31 Rgt. Senaat), evenals van werkgroepen (denk bijvoorbeeld aan de werkgroep VZW’s in de Senaat), met het oog op het bespreken van minder controversiële, technische ontwerpen, is in het federale Parlement een gevestigde praktijk.

⁸⁷ Zie de voorstellen gedaan door het Presidium van de Nederlandse Tweede Kamer, Kamerstukken II 2003/04, 29 262 nrs. 1 en 2 en 29 263-29 267 en de zeer kritische bijdrage daarover van P.P.T. BOVEND’EERT, “Minder controleren, meer en beter wetgeven. Versterking van de positie van de Tweede Kamer in de wetgevingsprocedure”, *NJB*, 2004, 829-831.

⁸⁸ Voor meer details, zie onder meer G. VAN DER BIESEN, “Is het parlement voor rede vatbaar? De rationalisering van het wetgevingsproces”, *l.c.*, 373.

⁸⁹ Onder meer in Duitsland, Oostenrijk en Frankrijk, evenals in de meeste Scandinavische landen (Denemarken, Zweden, Finland), die zo vaak als modellen van transparantie en inspraak worden geciteerd... Er zij wel opgemerkt dat in veel parlementen waar de commissies met gesloten deuren vergaderen, de openbaarheid op een andere manier gewaarborgd is, bijvoorbeeld door een meer inhoudelijke bespreking in plenum.

die men heeft betaald om het inhoudelijke debat niet langer in plenum te hoeven overdoen. Binnen het kader van dit artikel beperken we ons noodgedwongen tot de vraag of de openbaarheid van de commissievergaderingen een – positieve of negatieve – impact heeft op de kwaliteit van de wetgeving. In Frankrijk schijnt men de mening toegedaan dat de beslotenheid meer voordelen dan nadelen biedt vanuit het oogpunt van de kwaliteit van de wetgeving, met name dat ze bijdraagt tot “*dépassionner le travail en commission, d'en préserver le caractère technique et de faciliter la recherche d'accords dépassant les pétitions de principe.*”⁹⁰ Maar hoewel men kan vermoeden dat de sereniteit van een debat de wetgevingstechnische kwaliteit ten goede komt, is er geen enkel sluitend bewijs dat een passioneel debat per definitie in onbehoorlijke wetgeving uitmondt. Sterker nog: indien men aanvaardt dat de legitimiteit van de beslissing ook een factor is van behoorlijke wetgeving, kan een openbaar debat ook positieve kanten hebben, zeker wanneer het gaat om minder technische, meer politiek geladen materies.

Uit het oogpunt van de kwaliteit van de wetgeving bestaat het probleem er wellicht meer in dat “openbare vergadering” bij ons systematisch wordt gelijkgesteld met “nominatief verslag”. En precies dat nominatief verslag is vaak de oorzaak van (interpretatie)problemen. Ten eerste omdat alle sprekers het recht hebben om de uitspraken die hen bij name worden toegeschreven, te verbeteren. Dat betekent dat de commissiesecretarissen vaak de – zeer menselijke – neiging hebben om het zekere boven het onzekere te nemen en interventies *in extenso* op te nemen in het commissieverslag. Daardoor wordt het commissieverslag voor de rechtspracticus niet alleen moeilijker leesbaar (interventies worden niet meer thematisch samengevat, maar chronologisch, per spreker), het wordt ook vaak moeilijk om later uit te maken wat de grote interpretatieproblemen waren, wat het meerderheidsstandpunt resp. het minderheidsstandpunt was enz.

Twee oplossingen lijken realistisch te zijn. De ene bestaat erin de koppeling tussen openbare vergadering en nominatief verslag ongedaan te maken en van het korte syntheseverslag opnieuw de regel te maken voor alle commissievergaderingen (al dan niet in combinatie met een *Integraal Verslag*). Enkel wanneer de commissie daartoe uitdrukkelijk beslist –

⁹⁰ M.N.H. VAN DER NAT, o.c., 39-40.

bijvoorbeeld in sterk partijpolitiek geladen materies – zou het verslag nog nominatief hoeven te zijn.

De andere oplossing bestaat erin de rol van de rapporteur te versterken en hem meer inhoudelijke verantwoordelijkheid te laten dragen voor het verslag. Als de rapporteur oordeelt dat een kort syntheseverslag meer aangewezen is, zou hij/zij daarvoor tegenover zijn medeparlementsleden verantwoording moeten afleggen, en als die niet tevreden zijn over de wijze waarop hun argumenten zijn samengevat, zouden ze zich moeten richten tot een gelijke, niet tot een ambtenaar.

9.3. Externe input in commissies

In alle West-Europese parlementen valt op dat steeds meer belang wordt gehecht aan de externe input in het commissiewerk. Die externe input kan grofweg in drie categorieën worden opgedeeld: de inbreng van gespecialiseerde adviesorganen (vooral in technische materies), het beroep op deskundigen, en het steeds groter wordende belang van (openbare) hoorzittingen.

9.3.1. Parlementaire instellingen en comités voor wetenschappelijke en technische vraagstukken

Zoals G. van der Biesen terecht heeft gesteld, veronderstelt wetgeving in onze maatschappij in de eerste plaats kennis⁹¹. En precies op het stuk van de technische en wetenschappelijke ontwikkelingen voelen de parlementsleden hun kennisachterstand het pijnlijkst aan. Dat is wellicht te verklaren doordat de evolutie op wetenschappelijk en technisch gebied het snelst verloopt, maar allicht ook door de sociologische samenstelling van de meeste parlementen (relatieve ondervertegenwoordiging van technische en wetenschappelijke beroepen).

Het is dan ook niet te verwonderen dat in diverse parlementen gespecialiseerde instellingen of commissies zijn opgericht die het parlement bijstaan in het maken van technische en wetenschappelijke keuzes. In het Franse Parlement werd al in 1983 het *Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques*⁹² opgericht. In 1989 volgde het

⁹¹ G. VAN DER BIESEN, “Is het parlement voor rede vatbaar? De rationalisering van het wetgevingsproces”, *l.c.*, 380.

⁹² K. MUYLLE, o.c., 180 en Working Group on the Quality of Legislation, o.c., 36.

Britse Parlement met het *Parliamentary Office of Science and Technology* en de Duitse *Bundestag* met het *Büro für Technikfolgenabschätzung*⁹³. In al die gevallen gaat het om een aparte instelling – weliswaar aan het parlement verbonden – die tot taak heeft om op eigen initiatief of in opdracht van het parlement de wetenschappelijke en technologische ontwikkeling te volgen en het parlement te helpen bij het maken van keuzes.

Het is ook de weg die het Vlaams Parlement heeft gekozen door in 2000 het Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek (VIWTA) op te richten⁹⁴. De impact van dat instituut op de werkzaamheden van het Vlaams Parlement blijkt tot op heden vrij beperkt te zijn⁹⁵.

Andere parlementen kozen voor een andere weg om hetzelfde doel te bereiken. Zo werd in Italië het “Comité voor de evaluatie van technologische keuzes” opgericht, niet als aparte instelling, maar als parlementaire commissie⁹⁶. Het Adviescomité voor wetenschappelijke en technologische vraagstukken dat in 2001 door de Kamer van Volksvertegenwoordigers is opgericht⁹⁷ ligt in dezelfde lijn: het is een parlementair comité samengesteld met inachtneming van het principe van de proportionele vertegenwoordiging van de fracties, dat tot taak heeft op eigen initiatief dan wel op verzoek van de Kamer of van een van haar commissies advies te verstrekken over de wetenschappelijke en technologische vraagstukken die onder de bevoegdheden van de federale overheid ressorteren⁹⁸. De

⁹³ § 56 a van het Reglement van de Duitse *Bundestag*. Voor meer details verwijzen we naar T. HADAMEK, “Zum flexiblen Einsatz von (verschiedenen) Forschungs- und Beratungsinstitutionen bei der Gesetzfolgenabschätzung, in KARPEN/HOF, *Wirkungsforschung zum Recht IV*, Baden-Baden, 2003, 199-201 en G. KRETSCHMER, o.c., 24.

⁹⁴ Decreet van 17 juli 2000 houdende de oprichting van een Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek, B.S. 1 september 2000. Zie ook G. VAN DER BIESEN, “Is het parlement voor rede vatbaar? De rationalisering van het wetgevingsproces”, l.c., 382 en S. MERGAERTS, o.c., 44.

⁹⁵ Het enige concrete voorbeeld dat we hebben gevonden, is het voorstel van resolutie (mevr. Merckx-Van Goey en de heren Voorhamme, Holemans, Schepens, Van Dijk en Vanleenhove) “betreffende genetisch gewijzigd voedsel en het geven van nieuwe impulsen aan het debat over genetisch gewijzigd voedsel” (*Parl. St. Vlaams Parlement*, 2002-03, nr. 1799/5), waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar een op initiatief van en door het VIWTA georganiseerd publieksforum en naar het eindadvies ervan.

⁹⁶ Working Group on the Quality of Legislation, o.c., 54.

⁹⁷ *Hand. Kamer* 19 juli 2001.

⁹⁸ Art. 70 van het Kamerreglement.. Voor meer inlichtingen zie G. VAN DER BIESEN, “Is het parlement voor rede vatbaar? De rationalisering van het wetgevingsproces”, l.c., 381-382.

keuze voor een gespecialiseerd parlementair comité in plaats van voor een aparte instelling is niet neutraal. Een comité samengesteld uit parlementsleden zal wellicht meer wegen op de besluitvorming dan een technocratische instelling (zelfs al rapporteert die aan een parlementaire commissie), maar dreigt het dan weer moeilijker te hebben om een kritische hoeveelheid *know-how* te verwerven, zelfs al kan het een beroep doen op experts (de samenstelling van het comité verandert immers minstens bij iedere verkiezing en de vaste staf is redelijk klein). Bovendien stelt men vast dat een aparte parlementaire instelling meestal voor beide kamers werkt (cf. Frankrijk, Verenigd Koninkrijk), terwijl een parlementair comité natuurlijk maar werkt voor de assemblee die het heeft opgericht. Totnogtoe heeft het Adviescomité voornamelijk hoorzittingen gehouden en heeft het nog geen aanzet gegeven tot wetgevende initiatieven.

Het loutere feit dat zowel de Kamer van Volksvertegenwoordigers als het Vlaams Parlement ervoor hebben geopteerd een vorm van geïnstitutionaliseerde ondersteuning van het parlementaire werk in wetenschappelijke en technologische aangelegenheden in het leven te roepen, is zonder meer positief en zou er borg voor moeten staan dat we althans op dat punt aansluiting vinden bij de Europese kopgroep, die trouwens geregeld samenkomt in het kader van EPTA (*European Parliamentary Technology Assessment*), een Europees netwerk van parlementaire instellingen die zich bezighouden met de evaluatie van de impact van technologie.

9.3.2. De inbreng van deskundigen in commissie

G. van der Biesen stelt vast dat parlementaire commissies steeds meer de hulp inroepen van deskundigen en wijt dat onder meer aan de toegenomen complexiteit van het recht. Hij wijst er terecht op dat de medewerking van deskundigen de legitimiteit van de wettekst kan opvijzelen⁹⁹ maar legt ook de echte reden bloot van de populariteit van deskundigen in parlementaire middens, met name “de flexibiliteit waarmee het parlement een beroep op hun diensten kan doen (...) Het parlement kiest vrij welke deskundigen het aanspreekt. Het kan hen zeer gerichte vragen

⁹⁹ “Immers, indien de wet de keurstempel draagt van één of meer gerenommeerde academici, kan men het parlement bezwaarlijk improvisatie of onbekwaamheid verwijten” (G. VAN DER BIESEN, “Is het parlement voor rede vatbaar? De rationalisering van het wetgevingsproces”, l.c., 378).

voorleggen. *Het spreekt met hen de termijnen en de vorm van hun medewerking af.*"¹⁰⁰.

Geen enkel redelijk mens zal het belang van de inbreng van deskundigen in parlementaire commissies – niet alleen "wetgevende" commissies maar ook bijvoorbeeld onderzoekscommissies – bestrijden. De hedendaagse parlementen hebben immers niet meer de kennis in huis die nodig is om complexe technische, juridische en wetenschappelijke problemen te behandelen. En net zoals een internationale instelling of een multinational zou doen, doen zij bijgevolg een beroep op deskundigen die bepaalde deelgebieden beheersen. Fracties en individuele leden deden dat overigens vroeger ook al. Is het in het belang van de transparantie dan niet te verkiezen dat de informatie iedereen bereikt en niet alleen de "happy few"?

Op zich is er dus niets mis met het groeiende beroep op deskundigen, althans op voorwaarde dat het parlement de touwtjes in handen blijft houden. Tom Burns heeft er immers voor gewaarschuwd dat "de soevereiniteit van de experts" wel eens in conflict kan komen met de parlementaire soevereiniteit¹⁰¹. Wil men de wildgroei van vormen van "organic governance" die zich momenteel in alle Westerse democratieën ontwikkelen binnen de perken houden, dan is het volgens hem van het grootste belang dat men niet beaat gelooft dat externe deskundigen per definitie het algemeen belang voor ogen hebben en dat hun rol duidelijk wordt gedefinieerd en gereguleerd.

Toegepast op onze parlementaire realiteit betekent dat ten eerste dat bij het aanwijzen van deskundigen zoveel mogelijk moet worden gepoogd om – liefst op grond van academische criteria – "shortlists" op te stellen van deskundigen in zeer specifieke materies, waaruit de commissie dan kiest met inachtneming van bepaalde evenwichten¹⁰². Die keuze is niet arbitrair, het is een manier om de parlementaire soevereiniteit – en bijgevolg de legitimiteit van de besluitvorming – te laten primeren. Ten

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ "The sovereignty of experts complements as well competes with parliamentary or popular sovereignty" (T.R. BURNS, o.c., 179).

¹⁰² Dat die werkwijze niet ten koste hoeft te gaan van de academische kwaliteit van het geleverde werk, bewijzen de zeer hoogstaande verslagen en adviezen van het Wetenschappelijk Comité van de Commissies voor de politieke vernieuwing van Kamer en Senaat over respectievelijk de vertegenwoordigende democratie (*Parl. St. Kamer* 2000-01, nr. 1421/1), de directe democratie (*Parl. St. Kamer* 2000-01, nr. 797/2) en de deontologie van het politiek mandaat (*Parl. St. Kamer* 2001-02, nr. 1916/1, 4-13).

tweede betekent het dat het parlement in iedere hypothese het laatste woord moet hebben en zelfs de politieke knopen moet (durven) doorhakken. Zo is de wijze waarop het nieuwe IPR-wetboek is totstandgekomen een uitstekend voorbeeld van de positieve aanwending van de inbreng van specialisten, maar is de discussie die in de Senaat werd gevoerd over de verstoting, tegelijkertijd een uitstekende illustratie van het feit dat het parlement de plicht heeft en in staat is om het werk van de deskundigen politiek bij te sturen¹⁰³.

9.3.3. Hoorzittingen

Parallel met de steile opgang van het beroep op deskundigen, stellen we vast dat ook de hoorzittingen in de lift zitten. G. van der Biesen heeft erop gewezen dat J. Velu in 1986 nog kon schrijven dat de parlementaire commissies maar spaarzaam gebruik maken van de hoorzitting, terwijl Senaatsvoorzitter F. Swaelen er in het federale Parlement voor de zittingsperiode 1995-1999 niet minder dan 570 telde¹⁰⁴.

Van der Biesen vermeldt als voordelen van de hoorzittingen dat ze het parlement helpen de maatschappelijke context nauwkeuriger in te schatten (informatiegaring). Ze kaderen aldus in de zorgvuldigheidsplicht van de behoorlijke wetgever. Ze vergroten ook het draagvlak van de wet en kunnen – mits ze goed georganiseerd worden – het parlement en zijn werkwijze aan krediet doen winnen (legitimatie). Soms gaat men zelfs een stap verder dan die participatieve democratie en komt men terecht in een soort van overlegdemocratie, waar de dialoog tussen belangenorganisaties "de grenzen van de informatie-uitwisseling (overschrijdt) en (...) de allures van een onderhandeling aan(neemt)".¹⁰⁵

Net zoals het raadplegen van deskundigen heeft ook het houden van hoorzittingen zijn beperkingen. Het parlement blijft immers soeverein: er bestaat geen parlementair hoorrecht (het parlement beslist vrij wie wordt gehoord) en "wie wordt gehoord wordt niet noodzakelijk bijgetreden door de wetgever"¹⁰⁶.

¹⁰³ Zie hierover o.m. J. ERAUW, "Het vernieuwde internationaal privaatrecht van België wordt van kracht", *R.W.* 2004, 121-132 en in het bijzonder 129.

¹⁰⁴ G. VAN DER BIESEN, "Is het parlement voor rede vatbaar? De rationalisering van het wetgevingsproces", *l.c.*, 373-374.

¹⁰⁵ Ibid., 374.

¹⁰⁶ Ibid., 375.

Wanneer men abstractie maakt van het meer algemene probleem van het absentisme, werkt het instrument van de hoorzittingen zowel in het federale als in het Vlaamse Parlement naar behoren. Toch kan men er een aantal kanttekeningen bij maken.

Ten eerste is het altijd sympathiek om te pleiten voor een grotere inbreng van de "*civil society*", maar moet met die inbreng toch wel omzichtig worden omgesprongen. Niet alle componenten van de "*civil society*" zijn immers even sterk en zonder correctie kan dat leiden tot distorties in de politieke besluitvorming. Precies daarom moet het parlement een controlerende en modererende rol spelen¹⁰⁷.

Ten tweede is de hoorzitting een instrument bij uitstek dat kan worden misbruikt door zij die de parlementaire procedure willen vertragen¹⁰⁸, zoveel mogelijk verwarring willen zaaien, of een alibi zoeken om bepaalde beslissingen al dan niet te nemen. Zowel het federale als het Vlaams Parlement werken momenteel systematisch met (openbare) hoorzittingen, die tijdrovend zijn en een zeker showgehalte hebben. In bijvoorbeeld Zweden is de aanpak heel anders: daar wordt hoofdzakelijk met schriftelijke verklaringen gewerkt. Het Zweedse voorbeeld is overigens op nog een ander vlak leerrijk. In België is het de commissie die beslist wie wordt gehoord (of – in belangrijke gevallen – een bestuursorgaan van de assemblee, zoals de Conferentie van voorzitters in de Kamer). Zo kan het door een combinatie van tijdsgebrek en lobbying gebeuren dat bepaalde componenten van de *civil society* helemaal niet aan de bak komen. In Zweden, daarentegen, is de consultatieprocedure al sinds de negentiende eeuw een belangrijke, door de Grondwet gewaarborgde fase van de wetgevingsprocedure. Wanneer een parlementscommissie klaar is met haar wetgevend werk, wordt het commissieverslag

¹⁰⁷ Volgens Tom Burns moet het parlement optreden "*as a meta-sovereign in the realm of dispersed sovereignty. (...) the generative source of sovereignty and the authority to empower, authorize or delegate to agents in key areas of self-governance and self-regulation. It would do this in part by defining the general ground rules and principles for participating and playing a part in organic governance process*" (T.R. BURNS, "The Evolution of Parliaments and Societies in Europe. Challenges and Prospects", *European Journal of Social Theory* 2 (2), 186-187). De redenering van Burns slaat natuurlijk in de eerste plaats op de "organieke", extraparlamentaire vormen van "governance" maar gaat ook op voor de participatie van de "*civil society*" in het parlementaire proces.

¹⁰⁸ G. KRETSCHMER, o.c., 22.

dan ook systematisch voor schriftelijk commentaar naar de belanghebbende overheden en organisaties gezonden¹⁰⁹.

Ook de Nederlandse aanpak – waarbij in de *Staatscourant* een oproep wordt gepubliceerd tot het maken van opmerkingen – en de Oostenrijkse "*Begutachtungsverfahren*"¹¹⁰ bieden meer garanties voor een evenwichtige inbreng van de "*civil society*".

Tot slot zij opgemerkt dat getuigen voor een parlementscommissie in België een vrij informele, vrijblijvende aangelegenheid is. De sfeer is die van een "forum" waar iedere belangenvereniging vrij haar standpunt kan komen verdedigen. De commissie beperkt zich tot het aanhoren van de spreker, maar legt hem eigenlijk nooit op de rooster. Daardoor wordt het voor de gehoorde vrij eenvoudig om eender wat te beweren. In sommige West-Europese parlementen, daarentegen, is de procedure veel meer geformaliseerd en/of staan de parlementaire commissies heel wat sterker wanneer ze personen horen. Dat is onder meer het geval in het Britse Parlement, waar de "*select committees*", zelfs in het kader van het wetgevende werk, vrij verregaande bevoegdheden hebben om getuigen ("*witnesses*") te dagvaarden en documenten op te eisen¹¹¹, in het Schotse Parlement, waar er een speciale brochure bestaat met richtlijnen voor individuen en organisaties die worden gehoord¹¹², of in de Duitse *Bundestag*, waar "*Enquete-Kommissionen*" kunnen worden opgericht die specifiek belast zijn met het inwinnen van informatie over complexe aangelegenheden¹¹³.

Het probleem lijkt bij ons te zijn dat er geen tussenvorm blijkt te bestaan tussen, enerzijds, getuigen voor een gewone commissie (waar men onge-

¹⁰⁹ Art. 2 van hoofdstuk 7 van de Zweedse Grondwet bepaalt dat bij de voorbereiding van de regelgeving de mening moet worden gevraagd van de betrokken overheden en dat verenigingen en privé-persoon de kans moeten krijgen om hun mening te geven.

¹¹⁰ In de Oostenrijkse *Nationalrat* en in het parlement van *Oberösterreich* krijgen de burgers de kans om bij wetsontwerpen en wetsvoorstellen opmerkingen te formuleren. Die opmerkingen worden gebundeld in een verslag. Daarnaast worden in de loop van het wetgevende proces adviezen gevraagd aan alle inhoudelijke betrokkenen door het aanschrijven van externe partners (S. MERGAERTS, o.c., 52).

¹¹¹ Op grond van de "*Parliamentary Witnesses and Oath Act*" uit 1871 kan aan de getuigen de eed worden opgedragen, maar in de praktijk gebeurt dat zelden. Merk op dat ook in andere Angelsaksische parlementen (Verenigde Staten, Australië, Canada) de vaste commissies over een *subpoena* bevoegdheid beschikken ten aanzien van personen en documenten.

¹¹² S. MERGAERTS, o.c., 52.

¹¹³ Zie § 56 van het Reglement van de *Bundestag*; zie ook T. HADAMEK, o.c., 199.

strafte eender wat kan verkondigen) en, anderzijds, getuigen voor een onderzoekscommissie (waar men onmiddellijk onder ede moet getuigen en behandeld wordt als een getuige in rechte).

Misschien moet men tussenoplossingen zoeken. Theoretisch zijn er daarvoor twee pistes denkbaar. De eerste piste bestaat erin vaste commissies een permanente bevoegdheid te geven om bepaalde onderzoeksadren te stellen. Dit systeem is uit een rechtsvergelijkend oogpunt eerder uitzonderlijk¹¹⁴. Zo kunnen de vaste of bijzondere commissies van de Franse *Assemblée nationale* of van de *Sénat* sinds 1996 getuigen onder ede verhoren en hun aanwezigheid vorderen. Hun materiële onderzoeksbevoegdheid is echter daartoe beperkt (ze kunnen bv. geen huiszoeking laten houden)¹¹⁵. Deze piste is in België niet mogelijk zonder wijziging van de wet op het parlementair onderzoek en zelfs in dat geval is het verre van zeker of ze verenigbaar zou worden geacht met de Grondwet¹¹⁶.

De tweede, uit een rechtsvergelijkend oogpunt vaker voorkomende piste bestaat erin aan de vaste of bijzondere commissies tijdelijk en op hun vraag onderzoeksbevoegdheden te verlenen, na een beslissing van de plenaire vergadering. De materiële onderzoeksbevoegdheden van de aldus "gemandateerde" vaste commissie zijn in dat geval in principe dezelfde als die van een echte onderzoekscommissie¹¹⁷. Die piste doet

¹¹⁴ Op Frankrijk en Canada na werden hiervan geen voorbeelden gevonden.

¹¹⁵ Art. 5bis van de Ordonnance n°58-1100 bepaalt: "*Une commission spéciale ou permanente peut convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire, réserve faite, d'une part, des sujets de caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, d'autre part, du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs*".

¹¹⁶ In zijn advies over een wetsvoorstel "houdende maatregelen tot verbetering van de uitoefening van het parlementaire controlerecht" heeft de Raad van State immers gesteld: "*Het komt de Kamers niet toe, over de minister(s) heen, rechtstreeks met dwangmiddelen informatie op te vragen en controle uit te oefenen, en dit op een permanente wijze, met betrekking tot de gewone handelingen van het bestuur of van het gerechtelijk apparaat. Dat kan slechts wanneer, in verband met verontrustende feiten of vermoede wantoestanden, uitdrukkelijk en met een volstrekte meerderheid tot een specifiek parlementair onderzoek wordt besloten*". Anders gezegd: binnen de huidige verdeling van de staatsfuncties, die kenmerkend is voor ons grondwettelijk stelsel, zal de toekenning van een permanente onderzoeksbevoegdheid aan parlementaire commissies door de Raad van State zo goed als zeker als ongrondwettig worden bestempeld (Advies Raad van State, *Parl. St.* Kamer 1988-89, nr. 860/2, 8).

¹¹⁷ Ook deze mogelijkheid bestaat sinds 1996 in Frankrijk. Art. 5ter van de Ordonnance n° 58-1100 bepaalt namelijk: "*Les commissions permanentes ou spéciales peuvent demander à l'assemblée à laquelle elles appartiennent, pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois, de leur conférer, dans les conditions et limites prévues par cet article, les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête (...)*".

geen grondwettigheidsbezwaren rijzen en zou misschien zelfs kunnen worden ingevoerd zonder wetswijziging, maar ze dreigt dan weer in sommige gevallen tot excessen te leiden.

9.4. Amendering in commissie

*"Zijn de vele klachten die geuit worden over de kwaliteit van onze wetten niet voor een belangrijk deel terug te voeren op het gebruik dat de Tweede Kamer maakt van haar amendementsrecht? Dat is een opvatting die men herhaaldelijk tegenkomt; vooral – zij het niet uitsluitend – onder wetgevingsambtenaren wordt nog wel eens met enige dèdain gesproken over kamerleden die hun fraaie producten zouden hebben stukgeamendeerd."*¹¹⁸ Vervang in deze uitspraak die op Nederland slaat, het woord "wetgevingsambtenaren" door "regeringsleden en hun kabinetsmedewerkers" en de vraag zal wellicht ook in België door sommigen bevestigend beantwoord worden.

Net zoals in Nederland zijn de klachten over minder gelukkig geformuleerde amendementen in België niet altijd zonder enige grond. Maar het zou niet eerlijk zijn alleen de leden van Kamer, Senaat of Vlaams Parlement daarvoor met de vinger te wijzen. De regering heeft immers al te vaak de neiging om haar handen in onschuld te wassen en te doen alsof zij niet (mede)verantwoordelijk is voor een tekst die uit een parlementair initiatief voortspruit (ongeacht of het een wetsvoorstel dan wel een amendement is)¹¹⁹. De regering vergeet soms dat ze de derde (soms de tweede) tak van de wetgevende macht is en dat ze dus de plicht heeft tijdens de bespreking in het parlement al haar juridische en wetgevings-technische *know-how* – die vaak groter is dan die van het parlement – in te zetten, om ervoor te zorgen dat de aangenomen teksten van goede kwaliteit zijn.

Dat geldt *a fortiori* daar ook in het federale en het Vlaamse Parlement vaak waar is wat Blackburn en Kennon¹²⁰ over de de parlementaire bespreking in het *House of Commons* zeggen: "*(...) the parliamentary*

¹¹⁸ W. KONIJNENBELT, o.c., 138-139.

¹¹⁹ Zie bv. de discussie tussen de minister van Binnenlandse zaken en een lid van de oppositie tijdens de bespreking van het wetsontwerp "tot wijziging van het Kieswetboek met het oog op het waarborgen van het kiesrecht van mensen met een beperkte mobiliteit" (*Parl. St.* Kamer nr. 51-704) in *Hand. Kamer* 1 april 2004, randnrs. 19.24 tot 19.39.

¹²⁰ R. BLACKBURN en A. KENNON, o.c., 6-13.

process is really a mechanism for the government to tidy up underprepared bills". De meeste amendementen worden weliswaar door parlementsleden ingediend, maar iedereen weet dat heel wat van die amendementen in werkelijkheid regeringsamendementen zijn. Mocht men nagaan wat het aandeel is van de (openlijke of vermomde...) regeringsamendementen in de totstandgekomen tekstwijzigingen, dan zou men zien dat de regering een zeer grote (mede)verantwoordelijkheid draagt voor de fouten die bij amendement in de besproken teksten sluipen¹²¹. Het feit dat de door de regering ingediende amendementen, hoe ingrijpend ook – in tegenstelling tot de regeringsontwerpen – niet voor advies aan de Raad van State moeten worden voorgelegd, speelt daarin ongetwijfeld een rol.

Het amenderingsrecht wordt in België – veel meer dan bv. in Nederland¹²² – algemeen beschouwd als een van de meest fundamentele, individuele rechten van het parlements lid. Het is dus een illusie – en bovendien wellicht niet eens wenselijk – het aan banden te willen leggen in het belang van de kwaliteit van de wetgeving. Dat parlementsleden bijgevolg ook in de volgende jaren in het vuur van de woordenstrijd in commissie of in plenum al dan niet goed doordachte amendementen zullen blijven indienen, betekent echter niet dat niets kan worden gedaan om te vermijden dat die amendementen resulteren in onbehoorlijke wetgeving.

Een techniek die door sommigen wordt bepleit is het stellen van een uiterste termijn voor de indiening van amendementen¹²³. Voor de bespreking in plenum is die oplossing zeker het overwegen waard. In Frankrijk bijvoorbeeld – waar net als in Nederland veel meer in plenum wordt

¹²¹ Zie bijvoorbeeld amendement nr. 12 van de regering op het wetsontwerp "inzake internationale rechtshulp in strafzaken" (Parl. St. Kamer 2003-04, nr. 1278/3, 1) dat ertoe strekte art. 8 § 2 tweede lid aan te vullen met de volgende bedenkelijke tekst: *"De weigering van de federale procureur om in te gaan op een verzoek van een onderzoeksrechter kan alleen berusten op motieven van operationele capaciteit van de politiediensten en met respect voor de prioriteiten die werden vastgelegd door de richtlijnenvoor het strafrechtelijk beleid"*.

¹²² De Nederlandse Tweede Kamer had tot in 1848 slechts initiatiefrecht, geen amenderingsrecht. Meer in het algemeen kan men in Nederland, veel meer dan in België, gewagen van een "wetgevingsprimaat van de regering" (P.P.T. BOVEND'EERT, o.c., 826).

¹²³ Zie de openingsrede van de toenmalige voorzitter van de Nederlandse Tweede Kamer, F.W. WEISGLAS, in parlement en kwaliteit van de wetgeving. Verslag van het symposium gehouden op 17 april 2003 ter gelegenheid van de algemene ledenvergadering van de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2003, 91.

geamendeerd dan in commissie – mogen amendementen slechts worden ingediend tot vier dagen na de neerlegging van het commissieverslag¹²⁴. Het spreekt vanzelf dat het dan gemakkelijker is om toe te zien op de wetgevingstechnische kwaliteit van die amendementen. Voor de bespreking in commissie is deze techniek echter niet realistisch en we gaan er dus niet dieper op in.

Een realistischer techniek bestaat erin de leden te helpen bij het redigeren van amendementen. Zo beschikt de Nederlandse Tweede Kamer sinds de creatie van het Bureau wetgeving over een kleine, ambtelijke staf van wetgevingsjuristen die behulpzaam kan zijn bij het redigeren van amendementen, zowel in de fase van het commissieonderzoek als in die van de voorbereiding van de tweede lezing¹²⁵. Een lid van de Tweede Kamer kan aan dat bureau vragen om op grond van de instructies die hij/zij geeft, een wetgevingstechnisch correct amendement te redigeren. Aldus grijpt men als het ware in bij de "bron", wat een heel wat efficiënter werkwijze is dan wat momenteel gebeurt in de Kamer van Volksvertegenwoordigers, waar het wetgevend secretariaat weliswaar gewetensvol op de kwaliteit van de amendementen toeziet, maar zich vaak moet beperken tot "plastische chirurgie", omdat het kwaad al is geschied en het amendement structureel zo krom is dat het nauwelijks nog recht te trekken is. In de Senaat blijkt de dienst Wetsevaluatie wél occasioneel technische opmerkingen van commissies – niet van individuele leden – om te zetten in voorstellen van amendementen¹²⁶.

Men moet zich er echter voor hoeden te denken dat het goede Nederlandse voorbeeld zomaar transposeerbaar is. In Nederland springt men immers veel zuiniger om met de indiening van amendementen en wordt veel minder vaak gebruik gemaakt van het amenderingsrecht om de bespreking te vertragen.

Een andere interessante idee bestaat erin, in de commissievergaderingen een wetgevingstechnisch geschoold ambtenaar in te zetten, die de amen-

¹²⁴ Art. 99.1 van het Reglement van de *Assemblée nationale*. De termijn werd bij de reglementswijziging van 1994 op 3 dagen vastgesteld en een jaar later op 4 dagen gebracht. Over de wijziging van 1994 leze men P. JAN, "La rénovation du travail parlementaire à l'Assemblée nationale", *RDP*, 1995, 987 en L. SERMET, "La réforme du règlement de l'Assemblée nationale", *RFDC*, 1994, 713.

¹²⁵ De oprichting van het Bureau wetgeving was het resultaat van het "Rapport onderzoek en werkwijze der Kamer" (TK, *stukken II*, 19336). Zie W. KONIJNENBELT, o.c., 139.

¹²⁶ G. VAN DER BIESEN, "Wetsevaluatie in het parlement", *l.c.*, 245.

dementen die ter zitting worden ingediend onmiddellijk kan nakijken. De idee is interessant omdat ze het wél mogelijk maakt om het probleem bij de bron aan te pakken. Vraag is echter wat er in de praktijk van terecht zal komen. Dergelijke ambtenaar zal immers, wil hij zijn werk naar behoren kunnen doen, *on line* in commissie over alle mogelijke hulpmiddelen moeten kunnen beschikken. Bovendien zal hij/zij een soort superman/supervrouw moeten zijn die niet alleen in staat is onmiddellijk in de meest diverse rechtstakken de mogelijke consequenties van een amendement te doorgronden, maar die bovendien immuun is voor de zure oprispingen van commissieleden wier amendementen onontvankelijk, onnodig, onzinnig of slecht geformuleerd worden bevonden...

Een derde mogelijkheid bestaat erin op een of ander manier de (eind)stemming aan te houden indien er op de valreep amendementen zijn aangenomen. Die techniek bestaat in heel wat parlementen op het niveau van de plenaire vergadering, in de vorm van een tweede of derde lezing¹²⁷. Ze komt minder vaak voor op het niveau van de commissies¹²⁸. De Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft dergelijk systeem in haar Reglement ingeschreven door te bepalen: *“Als een of meer artikelen van de tekst door de commissie zijn geamendeerd, kan deze niet over het geheel van het ontwerp of voorstel stemmen dan na verloop van ten minste 48 uur, te rekenen van het ogenblik waarop aan de leden van de commissie een ontwerp van aangenomen tekst ter beschikking is gesteld waarin alle aangenomen amendementen verwerkt zijn.”*¹²⁹ Tijdens die “afkoelperiode” redigeert de Juridische dienst een wetgevingstechnische nota waarin wordt gewezen op eventuele tekortkomingen in de tekst (zie *infra*).

Het Reglement van het Spaanse *Congreso de los diputados*¹³⁰ voorziet nog in een andere techniek om de wetgevingstechnische kwaliteit te vrijwaren: het Bureau kan een tekst die ingevolge amendering een gebrek aan samenhang vertoont immers – op eigen initiatief of op vraag van de commissie – terugsturen naar de bevoegde commissie, opdat die commissie binnen een termijn van één maand de nodige verbeteringen zou

¹²⁷ Zie bijvoorbeeld art. 98 van het Reglement van de Nederlandse Tweede Kamer.

¹²⁸ Zie evenwel art. 38 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en art. 68 van het Reglement van het Vlaams Parlement. In het Vlaams Parlement wordt de tweede lezing in commissie wel degelijk vaak toegepast.

¹²⁹ Art. 82 nr. 1 eerste lid van het Kamerreglement.

¹³⁰ Art. 119.

aanbrengen. De aangebrachte wijzigingen moeten conform het in plenum bereikte akkoord zijn en ze moeten achteraf door de plenaire vergadering worden goedgekeurd. Hoe lovenswaardig deze bepaling ook moge lijken, ze lijkt ons eerder formeel en het is zeer de vraag of ze in de praktijk zoden aan de dijk zet. Indien de plenaire vergadering beseft dat er wat mis is met de tekst en ze is bereid om de stemming uit te stellen, dan vindt men – met of zonder dergelijk reglementsartikel – immers altijd wel een aanleiding om de tekst terug te sturen naar commissie (bijvoorbeeld door het indienen van een amendement in plenum). En indien de plenaire vergadering om politieke redenen geen terugzending wil, zal de bewuste bepaling daar niets aan veranderen... Het belangrijkste voordeel van dergelijke bepaling is dus dat duidelijk omschreven wordt waarom de tekst wordt teruggestuurd en dat er geen omwegen via andere reglementsartikelen nodig zijn.

9.5. De groeiende aandacht voor wetgevingstechnische verbeteringen in de parlementaire commissies

De groeiende aandacht voor de wetgevingstechnische kwaliteit van de teksten komt wellicht het sterkst tot uiting in de diverse initiatieven die in Kamer, Senaat en Vlaams Parlement zijn aangekondigd resp. genomen om de kwaliteitscontrole te versterken op de teksten die uit de commissies rollen.

De Senaat nam in 1996 het voortouw door een “leescomité” op te richten. Dat is een groep van parlementaire ambtenaren – waarvan de samenstelling verandert afhankelijk van het onderwerp – die een wetgevingstechnische nota maakt over ieder optioneel bicameraal wetsontwerp of wetsvoorstel dat door de Kamer is aangenomen.

Die nota wordt bezorgd aan de leden van het Bureau, mede om de senatoren in staat te stellen te beslissen of de overgezonden tekst al dan niet moet worden geëvoceerd. Na een eventuele evocatie kunnen de wetgevingstechnische opmerkingen al dan niet worden omgezet in amendementen¹³¹.

In 1999 richtte de Senaat een dienst Wetsevaluatie op. Die dienst zou luidens het oprichtingsbesluit in hoofdzaak belast zijn met de technische

¹³¹ G. VAN DER BIESEN, “Is het parlement voor rede vatbaar? De rationalisering van het wetgevingsproces”, *l.c.*, 385-386.

voorbereiding van de evaluatie van wetsontwerpen, wetsvoorstellen en bestaande wetgeving, zowel *ex ante* als *ex post*¹³². In de praktijk heeft de dienst zich om diverse redenen nog niet volledig kunnen profileren op het stuk van de evaluatie van de wetgeving, maar heeft hij zich steeds meer toegespitst op een onderzoek van de juridische aspecten *sensu lato* van de bij de Senaat aanhangige wetsontwerpen en -voorstellen: “*de teksten worden taalkundig, legistiek en juridisch getoetst. Bovendien gaat de dienst de samenhang na met andere wetgeving, de Grondwet en algemene rechtsbeginselen.*”¹³³ De juridische opmerkingen van de dienst worden door de senatoren geregeld omgezet in amendementen en soms ligt de dienst ook ten grondslag aan wetsvoorstellen. In enkele gevallen werd de behandeling van een wetsvoorstel zelfs stopgezet nadat in opmerkingen van de dienst was gewezen op juridische knelpunten of praktische toepassingsproblemen. De dienst werkt ook voorstellen tot vereenvoudiging of verbetering van federale wetgeving uit¹³⁴.

Ook in de Kamer van Volksvertegenwoordigers is een grote weg afgelegd, sinds kamerlid Van Haesendonck¹³⁵ in 1998 (vruchteloos) voorstelde om de rapporteur – tussen het ogenblik van de goedkeuring van de tekst in commissie en de overzending ervan naar plenum – verantwoordelijk te maken voor de wetgevingstechnische en taalkundige kwaliteit van de tekst.

Sinds 24 februari 2000 bepaalt artikel 82, nr. 1, van het Kamerreglement immers dat “*als een of meer artikelen van de tekst (van een wetsontwerp) door de commissie zijn geamendeerd, (...) deze niet over het geheel van het ontwerp of voorstel (kan) stemmen dan na verloop van ten minste achtenveertig uur, te rekenen vanaf het ogenblik waarop aan de leden van de commissie een ontwerp van aangenomen tekst ter beschikking is gesteld waarin alle aangenomen amendementen verwerkt zijn.*”

¹³² Voor meer details, zie G. VAN DER BIESEN, “Wetsevaluatie in het parlement”, *l.c.*, 245-247.

¹³³ G. VAN DER BIESEN, “Wetsevaluatie in het parlement”, *o.c.*, 246.

¹³⁴ Voor meer details zie G. VAN DER BIESEN, “Wetsevaluatie in het parlement”, *l.c.*, 247.

¹³⁵ Voorstel “tot wijziging van artikel 18 van het Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers met het oog op de invoering van een wetgevingstechnische en taalkundige revisie van wetteksten”, *Parl. St. Kamer* 1997-98, nr. 1703/1. Zie hierover R. DEBOUTTE en A. VANDER STICHELE, “L’élaboration de la loi au niveau des commissions parlementaires”, in B. JADOT en F. OST, *Elaborer la loi aujourd’hui, mission impossible?*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1999, 137.

De afkoelperiode van (minstens) 48 uur dient een dubbel doel: ten eerste stelt ze de commissieleden in staat na te gaan of de geamendeerde tekst nog wel een coherent en werkbaar geheel vormt en ten tweede kan de Juridische dienst in die periode een wetgevingstechnische nota opstellen ter attentie van de commissie.

Wanneer de commissie – meestal de daaropvolgende week – samenkomt om over het geheel van het wetsontwerp of -voorstel te stemmen, beschikt ze dus over een gecoördineerde tekst en over een bijhorende wetgevingstechnische nota. In principe focust de nota op de geamendeerde artikelen, maar het spreekt vanzelf dat ze “*en passant*” ook wetgevingstechnische gebreken kan signaleren in niet-geamendeerde artikelen. Het is echter niet de bedoeling dat de Juridische dienst het werk van de Raad van State over doet (en zeker niet als blijkt dat de regering die opmerkingen bewust naast zich neer heeft gelegd)¹³⁶.

De commissie is volledig vrij om al dan niet in te gaan op de suggesties die in die nota staan. Wanneer het gaat om eenvoudige tekstverbeteringen, dan worden die meestal zonder veel discussie aangenomen¹³⁷. Die aanneming neemt niet de vorm aan van een amendering en geeft geen aanleiding tot een tweede lezing in commissie¹³⁸. Soms dient de regering¹³⁹, de commissievoorzitter¹⁴⁰ of een lid¹⁴¹ een amendement in dat ertoe strekt een opmerking in een tekstverbetering om te zetten. Zodra de minister zich tegen de voorgestelde verbetering verzet, schuift de commissie ze meestal terzijde¹⁴².

De termijn van 48 uur geldt niet wanneer de urgentie is verworven¹⁴³, wat betekent dat het voor de diensten in dat geval onmogelijk kan zijn om een wetgevingstechnische nota voor te leggen. Aangezien voor ontwerpen van programmawet systematisch de spoedbehandeling wordt

¹³⁶ Zie echter *infra* de verminderde controle van de Raad van State op de wetgevingstechnische en taalkundige kwaliteit van de ontwerpen, sinds de wet van 2 april 2003.

¹³⁷ Zie bijvoorbeeld *Parl. St. Kamer* 2000-01, nr. 1185/9, 47; 2001-02, nr. 1340/6, 8; 2002-03, nr. 1747, 5; 2002-03, nr. 2050/3, 7; 2002-03, nr. 2100/3, 12; 2002-03, nr. 2343/14, 11; 2003-04, nr. 735/3, 21.

¹³⁸ Art. 82 nr. 3 Rgt. KvV. Deze bepaling heeft tot doel te vermijden dat de bepaling zou worden gebruikt als obstructiemiddel.

¹³⁹ Zie bijvoorbeeld *Parl. St. Kamer* 1999-2000, nr. 441/4, 9.

¹⁴⁰ Zie bijvoorbeeld *Parl. St. Kamer* 1999-2000, nr. 542/6, 9 en 18; 2000-01, nr. 886/4, 6.

¹⁴¹ Zie bijvoorbeeld *Parl. St. Kamer* 2001-02, 1647/6, 17.

¹⁴² Zie bijvoorbeeld *Parl. St. Kamer* 1999-2000, nr. 604/2, 7; 2001-02, nr. 1647/6, 14.

¹⁴³ Art. 82 nr. 1 tweede lid van het Kamerreglement.

gevraagd, ontsnappen die meestal aan elke vorm van wetgevingstechnische verbetering¹⁴⁴. G. van der Biesen betreurt dat sommige commissies – ook zonder urgentie – besluiten het Reglement terzijde te schuiven en meteen over het geheel van de tekst stemmen¹⁴⁵.

Het systeem van de wetgevingstechnische nota's lijkt stilaan ingeburgerd te raken en draagt ongetwijfeld bij tot de verbetering van de kwaliteit van de aangenomen teksten. Naast het feit dat het niet op alle teksten wordt toegepast, is het voornaamste probleem in de praktijk het tijdsgebrek. De bevoegde minister, respectievelijk de parlementaire meerderheid in de commissie zijn niet altijd even gelukkig dat de stemming over het geheel van het ontwerp quasi een week wordt uitgesteld, maar in de praktijk levert dat uitstel met één week in doorsnee slechts een "onderzoekstermijn" van twee dagen op voor de Juridische dienst¹⁴⁶.

Een ander zwak punt is dat er – in tegenstelling tot wat bijvoorbeeld het geval is in het Zwitserse Parlement (zie *infra*) – in geen enkele vorm van politieke "backing" is voorzien. Voor formele verbeteringen is dat geen probleem, maar suggesties die op de rand van het wetgevingstechnische en het inhoudelijke balanceren, worden daardoor soms met enige terughoudendheid bekeken – zeker als de eindstemming vlakbij is en/of de regering de nota niet rustig heeft kunnen onderzoeken. Dat zou wellicht minder het geval zijn, mochten ze door een rapporteur worden toegelicht en "gedragen". De verslaggeving over het gevolg dat wordt gegeven aan de wetgevingstechnische nota's is overigens weinig eenvormig: soms

¹⁴⁴ Met alle gevolgen van dien... Een al bij al grappig voorbeeld is art. 80 van de programmawet (I) van 24 december 2002 (B.S. 31 december 2002): "De Koning neemt, op gezamenlijke voordracht van de minister van Pensioenen, de minister belast met Middenstand en de minister van Economie en na advies van de Raad voor het vrij aanvullend pensioen voor Zelfstandigen en de Controledienst voor de Verzekeringen de besluiten die voor de uitvoering van deze wet nodig zijn". Dit artikel paste wonderwel in het kleine voorontwerp van wet waarin het oorspronkelijk was opgenomen. Toen dat voorontwerpje evenwel werd gedropt in de veel grotere programmawet (511 artikelen), vergat de regering het artikel aan te passen. Strikt genomen moeten dus alle uitvoeringsbesluiten van die programmawet ter advies worden voorgelegd aan de Raad voor het Vrij aanvullend pensioen voor Zelfstandigen, ook degene die, bijvoorbeeld, betrekking hebben op de overname van de schuld van de N.M.B.S., de elektronische communicatie tussen de burgers en de overheid en het uitwerken van een akoestisch isolatieprogramma voor de woningen in de omgeving van de luchthaven Brussel-Nationaal...

¹⁴⁵ G. VAN DER BIESEN, "Is het parlement voor rede vatbaar?", *l.c.*, 386.

¹⁴⁶ Omdat de wetgevingstechnische nota maar kan worden geschreven eens de amendementen in de gecoördineerde tekst zijn verwerkt, enerzijds, en omdat de nota moet worden vertaald en aan de commissie en de minister overgezonden, anderzijds.

vermeldt het verslag helemaal niets, soms wordt in één enkel zinnetje vermeld dat de commissie heeft ingestemd met (sommige van) de gesugereerde verbeteringen en soms wordt in detail ingegaan op die verbeteringen.

In het Vlaams Parlement kan de commissie voortaan beslissen dat de rapporteur zorgt voor een wetgevingstechnische en taalkundige revisie van de tekst, aangenomen door de commissie. De revisietermijn wordt op voorstel van de rapporteur bepaald en bedraagt minstens één en maximaal zeven dagen. De rapporteur legt voor de eindstemming een lijst met voorgestelde correcties aan de commissie voor¹⁴⁷. Op zich is dat een uitstekend principe omdat het – in tegenstelling tot wat bijvoorbeeld in de Kamer het geval is – borg staat voor politieke "backing" van de technische voorstellen van de diensten¹⁴⁸. Helaas wordt die bepaling in de praktijk haast nooit gebruikt, omdat de politieke fracties weinig voelen voor dergelijke reflectietermijn¹⁴⁹.

Het belang van de interne wetgevingstechnische en taalkundige revisie in de parlementen kan nooit genoeg worden onderstreept. Dat geldt *a fortiori* nu de wet van 2 april 2003 de dringende procedure bij de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft gewijzigd: de termijn waarbinnen het advies gegeven moet worden, is opgetrokken van drie tot vijf dagen, maar tegelijk is bepaald dat in dergelijke gevallen het onderzoek zich niet kan maar moet beperken tot de rechtsgrond, de bevoegdheid en de voorgeschreven vormvereisten¹⁵⁰. Bij de adviezen die binnen een maand moeten worden gegeven, mag de afdeling haar onderzoek ook tot die punten beperken, zonder daar evenwel verplicht toe te zijn. K. Hendrickx¹⁵¹ heeft terecht opgemerkt dat "door de nieuwe wet (...) de mogelijkheid om nog taalopmerkingen te geven in dringende gevallen eigenlijk uitgesloten (wordt). Totnogtoe konden ook in dringende adviezen opmerkingen gemaakt worden, indien de werklast en de tijdsdruk dat toelieten of indien de tekstkwaliteit uitermate slecht was. Vanaf nu

¹⁴⁷ Reglement Vlaams Parlement, art. 55 punt 5 en art. 61 punt 3.

¹⁴⁸ Vergelijk bijvoorbeeld ook met de praktijk in de Franse *Assemblée nationale*, waar de rapporteur ook een sleutelrol speelt bij de verbetering van wetteksten.

¹⁴⁹ S. MERGAERTS, "Het parlement als decreetgever", *l.c.*, 57.

¹⁵⁰ Hopelijk zal die bepaling de Raad van State er niet van weerhouden om zelfs in dat geval tekstopmerkingen te maken indien de kwaliteit van de tekst echt ondermaats is...

¹⁵¹ K. HENDRICKX, "De taalkwaliteit van de regelgeving. De taalopmerkingen in de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State", *T.V.W.* 204, 33.

zal dit veeleer op een puur vrijwillige basis moeten gebeuren, en dan nog enkel voor de adviezen op één maand (...). Het valt dus te verwachten dat de Raad bij dringende adviezen – en die vormen nog altijd veruit de meerderheid – zijn onderzoek niet meer op de inhoud zelf van de tekst, laat staan op de formulering ervan, zal kunnen toespitsen.” Bovendien komt de nieuwe procedure voor de vertaling van de adviezen van de Raad van State¹⁵² erop neer dat dringende adviezen officieel gegeven zijn als de eentalige tekst aan de aanvrager bezorgd wordt. De vertaling wordt uiterlijk binnen vijftien dagen na de officiële mededeling gestuurd. “Dat impliceert meteen dat de vertaling niet van het origineel mag afwijken en dat de vertalers-revisoren van de vertaaldienst buitenspel gezet worden om nog taalopmerkingen te maken. Anders zou de vertaling immers meer gegevens bevatten dan het oorspronkelijk medegedeelde advies.”¹⁵³

9.6. Verslaggeving over de commissiewerkzaamheden

Net zoals het geval is voor de memorie van toelichting (*supra*), wordt het cruciale belang van het commissieverslag in het bijzonder (en van de verslaggeving in het algemeen) zowel binnen als buiten het parlement zelden correct ingeschat¹⁵⁴. Dat is des te erger nu het belang van de parlementaire voorbereiding verhoudingsgewijs groter wordt, aangezien het Arbitragehof er geregeld naar teruggrijpt om na te gaan of de keuzes die de wetgever maakt, de grondwettigheidstoets kunnen doorstaan¹⁵⁵.

Het probleem situeert zich niet op het niveau van de onpartijdigheid van de rapporteur. De meeste rapporteurs kwijten zich – met de hulp van het administratief secretariaat van de commissie – op objectieve wijze van hun taak, zelfs wanneer de debatten verhit raken. Het gebeurt ook nagenoeg nooit dat een rapporteur misbruik maakt van zijn positie om de bespreking in plenum te vertragen of om de uitleg van een bepaling te

¹⁵² Art. 6 en 7 van de wet van 2 april 2003, die de art. 83 resp. 84 van de R.v.St.-wet wijzigen.

¹⁵³ K. HENDRICKX, o.c., 33.

¹⁵⁴ Zie wat betreft het Vlaams Parlement S. MERGAERTS, o.c., 56.

¹⁵⁵ Zie onder meer de voorbeelden die Jan Theunis geeft van toetsing aan het principe van de niet-retroactiviteit (J. THEUNIS, “Behoorlijke wetgeving in de rechtspraak van het Arbitragehof (2000)”, T.V.W. 2001, 19) en aan het legaliteitsbeginsel (J. THEUNIS, “Behoorlijke wetgeving in de rechtspraak van het Arbitragehof (2002)”, T.V.W. 2003, 198).

beïnvloeden. En mocht hij/zij daar niettemin toe geneigd zijn, dan bestaan er middelen om hem/haar tot de orde te roepen¹⁵⁶.

De correcte weergave van de standpunten van de sprekers doet evenmin problemen rijzen. Laatstgenoemden hebben in de Kamer van Volksvertegenwoordigers overigens het recht om de woorden die hen bij name worden toegeschreven te controleren en te verbeteren, terwijl ze in de Senaat de mogelijkheid hebben om bij de lezing van het verslag wijzigingen voor te stellen¹⁵⁷.

Het probleem is veeleer dat het commissieverslag op een vrij exhaustieve, weinig synthetische wijze alle vertolkte standpunten weergeeft (*cf. supra*) en dat sommige sprekers zich niet altijd ten volle bewust zijn van de juridische uitlegging die de rechtspraak en de rechtsleer aan de parlementaire voorbereiding – en bijgevolg aan hun politieke standpunten – zullen geven. In het vuur van de strijd lijken parlamentsleden soms te denken dat de wet en de parlementaire voorbereiding op hetzelfde niveau staan¹⁵⁸. Ze maken niet altijd het onderscheid tussen wat in de tekst van de wet dan wel in de parlementaire voorbereiding wordt opgenomen. Daardoor denken ze dat ze onduidelikheden in de wettekst kunnen compenseren door er in de parlementaire voorbereiding een interpretatie aan te geven, zo nodig zelfs *contra legem*. Nochtans herinnert de Raad van State er geregeld aan dat de rechtszekerheid niet kan “gegarandeerd worden door preciseringen in de parlementaire voorbereiding”¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Art. 27 tweede lid van het Kamerreglement bepaalt dat de Kamervoorzitter aan de commissie kan vragen een andere rapporteur aan te stellen, indien laatstgenoemde de termijn waarbinnen verslag moet worden uitgebracht, niet in acht neemt. Het Senaatsreglement bepaalt alleen dat “het Bureau kan bepalen binnen welke termijnen de commissies hun verslagen zullen indienen” (art. 20 nr. 3). Het Reglement van het Vlaams Parlement (art. 36 nr. 1 laatste lid) bepaalt dat “de commissievoorzitter, in overleg met de commissie, kan voorzien in de vervanging van een verslaggever die afwezig is”.

¹⁵⁷ Zie art. 78 nr. 4 van het Kamerreglement en art. 27 nr. 3 van het Senaatsreglement.

¹⁵⁸ Ministers zijn wat dat betreft nauwelijks een haar beter. Een mooi voorbeeld vind je in het verslag over het wetsontwerp houdende aanvulling van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek inzake verkoop teneinde de consumenten te beschermen. De minister van Leefmilieu, Consumentenzaken en Duurzame Ontwikkeling verklaart dat de woorden “na het verstrijken van de termijn van twee jaar bedoeld in § 1” moeten worden gelezen als “een termijn van twee jaar of de overeengekomen termijn voor tweedehandsgoederen” (Parl. St. Senaat 2003-04, 3-722/3, 15). L. PEETERS bestempelt dit als “een creatieve lezing” en besluit dat de rechters zich dienen te baseren op de wettekst (L. PEETERS, “De nieuwe wetgeving over consumentenkoop... (eindelijk) in het B.W.”, R.W. 2004-05, nr. 12, 452-453).

¹⁵⁹ Zie bijvoorbeeld advies Raad van State in Parl. St. Kamer 1996-97, nr. 893/3, 3.

En ook het Arbitragehof heeft altijd duidelijk gesteld dat het opnemen van bepaalde criteria in de parlementaire voorbereiding (in plaats van in de wet zelf) niet volstaat¹⁶⁰. In een recent arrest heeft het Arbitragehof daaraan toegevoegd: “B.5.3. *Het Hof kan de zin van een wetsbepaling niet ombuigen door verklaringen die aan de aanneming ervan zijn voorafgegaan, te laten voorgaan op de duidelijke tekst van die bepaling.*”¹⁶¹.

Voorts beseft de wetgever niet altijd dat hij veel onzekerheid schept door – al dan niet wetens en willens – op sommige vragen niet te antwoorden. Een mooi voorbeeld vindt men in het verslag van de bespreking van de gewone respectievelijk bijzondere uitvoeringswetten betreffende de vermogensaangifte en de lijst van mandaten. Tijdens de bespreking van die uitvoeringswetten rees de vraag of personen die hun aangifteplichtig mandaat reeds uitoefenen op het ogenblik dat de wetten in werking treden (1 januari 2005), ook gehouden zijn tot het indienen van een vermogensaangifte. In een brief die als bijlage 1 bij het commissieverslag gaat, antwoordt het Rekenhof bevestigend op die vraag¹⁶². In een nota van de Juridische dienst van de Kamer, die als bijlage 2 bij het verslag gaat, wordt er daarentegen voor gewaarschuwd dat een strikte lezing van de artikelen 3, § 1, van de wetten van 2 mei 1995 dreigt te impliceren dat alleen diegenen die na 1 januari 2005 een onderworpen ambt aanvaarden of ertoe worden benoemd, een vermogensaangifte zouden moeten indienen¹⁶³. De commissie is dus op de hoogte van het probleem, maar past de tekst niet aan en neemt evenmin een duidelijk standpunt in door zich achter de ene of de andere interpretatie te scharen. De bespreking in plenum brengt al evenmin een uitkomst: één geïsoleerd parlamentslid geeft een interpretatie die in de richting gaat van wat het Rekenhof in zijn nota heeft verdedigd, maar die wordt door niemand bevestigd noch tegengesproken¹⁶⁴. Het gevolg laat zich raden: de vraag blijft noodgedwongen onbeantwoord in het door het Rekenhof opgestelde vademecum dat zopas aan alle aangifteplichtigen is toegestuurd en de toepassing van de wet dreigt op een niet-eenvormige wijze gebeuren.

¹⁶⁰ Zie Arbitragehof, nr. 56/2000; zie ook J. THEUNIS, “Behoorlijke wetgeving in de rechtspraak van het Arbitragehof (2002)”, T.V.W. 2003, 196.

¹⁶¹ Arbitragehof nr. 154/2004 van 22 september 2004; zie ook E. BREWAEYS, “Arbitragehof rijdt onverbiddelijke verkeerswetgever van de baan”, *De Juristenkrant* 6 oktober 2004, 20. Zie in dezelfde zin Arbitragehof, nr. 193/2004 van 24 november 2004.

¹⁶² *Parl. St. Kamer* 2003-04, nr. 641/2, 58.

¹⁶³ *Parl. St. Kamer* 2003-04, nr. 641/2, 70-71.

¹⁶⁴ *Hand. Kamer* 27 mei 2004, 30.

Nochtans zijn er wel degelijk maatregelen mogelijk om sommige van de bovengenoemde problemen te vermijden. Zo zouden sommige tegenstrijdige of onbezonnen uitspraken volgens sommigen vermeden kunnen worden door een deel van de algemene bespreking te vervangen door een schriftelijke procedure¹⁶⁵. Dergelijke schriftelijke procedure bestaat in de Zweedse *Riksdag* en in de Nederlandse Tweede Kamer, maar wordt niet altijd positief beoordeeld¹⁶⁶.

Voorts zou men de rapporteur in een vroeger stadium tussenbeide kunnen laten komen. Momenteel is de rapporteur bij ons nog te vaak de notaris van de commissie, die de discussie gewetensvol weergeeft, maar ze tegelijkertijd vrij passief ondergaat. Dat het anders kan, illustreert de praktijk in Frankrijk, waar de rapporteur de spil is van de wetgevingsprocedure en waar hij in een veel vroeger stadium tussenbeide komt. Hij ontvangt er namelijk de tekst van het ontwerp, nog voor die officieel bij de commissie aanhangig wordt gemaakt. Dat stelt hem in staat om – in overleg met de bevoegde minister – een voorbereidend onderzoek te voeren ten behoeve van de commissie. Zo analyseert hij onder meer de bestaande wetgeving, de wijzigingen die het wetsontwerp beoogt aan te brengen en de oplossingen die aanvaard zijn in het buitenland. Hij kan zelfs personen of instanties horen (of de commissie voorstellen dat te doen), amendementen voorstellen en zijn mening geven over amendementen voorgesteld door zijn collega's¹⁶⁷. Pas na de bespreking in de commissie wordt hij een rapporteur zoals wij die kennen, met name een lid dat de standpunten van de commissie uiteenzet ten behoeve van de plenaire vergadering¹⁶⁸.

En tot slot rijst de vraag of men – in het belang van de kwaliteit van de wetgeving – niet uitdrukkelijker zou moeten bepalen welke verplichte

¹⁶⁵ Zie in dat verband het wetsvoorstel (dhr. G. Bourgeois) “tot oprichting van een Raad voor de wetgeving” (*Parl. St. Kamer* 1996-97, nr. 1071/1, 3).

¹⁶⁶ MERGAERTS wijst er echter terecht op dat het inhoudelijke debat in de Zweedse *Riksdag* en de Nederlandse Tweede Kamer hoofdzakelijk in plenum wordt gevoerd. Hij vindt een schriftelijke procedure naar Nederlands voorbeeld geen valabel alternatief, omdat ze een grote afstandelijkheid creëert en geen woord en wederwoord mogelijk maakt (S. MERGAERTS, o.c., 51).

¹⁶⁷ H. GEORGE, “Les pouvoirs des rapporteurs des commissions parlementaires”, in: *Le pouvoir – Mélanges offerts à Georges Burdeau*, Parijs, 1977, 441-453; M.N.H. VAN DER NAT, o.c., 37.

¹⁶⁸ Merk op dat het Franse systeem ook nadelen heeft waarvoor we niet blind mogen zijn: het verslag wordt immers vaak een werkstuk van de meerderheid en de verwachtingen die aan het commissiesecretariaat worden gesteld zijn zeer hoog.

rubrieken een commissieverslag moet bevatten. Momenteel blinken de reglementen van Kamer, Senaat en Vlaams Parlement op dat stuk uit door soberheid¹⁶⁹, al is er in de Kamer een bescheiden tendens merkbaar om ook andere vermeldingen verplicht te maken. Zo bepaalt het laatste lid van artikel 78, nr. 2, van het Kamerreglement bijvoorbeeld dat *in fine* van het verslag een lijst moet worden opgenomen “*van de bepalingen die volgens het regeringslid dat bevoegd is voor het ter bespreking liggende ontwerp of voorstel, uitvoeringsmaatregelen vergen*”. Die lijst moet de Kamer later in staat stellen om na te gaan of de regering alle vereiste uitvoeringsmaatregelen heeft genomen (*infra*)¹⁷⁰.

We zijn echter nog ver verwijderd van de talrijke vereisten die bijvoorbeeld in de Italiaanse *Camera dei Deputati* worden gesteld¹⁷¹. Het Reglement van die assemblee bepaalt sinds 1998 uitdrukkelijk dat de commissies een evaluatie *ex ante* moeten voeren. Ze moeten meer bepaald de volgende aspecten onderzoeken: a) is de wet nodig of kan dezelfde doelstelling worden bereikt door middel van andere normen dan een wet?, b) is de ontworpen wet in overeenstemming met de grondwet, de EU-wetgeving en de bevoegdheidsverdeling (regio's, lokale besturen...)?, c) zijn de middelen die worden ingezet geschikt om het nagestreefde doel te bereiken?; is de deadline voor implementatie redelijk?; welke zijn de kosten die zijn verbonden aan de regeling (voor de burgers, de overheid, de zakenwereld...)?; d) is de wet ondubbelzinnig in haar definities en bepalingen en is de formele indeling (afdelingen, paragrafen) in orde?¹⁷²

¹⁶⁹ Art. 78 nr. 2 van het Kamerreglement: “Het verslag bevat, naast een analyse van de bespreking in de commissie, gemotiveerde conclusies die strekken, hetzij tot aanneming van het ontwerp of het voorstel of tot niet-aanneming ervan, hetzij tot amendement ervan.

De commissie vermeldt in haar verslag welk gevolg zij aan de haar voorgelegde amendementen heeft gegeven (...).”

Art. 27 nr. 2 van het Senaatsreglement: “De verslagen van de commissies bevatten een korte inhoud van de beraadslagingen en vermelden elk amendement met de naam van de indiener; zij bevatten ten slotte ook met redenen omklede besluiten”.

Art. 36 nr. 2 tweede lid van het Reglement van het Vlaams Parlement: “Het verslag bevat (...) een synthese van de besprekingen en, in voorkomend geval, de tekst, aangenomen door de commissie. De verslaggever kan in het verslag het ontwerp of voorstel van decreet maatschappelijk situeren” (zie ook art. 55 punt 5bis met betrekking tot het mondeling verslag in plenum).

¹⁷⁰ Zie art. 154 van het Kamerreglement.

¹⁷¹ En die zeker niet alle zonder meer transposeerbaar zijn naar de Belgische of Vlaamse realiteit, al was het maar omdat bij ons de Raad van State een belangrijke rol speelt in het toezicht op de kwaliteit van de wetgeving.

¹⁷² Art. 79 nr. 4 van het Reglement van de *Camera dei Deputati*.

Om deze vorm van *ex ante* evaluatie tot een goed einde te brengen, kan de commissie bij de regering informatie opvragen en ze kan haar belasten met de redactie van een technisch verslag over de verwachte impact van de regeling. De eerlijkheid gebiedt ons te vermelden dat we niet hebben nagegaan wat daar in de praktijk van terecht komt...

10. Kan de instelling van een “vaste commissie voor de wetgeving” een meerwaarde bieden?

De vaststelling dat het parlement het steeds moeilijker krijgt om in een complexer wordende juridische context wetten van goede kwaliteit te maken, doet op geregelde tijdstippen de roep tot het oprichten van een “vaste commissie voor de wetgeving” luider klinken.

Voor een goed begrip is het van belang duidelijk te omschrijven wat we in de context van dit artikel wel respectievelijk niet bedoelen met dergelijke “vaste commissie voor de wetgeving”. Wat we er niet mee bedoelen, is een “*commission des lois*” zoals in de Franse *Assemblée nationale* en *Sénat*. Die “*commission des lois*” is immers niet meer dan een soort van supercommissie voor (een deel van) justitie en binnenlandse zaken, waarin alle wetsontwerpen en -voorstellen worden besproken die niet uitdrukkelijk tot de bevoegdheden van de andere vijf vaste commissies behoren. Het is dus als het ware de commissie met residuaire bevoegdheid voor de wetgeving. Ze bespreekt de ontwerpen en voorstellen zowel vanuit een inhoudelijk als vanuit een wetgevingstechnisch oogpunt, net zoals de Kamer- en Senaatscommissies voor de Justitie van het federale Parlement doen. De concentratie van een groot deel van het wetgevende werk in de “*commission des lois*” is niet ingegeven door de zorg voor de wetgevingstechnische kwaliteit van de wetgeving, maar vloeit rechtstreeks voort uit het in 1958 ingevoerde artikel 43 van de Franse Grondwet, dat de macht van de parlementaire commissies wou terugdringen door te bepalen dat er in iedere assemblee nog ten hoogste zes vaste commissies mochten zijn¹⁷³.

¹⁷³ Voor meer details, zie M.N.H. VAN DER NAT, o.c., 28-29 en W. KONIJNENBELT, o.c., 141-142.

Wat we in de context van dit artikel wél bedoelen met “vaste commissie voor de wetgeving”, is een commissie die een specifiek op de wetgevings-technische aspecten afgestemde bespreking wijdt aan een wetsontwerp of -voorstel, parallel met of vlak na de inhoudelijke bespreking van dat wetsontwerp of -voorstel in de bevoegde departementale commissie. Dat betekent dus concreet dat ieder ontwerp in twee commissies wordt besproken alvorens het aan de plenaire vergadering wordt overgezonden: eenmaal in de vaste, departementale commissie, en éénmaal in de commissie voor de wetgeving.

Een van de meest succesvolle “commissies voor de wetgeving”, is die welke sinds januari 1998 bestaat in de Italiaanse *Camera dei Deputati*. Ze telt tien leden, vijf van de meerderheid en vijf van de oppositie. Alle commissieleden nemen bij toerbeurt voor zes maanden het voorzitterschap waar. Deze “*Comitato per la legislazione*” geeft adviezen aan de andere commissies, over de ontwerpen die daar ter bespreking liggen. Indien minstens één vijfde van de leden van een vaste commissie daarom verzoekt, moet de tekst worden overgezonden aan de commissie voor de wetgeving, die een advies uitbrengt over de kwaliteit van de tekst (samenhang, duidelijkheid, formulering...), evenals over de vraag of de tekst de bestaande wetgeving op een doeltreffende wijze vereenvoudigt en herschikt. Indien de onderzochte bepalingen een delegatie van bevoegdheid aan de regering inhouden, moeten ze altijd voor advies aan de commissie voor de wetgeving worden voorgelegd. Het advies van de commissie voor de wetgeving wordt als bijlage in het verslag van de vaste commissie opgenomen. Indien de vaste commissie het advies naast zich neerlegt, moet ze haar beslissing in haar verslag motiveren¹⁷⁴.

De “*Comitato per la legislazione*” speelt voorts een rol in de evaluatie van de wetgeving (zowel *ex ante* als *ex post*) en brengt zesmaandelijks verslag uit over de belangrijkste problemen waarmee ze wordt geconfronteerd en de relevante maatregelen die zijn genomen. Die verslagen worden besproken tijdens interinstitutionele conferenties waarin naast het parlement, de regering en de rechterlijke macht ook de regio's, lokale besturen, onderzoekscentra, NGO's, gebruikersverenigingen en dergelijke vertegenwoordigd zijn¹⁷⁵.

¹⁷⁴ Art. 16bis van het Reglement van de *Camera dei Deputati*.

¹⁷⁵ Working Group on the Quality of Legislation, o.c., 51 en 55.

Ook in Nederland wordt met enige regelmaat gepleit voor de invoering van een “commissie voor de wetgeving”. Reeds in 1988 wees W. Konijnenbelt erop dat de organisatie van het wetgevingsproces in Nederland (per vakdepartement een commissie) tot gevolg heeft dat “*de economische en de meeste beleidstechnische eisen naar verhouding veel aandacht krijgen en dat in elk geval de juridische en de wetstechnische aspecten structureel minder aan bod komen.*”¹⁷⁶ Verbetering in die situatie was volgens hem alleen te bereiken “*door structurele maatregelen, door de besluitvormingsstructuur van de Kamer zo in te richten dat aandacht voor het rechtsaspect van de wetsvoorstellen gegarandeerd is, zonder te willen afdoen aan het in hoofdzaak politieke karakter van die besluitvorming.*”. Zo zou “*de Tweede Kamer een uitdrukkelijke, dubbele aandacht moeten organiseren door het vooronderzoek van wetsvoorstellen niet uitsluitend aan de vaste commissie(s) voor het desbetreffende departement of de departementen op te dragen, maar bovendien aan een vaste commissie voor de wetgeving*”. Dergelijke commissie “*zou natuurlijk relatief veel juristen kunnen bevatten; maar zeker niet alleen, of bij voorkeur overwegend juristen. In de eerste plaats ook andere kamerleden die een open oog hebben voor het belang van de rechtswaarde van de wetten en van hun technische kwaliteit (want niet alleen en niet alle juristen hebben dat) en in de tweede plaats zou de gevoeligheid voor de samenhang van de ‘rechtsvragen’ met beleidsaspecten tot uitdrukking moeten komen doordat in beginsel alle andere vaste commissies in de commissie voor de wetgeving zijn ‘vertegenwoordigd’.*”¹⁷⁷

Dezelfde bezorgdheid kwam terug in het verslag van de “Commissie voor de werkwijze” van de Tweede Kamer, die de vermindering van het aantal vaste commissies, eventueel in combinatie met de oprichting van een “commissie voor de wetgeving” zag als een factor in de strijd tegen de “verkokering”¹⁷⁸.

¹⁷⁶ W. KONIJNBELT, o.c., 135.

¹⁷⁷ *Ibid.*, 140-141.

¹⁷⁸ Verslag Commissie voor de Werkwijze, Nederlandse Tweede Kamer 1992-93, 22590, nr. 5, 13. Zie in dit verband ook J.A. VAN SCHAGEN (*De tweede Kamer der Staten-Generaal: een staatsrechtelijke studie over haar organisatie en werkwijze*, Zwolle, 1994, 191 en 298) die veeleer het beeld voor ogen heeft van een commissie voor de wetgeving zoals die momenteel in Italië bestaat, met name één die voornamelijk adviezen geeft aan de vaste commissies..

De Tweede Kamer besloot echter af te zien van de oprichting van een commissie voor de wetgeving. Zij was van oordeel dat de zorg voor de kwaliteit van de wetgeving voor alle commissies gold en dat deze niet afgewenteld mocht worden op één commissie. P. Bovend'Eert verwerpt die redenering: *"Een aparte vaste commissie voor de wetgeving kan immers een waardevolle, aanvullende bijdrage leveren aan het bevorderen van de kwaliteit van de wetgeving en aspecten van deregulering (...). In het verlengde van de versterking van het commissiestelsel is het dan ook te overwegen een vaste commissie voor de wetgeving in te stellen, die voorafgaand aan de plenaire vergadering beoordeelt of een wetsvoorstel voldoet aan algemene kwaliteitseisen voor wetgeving. De commissie vormt hierover een meerderheidsoordeel, legt dit vast in een verslag, en wijst een rapporteur aan om een toelichting te geven in de plenaire vergadering. Na dit afsluitende onderzoek door de commissie voor de wetgeving kan de plenaire behandeling van het wetsvoorstel plaatsvinden."*¹⁷⁹

Een wel zeer bijzondere commissie voor de wetgeving is de *"commission de rédaction"* van de Zwitserse federale assemblee. Het is namelijk een gemeenschappelijke commissie van beide raden (*"Conseil des Etats"* en *"Conseil national"*), die op het einde van de wetgevingsprocedure de teksten onderzoekt die een laatste keer aan beide raden zullen worden voorgelegd ter eindstemming. De *"commission de rédaction"* is opgedeeld in drie subcommissies (één voor iedere officiële taal). Iedere subcommissie telt vier leden van de *"Conseil national"* en vier leden van de *"Conseil des Etats"* (telkens twee vaste leden en twee plaatsvervangers).

De *"commission de rédaction"* controleert de teksten en stelt de definitieve versie ervan vast vooraleer tot de eindstemming wordt overgegaan. Ze zorgt ervoor dat de teksten begrijpelijk en beknopt zijn. Ze controleert de concordantie tussen de drie officiële taalversies en indien die onderling verschillen vertonen vergewist ze zich ervan welke conform is

¹⁷⁹ P.P.T. BOVEND'EERT, o.c., 831; in dezelfde zin zie J.M. POLAK, "Preadviezen over de versterking van de rol van het parlement bij de totstandkoming van wetten", *NJB*, 203, 1507.

aan de wil van de federale assemblee¹⁸⁰. Ze mag nooit inhoudelijke wijzigingen doorvoeren.

Bij het nazien van de teksten zien de subcommissies niet alleen toe op de stilistische en taalkundige kwaliteit en de interne samenhang, maar ook op de naleving van de wetgevingstechnische regels die zijn vastgelegd in de *"Directives de la Confédération sur la technique législative (DTL)"* en in de *"Guide pour l'élaboration de la législation fédérale"*¹⁸¹.

De Zwitserse *"commission de rédaction"* controleert de teksten in principe vooraleer tot de eindstemming wordt overgegaan¹⁸². In de praktijk kan ze zich echter niet veroorloven te wachten tot de inhoudelijke discussie volledig is afgerond. Daarom behandelt ze de teksten in principe in de loop van het kwartaal dat voorafgaat aan de zitting tijdens welke de eindstemming verwacht wordt¹⁸³. Dat heeft als (groot) nadeel dat de onderzochte teksten nog niet definitief zijn en dat het werk soms moet worden overgedaan. Maar die werkwijze biedt ook een (klein) voordeel: als de commissie inhoudelijke tekortkomingen vaststelt, kan ze die immers nog melden aan de bevoegde departementale commissie. In

¹⁸⁰ Art. 57 van de Zwitserse wet van 13 december betreffende het parlement (L.Parl, RS 171.11). Merk op dat de belangrijke rol van de *"commission de rédaction"* wellicht mede te verklaren is door het feit dat er in Zwitserland geen equivalent bestaat van onze Raad van State.

¹⁸¹ Art. 3 eerste lid van de *"ordonnance de l'Assemblée fédérale sur la Commission de rédaction"* van 3 oktober 2003 (RS 171.105).

¹⁸² De drie subcommissies van de *"commission de rédaction"* vergaderen afzonderlijk, twee tot drie keer per kwartaal. Op het einde van iedere zitting wordt bij de departementale commissies geïnformeerd welke teksten tijdens de volgende zitting ter eindstemming zullen worden gebracht. Op grond van die informatie wordt een planning opgesteld. Het secretariaat van de *"commission de rédaction"* staat in voor het voorafgaand onderzoek van de teksten, onder het gezag van een van de leden die als rapporteur is aangesteld. Op de vergaderingen van de subcommissie zijn, naast de leden en het secretariaat, ook een vertegenwoordiger van de taaldiensten van de federale kanselarij en – voor belangrijke teksten – een of meer experts van de administratie aanwezig. Van de vergadering wordt geen beknopt verslag opgesteld. De medewerkers van het secretariaat notuleren alleen de beslissingen van de commissie en zenden aan de departementale commissies eventuele verzoeken om uitleg over. Het secretariaat van de commissie verwerkt de beslissingen vervolgens in een voorlopige drukproef. Net voor de eindstemming gaat het secretariaat over tot een laatste vergelijking van de Franse en Duitse tekst. Zo nodig worden die nog aangepast, in overleg met de voorzitters van beide subcommissies. Vooraleer de goedkeuring tot drukken wordt gegeven, wordt de tekst nog eens voorgelegd aan de experts van de administratie. Indien ook zij geen bezwaren meer uiten, kan de tekst ter eindstemming worden voorgelegd.

¹⁸³ De Zwitserse federale assemblee werkt met 4 jaarlijkse "zittingen" van 3 weken. Heel wat commissies vergaderen echter ook buiten de zitting.

een normale situatie – dit wil zeggen indien de commissie geen inhoudelijke tekortkomingen heeft vastgesteld en indien de in de tekst aangebrachte wijzigingen van louter redactionele of wetgevingstechnische aard zijn – worden de door de commissie aangebrachte wijzigingen niet aan de leden van beide raden medegedeeld. Alleen indien het gaat om zeer belangrijke technische wijzigingen (bijvoorbeeld wijzigingen van de structuur van de tekst), zal een lid van de commissie de aangebrachte wijzigingen in beide raden toelichten¹⁸⁴. Indien na de eindstemming nog vergissingen worden geconstateerd, zal de “*commission de rédaction*” ook beslissen of ze alsnog kunnen worden rechtgezet.

Is de invoering van een of andere soort “commissie voor de wetgeving” denkbaar in het federale resp. het Vlaamse Parlement?

Over het algemeen lijkt de bespreking van wetsontwerpen en -voorstellen in onze vaste, departementale commissies voldoening te schenken (althans meer dan in bijvoorbeeld Nederland of het Verenigd Koninkrijk). De leden van die commissies kennen de materie inhoudelijk en zij hebben dank zij hun controlerende functie een globaal beeld van het beleid van de regering. Wat hun wetgevingstechnische *know-how* betreft, ligt de situatie soms iets gevoeliger. Erdman en de Leval¹⁸⁵ hebben immers terecht gesteld: “*om doeltreffend werk te kunnen verzekeren, moet men de coherentie van de teksten, de eenvormigheid van de concepten die in de verschillende teksten (en op alle wetgevende niveaus) worden gebruikt, de goede afstemming van een nieuwe tekst op bestaande teksten en de precisie van de overgangsbepalingen verzekeren.*” Indien men werkt met een tiental vaste, departementale commissies, kan men niet verwachten dat in ieder van die commissies op ieder ogenblik voldoende wetgevingstechnische *know-how* aanwezig is en wordt het zeer moeilijk om de coherentie van de teksten, de eenvormigheid van de concepten en de eenheid van wetgevingstechnische benadering te waarborgen.

Een commissie voor de wetgeving naar Italiaans model zou in die context ook bij ons uitkomst kunnen bieden. Ze zou de bevoegdheden van de vaste commissies niet aantasten, maar hetzij systematisch (bijvoorbeeld

voor bepaalde materies), hetzij op verzoek van een minderheid van de leden van de vaste commissie, de wetgevingstechnische kwaliteit van het besproken ontwerp kunnen checken. Ze zou aldus het politieke “relais” kunnen zijn van de pogingen die nu al op het niveau van de diensten worden gedaan om de wetgevingstechnische kwaliteit van de teksten te verbeteren. En haar verslag zou als bijlage bij het verslag van de vaste commissie kunnen gaan, zodat het duidelijk blijft dat die vaste commissie de enige is die een voorstel tot aanneming of verwerping voorlegt aan de plenaire vergadering...

Een commissie voor de wetgeving naar Zwitsers model – hoe interessant ook – lijkt moeilijker in te passen in onze parlementaire traditie, die veel meer van de conflictidee is doordrongen dan in Zwitserland (waar men tot voor kort eigenlijk geen echte parlementaire oppositie kende). Het Zwitserse voorbeeld kan echter wél inspirerend zijn wegens de wijze waarop met meertalige wetteksten wordt omgegaan.

Het illustreert bovendien dat het erg moeilijk is om aan de redactionele kwaliteit van een tekst te sleutelen zolang de inhoudelijke bespreking niet volledig is afgerond. Wil men efficiënt werken, dan is het eigenlijk onvermijdelijk dat de commissie voor de wetgeving haar werk pas aanvat nadat de bevoegde vaste commissie klaar is met de inhoudelijke bespreking en – in voorkomend geval – de amendering van het ontwerp. Wil men bovendien de prerogatieven van de vaste commissie vrijwaren, dan moet die zich nog eens uitdrukkelijk uitspreken over de technische voorstellen van de commissie voor de wetgeving, vooraleer verslag te doen aan de plenaire vergadering. En daar dreigt het schoentje te wringen: zelfs indien men zich goed organiseert en erin slaagt te vermijden dat de commissie voor de wetgeving in tijden van intense activiteit een *bottleneck* wordt, dan nog zal haar tussenkomst de commissiefase al gauw met een tweetal weken verlengen. Zolang het parlement zich blijft schikken naar het tijdschema opgelegd door de regering, heeft het dus weinig zin dergelijke commissie op te richten...(zie *infra*)

¹⁸⁴ Art. 3 derde lid van bovengenoemde “*ordonnance*”.

¹⁸⁵ F. ERDMAN en G. DE LEVAL, Justitiedialogen. Syntheseverslag opgemaakt op verzoek van mevrouw Laurette Onkelinx, vice-eerste minister en minister van Justitie, juli 2004, 29.

11. De grootste vijand van “behoorlijke wetgeving”: (vermeend) tijdsgebrek

11.1. Over (echte of vermeende) hoogdringendheid en onredelijke tijdsdruk

In enkele uitzonderlijke gevallen vereist behoorlijke wetgeving dat de wetgever snel handelt, omdat zijn interventie anders dreigt te laat te komen. In de meeste gevallen, echter, blijken zowat alle West-Europese parlementen ziek in het bedje van de overhaasting en is “tijdsgebrek” het meest universele excuus geworden om legistische missers te vergoelijken. Meestal wordt dan de regering met de vinger gewezen want die zou het parlement telkens weer onder onmenselijke druk zetten om haar ontwerpen in een mum van tijd goedgekeurd te krijgen.

Meer specifiek in het geval van het Belgische federale parlement, is het voorts onloochenbaar dat de hervorming van het tweekamerstelsel de tijdsdruk nog heeft doen toenemen, in het bijzonder voor de Senaat. Die moet – althans voor de behandeling van optioneel bicamerale wetsontwerpen – voortaan strikte evocatie- en onderzoekstermijnen in acht nemen. Maar bovendien worden die termijnen op verzoek van de regering ingekort, zelfs indien het de parlementaire overlegcommissie er niet in slaagt om overeenstemming te bereiken over de gevraagde inkorting...¹⁸⁶

Op zich is het correct dat de regering vaak een onredelijk snelle behandeling van haar ontwerpen eist en daarbij zelden blijk geeft van een overdreven respect voor het parlement. F. Erdman¹⁸⁷ ergert zich er bijvoorbeeld terecht aan dat de regering al te vaak een dringend advies over haar voorontwerp van wet vraagt aan de Raad van State, vervolgens maanden talmt met het verwerken van de opmerkingen van de Raad in het ontwerp¹⁸⁸ en tot slot het ontwerp indient bij de Kamer met het verzoek het overeenkomstig artikel 80 van de Grondwet met spoed te behandelen (wat betekent dat de evocatie- en onderzoekstermijn van de Senaat wordt ingekort). Het meest manifest is dat voor de omzetting van

¹⁸⁶ Art. 80 tweede lid van de Grondwet.

¹⁸⁷ F. ERDMAN, “Les artifices du droit: la position du législateur”, in *Actes de la journée d'étude organisée par l'Ordre des avocats du barreau de Liège et de la Conférence libre du Jeune Barreau de Liège* 9 novembre 2000, 11 en 18.

richtlijnen: soms gunt de regering de Senaat zelfs geen 30 dagen onderzoekstermijn, onder het voorwendsel dat België dreigt te worden veroordeeld wegens laattijdige omzetting van de richtlijn, terwijl ze eerst jaren heeft gewacht met het redigeren van het voorontwerp en heel wat tijd heeft verloren met het verwerken van het (natuurlijk dringende) advies van de Raad van State¹⁸⁹.

Een ander voorbeeld van hetzelfde type is de bekrachtiging van koninklijke besluiten. Is het de schuld van het parlement dat de retroactieve verlenging van een bekrachtigingstermijn, die tot doel had een laattijdige bekrachtiging van een koninklijk besluit tijdig te maken, geen genade

¹⁸⁸ Zie bijvoorbeeld het wetsontwerp “tot wijziging van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten en van art. 40 van het Koninklijk Besluit van 25 maart 2003 tot uitvoering van art. 45 § 2 van die wet” (*Parl. St. Kamer* 2004-05, nr. 1440/1). De Raad van State gaf advies op 30 juni 2004. De regering diende het ontwerp in op 17 november 2004 – bijna vijf maanden later... – maar vroeg (en kreeg) toen wel een inkorting van de onderzoekstermijn van de Senaat tot 21 dagen (*Parl. St. Kamer* 2004-05, nr. 82/20).

Nog sterker is het voorbeeld van het wetsontwerp “betreffende de toepassing van het Aanvullend Protocol van 22 september 1998 bij de Internationale Overeenkomst van 5 april 1973 ter uitvoering van art. III leden 1 en 4 van het Verdrag van 1 juli 1968 inzake de niet-verspreiding van kernwapens” (*Parl. St. Kamer* 2004-05, nr. 1787/1). Op 9 maart 2004 verklaarde de Raad van State het verzoek om spoedadvies onontvankelijk. Op 27 april 2004 bracht de Raad (nu binnen een termijn van 30 dagen) dan toch advies uit over het ontwerp. Op 3 december 2004 diende de regering het ontwerp bij de Kamer in met een verzoek om spoedbehandeling...

¹⁸⁹ Zie bijvoorbeeld het wetsontwerp “houdende omzetting in Belgisch recht van de Europese richtlijn 2001/29/EG van 22 mei 2001 betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatica-maatschappij” (*Parl. St. Kamer* 2003-04, nr. 1137/1). De richtlijn dateert van 22 mei 2001. De regering vroeg het advies van de Raad van State over haar voorontwerp op 25 maart 2004, binnen een termijn van dertig dagen. De Raad van State gaf zijn advies op 19 april 2004. De regering diende haar aangepaste wetsontwerp bij de Kamer in op 17 mei 2004 en vroeg tegelijkertijd de spoedbehandeling. Ze gaf de goedkeuring tot drukken op 28 mei 2004. De parlementaire overlegcommissie besliste op 8 juni 2004 de evocatietermijn van de Senaat in te korten tot 5 dagen en de onderzoekstermijn tot 30 dagen (*Parl. St. Kamer* 2003-04, nr. 82/14).

Het wetsontwerp “betreffende internationale rechtshulp in strafzaken” betrof niet de omzetting van een richtlijn, maar de aanpassing van het Belgische recht met het oog op de bekrachtiging van de overeenkomst van 29 mei 2000 betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de EU. Het voorontwerp werd op 21 april 2004 aan de Raad van State voorgelegd met verzoek om advies binnen een termijn van 30 dagen. De Raad van State verleende zijn advies op 11 mei 2004. De regering diende het wetsontwerp bij de Kamer in op 12 juli 2004, met verzoek tot spoedbehandeling, en gaf toestemming tot drukken op 15 juli 2004. De parlementaire overlegcommissie kortte de evocatietermijn van de Senaat in tot 5 dagen en de onderzoekstermijn tot 20 dagen (*Parl. St. Kamer* 2004-05, nr. 82/18).

vindt in de ogen van het Arbitragehof, indien de regering vijf van de zes maanden, waarover ze beschikte om het koninklijk besluit te bekrachtigen heeft laten verstrijken en dan van het parlement verwacht dat het dat tijdsverlies in de laatste maand goed maakt¹⁹⁰?

De meest ergerlijke voorbeelden van de totstandkoming van onbehoorlijke wetgeving onder tijdsdruk, zijn echter de programmawetten, die zondigen tegen zowat elk materieel en (vooral) formeel beginsel van behoorlijke wetgeving¹⁹¹.

De Raad van State heeft er in verschillende adviezen op gewezen dat een programmawet bepalingen hoort te bevatten die inhoudelijk weliswaar uiteenlopend zijn, maar die de begroting op regelgevend vlak begeleiden en die met andere woorden ingegeven zijn door de concrete en actuele budgettaire problematiek. *“Bepalingen waarbij dit verband met de budgettaire doelstelling niet voorligt, moeten in beginsel als een afzonderlijk ontwerp worden behandeld, zeker als het gaat om omvangrijke, op zichzelf staande structurele maatregelen.”*¹⁹²

Veel indruk lijkt dat op de regering echter niet te maken, aangezien het relatieve aandeel van de programmawetten in de wetgeving alleen maar lijkt toe te nemen. Het aantal programmawetten blijft weliswaar stabiel (twee tot drie per jaar), maar het aantal wetsartikelen dat via die pro-

¹⁹⁰ De bekrachtiging bij wet van het Koninklijk Besluit in verband met de schadeloosstelling voor de dioxinecrisis moest binnen zes maanden plaatsvinden, d.w.z. uiterlijk op 21 april 2001. De regering diende haar bekrachtigingsontwerp bij de Kamer pas in op 19 maart 2001, toonde zich zeer verontwaardigd toen bleek dat het parlement er niet meer zou in slagen het ontwerp voor het paasreces goed te keuren, en vond dan maar een retroactieve verlenging van de bekrachtigingstermijn uit... (zie in dit verband J. THEUNIS, “Behoorlijke wetgeving in de rechtspraak van het Arbitragehof (2003)”, T.V.W. 2004, 138).

¹⁹¹ We denken dan aan materiële beginselen zoals het noodzakelijkheidsbeginsel (dat bij een programmawet nog nauwelijks te controleren is) en het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, en meer nog aan formele beginselen zoals het beginsel van de duidelijkheid van de regelgeving (programmawetten zijn slecht leesbaar vanwege het feit dat bepalingen die geen verband met elkaar houden, worden samengevoegd of dat bepalingen van ongelijk belang naast elkaar worden gezet, bijvoorbeeld bepalingen van zuiver redactionele aard naast inhoudelijke bepalingen); het beginsel van de regelgeving op het juiste niveau (programmawetten bevatten zeer vaak ongeoorloofde delegaties, zie onder meer J. VAN NIEUWENHOVE, “Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de Raad van State (2001)”, T.V.W. 2002, 160), en – *last but not least* – het beginsel van de kenbaarheid (cf. de versnippering van de wet).

¹⁹² J. VAN NIEUWENHOVE, “Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de Raad van State (2000)”, T.V.W. 2001, 11 en het aldaar geciteerde advies 30.265/1/2/3/4 van 9, 13 en 14 juni 2000 over een voorontwerp van wet houdende sociale budgettaire en andere bepalingen (Parl. St. Kamer 1999-2000, nr. 756/1).

grammawetten in de rechtsorde wordt ingevoerd, blijft stijgen. In de zitting 2001-2002 werd circa 19% van onze wetgeving ingevoerd bij programmawet; in de zitting 2002-2003 bedroeg dat percentage meer dan 25%¹⁹³!

Over de vraag hoeveel van die bepalingen een “budgettaire doelstelling” hadden kan men twisten, maar het is alleszins onbetwistbaar dat een aanzienlijk deel ervan géén budgettaire doelstelling had¹⁹⁴.

In zijn advies over de programmawet (I) van 24 december 2002 liet de Raad van State zich niet alleen kritisch uit over het feit dat verschillende zelfstandige wetsontwerpen in het ontwerp van programmawet waren verwerkt, hij wees er ook op dat het voor hem onmogelijk was om binnen de korte termijn die hem werd opgelegd een beredeneerd advies te geven over de meer dan vijfhonderd artikelen van het ontwerp. De Raad van State merkte terecht op dat ook de taak van het parlement er

¹⁹³ In de zitting 2001-02 nam het federale Parlement 87 ontwerpen aan, waarvan 2 programmawetten. Van de 1998 wetsartikelen die aldus werden aangenomen, stonden er 375 in die 2 programmawetten. In de zitting 2002-03 waren 3 van de 101 aangenomen wetsontwerpen programmawetten. Niet minder dan 742 van de 2910 aangenomen artikelen stonden in die 3 programmawetten.

¹⁹⁴ Volgens onze eigen telling, bedroeg het aantal artikelen “waar de budgettaire bedoeling niet voorlag” in 2001-02 niet minder dan 168 op 375:

- 68 van de 168 artikelen van de programmawet van 30 december 2001 (B.S. 31 december 2001),
- 100 van de 207 artikelen van de programmawet van 2 augustus 2002 (B.S. 289 augustus 2002).

In 2002-03 was de verhouding 217 op 742:

- 133 van de 511 artikelen van de programmawet (I) van 24 december 2002 (B.S. 31 december 2002),
- 2 van de 50 artikelen van de programmawet (II) van 24 december 2002 (B.S. 31 december 2002),
- 82 van de 181 artikelen van de programmawet van 8 april 2003 (B.S. 17 april 2003).

Met deze resultaten moet echter omzichtig worden omgesprongen want ze zijn het resultaat van een afweging die onvermijdelijk subjectief is. Wat daarentegen niet kan worden ontkend, is dat we in die programmawetten onder meer (al dan niet autonome) bepalingen vinden die betrekking hebben op de politiehervorming (art. 105 tot 129 van de programmawet van 30 december 2001 en art. 154 tot 165 van de programmawet van 2 augustus 2002), de telecomunicatie (art. 148 tot 155 van de programmawet van 30 december 2001), het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (art. 259 tot 300 van de programmawet van (I) van 24 december 2002), de bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen (art. 12 van de programmawet (II) van 24 december 2002), e-government (art. 133 tot 141 van de programmawet van 8 april 2003), of het administratief toezicht op de federale culturele instellingen (art. 150 tot 157 van de programmawet van 8 april 2003).

niet gemakkelijker op wordt gemaakt door de onvolkomenheid van het advies... De opmerking van de Raad van State dat het aan de regering en het parlement staat om te oordelen of er voor elk van de onderdelen van het ontwerp voldoende zwaarwichtige redenen zijn om af te wijken van de gewone procedure voor de behandeling van wetsontwerpen, kan moeilijk anders worden gelezen dan: “dit is geen behoorlijke manier meer om wetten te maken...”¹⁹⁵

Het Vlaams Parlement scoort op dit stuk duidelijk beter dan het federale. Op Vlaams niveau bestaan er weliswaar ook “verzameldecreten” of “mozaïekdecreten”, maar die blijven meestal beperkt tot één beleidsdomein (bijvoorbeeld onderwijs) en hebben *stricto sensu* niets met de begroting te maken¹⁹⁶. Daarnaast bestaan er ook Vlaamse “programmadecreten”, maar artikel 58 van het Reglement van het Vlaams Parlement bepaalt uitdrukkelijk dat bepalingen die geen rechtstreeks verband houden met de betrokken begroting, uit het ontwerp van programmadecreet worden gelicht en dat de regering ze tot een afzonderlijk ontwerp van decreet kan omwerken. Verrassend genoeg wordt deze bepaling wel degelijk toegepast, op voorstel van de Legistieke Cel die de programmadecreten analyseert en een nota aan het Bureau voorlegt. Ook al zullen er allicht ook hier en daar artikelen worden doorgesluisd die niets met de begroting te maken hebben, extreme gevallen zoals in de federale programmawetten zijn op Vlaams niveau niet te vinden.

¹⁹⁵ J. VAN NIEUWENHOVE, “Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de Raad van State (2002)”, T.V.W. 2003, 205 en het aldaar geciteerde advies 34.328/1/2/3/4 van 31 oktober 2002 en 4 november 2002 over een ontwerp van programmawet (Parl. St. Kamer 2002-03, nr. 2124/1, 450-451). Zie hierover ook uitvoerig de kritische beschouwingen van K. MUYLLE en J. VAN NIEUWENHOVE, “Een ontspoorde programmawet”, T.B.P., 2003, 414-415.

¹⁹⁶ J. VAN NIEUWENHOVE, “Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de Raad van State (2002)”, T.V.W. 2003, 206 en het aldaar geciteerde advies 33.553/1 van 4 juni 2002 (Parl. St. VI. Parl. 2002-03, nr. 1355/1, 383) waarin de Raad van State over een voorontwerp van Vlaams decreet betreffende het onderwijs stelt “dat de stellers van het ontwerp zouden moeten nagaan of sommige bepalingen van het ontwerp, die als autonome bepalingen zijn geconcipieerd, niet beter als afzonderlijk ontwerp aan het parlement worden voorgelegd (...)”.

Het enige positieve aan het verhaal over de programmawetten, is dat er stilaan binnen het parlement een vorm van “*ras-le-bol*”-gevoel lijkt te ontstaan dat niet meer alleen beperkt blijft tot de oppositie¹⁹⁷ maar ook – al dan niet uitgesproken – leeft binnen de meerderheidsfracties¹⁹⁸. Zopas liet Kamervoorzitter De Croo op verzoek van kamerlid P. Tant nagaan hoeveel van de zowat vijfhonderd artikelen van het eind november 2004 ingediende ontwerp van programmawet niets met de begroting te maken hebben. Uit de nota van de diensten blijkt volgens *De Standaard* dat minstens één vijfde van de artikelen niets met de begroting te maken heeft en dat het verband met de begroting hoogst onzeker is voor nog eens zowat een vierde van de artikelen¹⁹⁹.

Men moet zich er echter van bewust zijn dat reglementsartikelen alléén niet zullen volstaan om het misbruik van de programmawetten een halt toe te roepen (het is immers in laatste instantie toch altijd de parlementaire meerderheid die beslist of een bepaling al dan niet de uitvoering van de begroting betreft...). Wil men echt iets veranderen, dan moet men ook de regering ervan overtuigen dat zij zélf enige terughoudendheid aan de dag moet leggen²⁰⁰.

¹⁹⁷ Zie het voorstel (de heren P. Tant en P. De Crem) “tot wijziging van het Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers met betrekking tot de programmawetten” (Parl. St. Kamer B.Z. 2003, nr. 51/1). De auteurs stellen voor om in het hoofdstuk over de behandeling van de begrotingsontwerpen uitdrukkelijk te bepalen: “Ontwerpen van programmawetten evenals wetten die diverse bepalingen bevatten ter uitvoering van de begroting (of begrotingscontrole) mogen alleen bepalingen bevatten die rechtstreeks de uitvoering van die begroting betreffen. Bepalingen die andere aangelegenheden regelen worden uit het ontwerp gelicht en kunnen het voorwerp uitmaken van een afzonderlijk wetsontwerp of wetsvoorstel”.

¹⁹⁸ Zie bijvoorbeeld het artikel “VLD-senatoren hekelen ‘misbruik’ programmawet”, *De Tijd* 2 juli 2004 en het voorstel “tot wijziging van de artikel 55 en 56 van het Reglement van de Senaat”, ingediend door VLD-senator – dus lid van de meerderheid – P. Vankrunkelsven (Parl. St. Senaat 2004-05, nr. 3-980/1). Daarnaast is in de Senaat ook het (oppositie)voorstel van mevr. S. de Bethune c.s. “tot wijziging van artikel 55 van het Reglement van de Senaat, met betrekking tot de programmawetten” aanhangig (Parl. St. Senaat 2004-05, nr. 3-987/1).

¹⁹⁹ *De Standaard* 26 november 2004.

²⁰⁰ M.N.H. VAN DER NAT (o.c., 211) wijst op het bestaan van een Franse (regerings)circulaire van 2 januari 1993, die een aantal beperkingen heeft gesteld aan het gebruik van de “*lois fourre-tout*”, door o.m. te bepalen dat ze nooit belangrijke hervormingen mogen bevatten en dat, als verschillende bepalingen één coherent geheel vormen, het aanbeveling verdient er afzonderlijke ontwerpen van te maken.

11.2. Is het parlement nog meester van zijn agenda?

Op zich is de spanning tussen een regering die het liefst al haar voorontwerpen rechtstreeks in het Staatsblad zou publiceren, enerzijds, en een parlement dat een minimum aan tijd en respect eist, anderzijds, universeel in de Westerse parlementaire democratieën. Moeilijker te begrijpen is daarentegen dat de meeste West-Europese parlementen er zo slecht in slagen om van de regering het respect af te dwingen dat ze verdienen. Op twee belangrijke parlementen na – met name het Britse²⁰¹ en het Franse²⁰² – zijn de meeste West-Europese parlementen nochtans meester over hun agenda. Als ze toegeven aan de grillen van de regering, dan doen ze dat dus om politieke redenen, niet omdat ze daartoe juridisch verplicht zijn²⁰³.

De parlementaire agenda is, zoals G. van der Biesen fijntjes opmerkt, “vaak de verzadiging nabij”²⁰⁴ en als het er echt op aan komt wordt de houdgreep van de regering soms robuust gedemonstreerd en is er “van de rationalisering van het wetgevingsproces maar weinig meer te bekennen”²⁰⁵. Maar Kamer, Senaat en Vlaams Parlement moeten in eigen

²⁰¹ In het Verenigd Koninkrijk beschikt de regering over een rijk gamma instrumenten met behulp waarvan het zijn tijdschema aan het parlement kan opleggen: van “*guillotine motions*” over “*timetable motions*” tot “*programme motions*” (R. BLACKBURN en A. KENNON, o.c., 6-17, 6-120, 6-251, 7-017 en 7-024).

²⁰² In Frankrijk werd het systeem van de twee (gewone) zittingen per jaar in 1958 ingevoerd met de bedoeling de macht van het parlement te verkleinen. Wetsontwerpen werden systematisch te laat ingediend, bij voorkeur aan het einde van een zitting. Sinds de grondwetswijziging van 1995 is er nog slechts één gewone zitting per jaar, die begint op de eerste werkdag van oktober en eindigt op de laatste werkdag van juni. Het nieuwe art. 28 van de Grondwet bepaalt echter dat het aantal vergaderdagen maximaal 120 bedraagt. Ten gronde is er dus niet veel veranderd. De invloed van de regering op de agenda van beide Kamers is in Frankrijk zeer groot. De door de regering ingediende ontwerpen en de door haar aanvaarde wetsvoorstellen worden bij voorrang besproken en in de volgorde die de regering heeft bepaald. Dit systeem is bekend onder de naam “*ordre du jour prioritaire*”; het is een agenda waarover door de assemblee niet kan worden gestemd. (M.N.H. VAN DER NAT, o.c., 42-49). Voeg daarbij de diverse verkorte procedures (“*procédure d’adoption simplifiée*”, “*vote sans débat*”, “*vote avec débat restreint*”; M.N.H. VAN DER NAT, o.c., 87-97) en de mogelijkheid voor de regering om op ieder ogenblik van het debat de vertrouwenskwestie te stellen (M.N.H. VAN DER NAT, o.c., 107-118) en het wordt duidelijk dat de Franse regering het tijdschema van de parlementaire bespreking volledig in handen heeft.

²⁰³ Zie K. MUYLLE, o.c., 183 en de door hem geciteerde A. COOMANS, “Parliamentary Agenda-Setting: a comparative legal analysis”, *Mj*, 1998, 262-264.

²⁰⁴ G. VAN DER BIESEN, “Is het parlement voor rede vatbaar? De rationalisering van het wetgevingsproces”, *l.c.*, 395.

²⁰⁵ *Ibid.*, 396.

boezem durven kijken en leren nee te zeggen als de regering onredelijke eisen stelt. Bij “onredelijke eisen” denkt men overigens te snel aan toestanden zoals de “Everberg-wet”²⁰⁶ maar eigenlijk zijn die vrij uitzonderlijk en hebben ze een marginale impact op de kwaliteit van de wetgeving. Veel nefaster voor de kwaliteit van de wetgeving zijn bepaalde “systemen” waarbij nog nauwelijks wordt stilgestaan. Deboutte en Vander Stichele stellen terecht vragen zoals: waarom aanvaardt men dat wetsontwerpen op de vooravond van de (commissie)vergadering worden rondgedeeld²⁰⁷? Waarom worden alle commissievergaderingen op enkele dagen geconcentreerd²⁰⁸? Waarom aanvaardt men dat belangrijke ontwerpen op dezelfde dag in commissie en in plenum worden behandeld²⁰⁹? We zouden er zonder moeite nog een aantal kunnen aan toevoegen: waarom aanvaardt de Kamer om in commissie de bespreking aan te vatten zonder over de definitieve tekst van het ontwerp te beschikken? Waarom aanvaardt de Senaat – *nota bene* al sinds 1907! – wetsontwerpen te bespreken die nog niet zijn aangenomen in de Kamer²¹⁰?

Sommige parlementen proberen op hun manier regels in te bouwen om zichzelf te beschermen tegen overmatige tijdsdruk. Enkele daarvan zouden ook bij ons niet misstaan. Zo bepaalt het Reglement van de Deense Folketing dat er minstens dertig dagen moeten verlopen tussen de indiening van een wetsontwerp en de derde (en laatste) lezing²¹¹. In Zweden bepaalt de wet op de *Riksdag*²¹² dat deze assemblee, op voorstel van haar voorzitter, de deadline vaststelt voor de indiening van ontwerpen die de regering nog tijdens de lopende zitting wil goedgekeurd zien. Ontwerpen die na het verstrijken van die datum worden ingediend, worden niet meer

²⁰⁶ Wet van 1 maart 2002 betreffende de voorlopige plaatsing van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, *B.S.* 1 maart 2002.

²⁰⁷ R. DEBOUTTE en A. VANDER STICHELE, “L’élaboration de la loi au niveau des commissions parlementaires”, in B. JADOT en F. OST, *Elaborer la loi aujourd’hui, mission impossible?*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1999, 128.

²⁰⁸ *Ibid.*, 131.

²⁰⁹ *Ibid.*, 136.

²¹⁰ Art. 27-1 van het Senaatsreglement (zie *Parl. St.* Senaat 1906-07, nrs. 23 en 49; *Hand.* Senaat 29 mei 1907, 201-9 en 2 augustus 1907, 354-8). K. Muylle wijst er terecht op dat dit zelfs uit het oogpunt van de tijdsbesparing een halfslachtige maatregel is, aangezien de Senaatscommissie niet kan stemmen en zij nooit zeker is dat zij de juiste tekst bespreekt (de Kamer kan die tekst immers nog wijzigen...) (K. MUYLLE, o.c., 184).

²¹¹ Working Group on the Quality of Legislation, o.c., 21.

²¹² Hoofdstuk 3, art. 3 tot 5.

behandeld, tenzij er uitzonderlijke motieven worden aangevoerd door de regering. In sommige kleinere of regionale parlementen wordt soms ook een soort “cooling off period” ingebouwd²¹³. In grotere, politieke assemblees lijkt dat echter een illusie.

Dichter bij huis is het hoopgevend dat het Vlaams Parlement in zijn Reglement heeft ingeschreven dat “om in behandeling te kunnen worden genomen, (...) een ontwerp van decreet ten minste zeven vrije dagen voordien onder de volksvertegenwoordigers en de leden van de regering (moet) worden verspreid, tenzij tot de spoedbehandeling wordt besloten.”²¹⁴ Minder hoopgevend is dan weer dat in het zogenaamde “Eindrapport” als aanbeveling stond dat “de mogelijkheid die het Reglement biedt om ontwerpen of voorstellen van decreet via een spoedprocedure te behandelen in de commissie of in de plenaire vergadering” moest worden “beperkt tot die gevallen die effectief een dringende actualiteitswaarde hebben. De motivering wordt in de memorie van toelichting of in de toelichting vermeld”²¹⁵, maar dat die aanbeveling na bezwaar van de regering werd geschrapt door het Bureau²¹⁶.

De bovengenoemde – “defensieve” – maatregelen, die moeten verhinderen dat het parlement gedwongen wordt binnen een onmogelijk korte termijn de bespreking van regeringsontwerpen af te ronden, worden echter prompt “overruled” als de regering vindt dat het doel de middelen heiligt.

11.3. Gebrek aan lange-termijnplanning

Sommige overhaaste besprekingen zijn noch aan de machiavellistische trekjes van ministers, noch aan een echte urgentie toe te schrijven, maar veeleer aan het ontbreken van een “wetgevingsagenda”. In de meeste West-Europese landen bestaat er weinig lange-termijncoördinatie tussen de regering en het parlement. Daardoor worden er soms maandenlang nauwelijks regeringsontwerpen ingediend en houden de commissies zich onledig met het aanhoren van eindeloze reeksen mondelinge vragen. En plots – bij voorkeur vlak voor het reces – maken alle ministers hun laden

²¹³ Zie bijvoorbeeld in Oberösterreich de “Stillhaltefrist” (S. MERGAERTS, *l.c.*, 52).

²¹⁴ Art. 54 nr. 4. Zie ook art. 59 nr. 3 en art. 61 nr. 3. Zie voorts P. POPELIJER, “De organisatie van het besluitvormingsproces inzake wetgeving”, *l.c.*, 34.

²¹⁵ Eindrapport, 21.

²¹⁶ Beslissing Bureau Vlaams Parlement, 4 januari 1999.

schoon zodat er onvermijdelijk “files” ontstaan in de bevoegde commissies.

De regering is meestal geneigd te stellen dat het onmogelijk is een alomvattende wetgevingsplanning te maken, omdat er te veel onvoorspelbare factoren meespelen. Dat was ook het standpunt van de Nederlandse regering, maar het heeft haar niet belet om minder verregaande maatregelen te nemen die ook erg nuttig kunnen zijn, zoals een periodiek overleg tussen de ministeriële departementen en de overeenstemmende vaste commissies, over de prioriteiten voor de volgende maanden en over de in commissie te halen deadlines. In Nederland is het bovendien gebruikelijk dat de eerste minister aan de voorzitters van beide Kamers een lijst verzendt van enerzijds aanhangige ontwerpen die de regering voor een bepaalde datum wil aangenomen zien, en anderzijds minder dringende ontwerpen²¹⁷. Ook in het Belgische Parlement was dit gebruikelijk tot 1999²¹⁸.

Dat het best mogelijk is om een lange-termijnplanning te maken op wetgevend gebied, bewijst het Europees Parlement, waar al jarenlang aan wetgevingsplanning wordt gedaan²¹⁹. Maar het valt niet te ontkennen dat de relaties tussen het EP en de commissie nog steeds danig verschillen van die tussen een nationaal parlement en de overeenkomstige regering.

Men notere alvast dat het Vlaamse regeerakkoord 2004 in de invoering van een “regelgevingsagenda” voorziet. Hoop doet leven...

12. Wetsevaluatie *ex post*

Het besef dat de taak van de wetgever niet ophoudt op het ogenblik dat zijn eindproduct – de wet of het decreet – de parlementaire fabriek uitrolt, heeft stilaan ingang gevonden in alle West-Europese parlementen. Het Duitse *Bundesverfassungsgericht* heeft dit principe de “*Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers*” genoemd: een zorgvuldige wetgever heeft

²¹⁷ “Zicht op wetgeving”, Tweede Kamer, Kamerstukken II, 1990-91, 22 008, nrs 1-2, 38.

²¹⁸ K. MUYLLE, *o.c.*, 185.

²¹⁹ Zie het kaderakkoord over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de Commissie van 5 juli 2000 (PB. C 121 van 24 april 2001) en art. 57 van het Reglement van het EP. Voor meer details, zie K. MUYLLE, *o.c.*, 185.

de plicht zijn eindproduct op geregelde tijdstippen te evalueren en waar nodig bij te sturen²²⁰.

De middelen die kunnen worden ingezet om dat doel te bereiken, zijn verscheiden. Ze zijn reeds uitgebreid beschreven in andere publicaties over de evaluatie van de wetgeving²²¹. We gaan er binnen het bestek van deze bijdrage dan ook niet op in.

Op federaal vlak staat men momenteel het verst. Het federale regeerakkoord van juli 2003 voorziet uitdrukkelijk in de invoering van een vorm van wetsevaluatie in het federale Parlement²²² en momenteel zijn er in de Senaat twee teksten aanhangig die allicht vroeg of laat in een of andere vorm federale wet zullen worden²²³.

Op Vlaams niveau staat men iets minder ver, maar de bedoeling is even duidelijk: in het Vlaams regeerakkoord 2004 is onder meer sprake van een “grondige wetsevaluatie voor bestaande regelgeving” en van “de idee van decreten met vervaldatum, gekoppeld aan grondige evaluatie”²²⁴.

Hoewel we binnen het raam van deze bijdrage niet nader kunnen ingaan op de wetsevaluatie *ex post* in haar geheel, willen we de aandacht vestigen op twee technieken van evaluatie *ex post* die momenteel reeds worden gebruikt in het federale en het Vlaams Parlement, met name de opvolging van de uitvoering van wetten en de opvolging van de arresten van het Arbitragehof.

12.1. De opvolging van de uitvoering van wetten

Ongeacht of het al dan niet zélf is betrokken bij de evaluatie *ex post* van de wetten die het heeft aangenomen, is het van het grootste belang dat

²²⁰ Zie G. KRETSCHMER, o.c., 20, die verwijst naar *Bundesverfassungsgericht* 25, 1 (12f); 86, 369 (379ff.).

²²¹ Zie de verwijzingen naar de rechtsleer in voetnoot 23.

²²² “In het parlement zal een vorm van wetsevaluatie worden ingevoerd waarbij de in voege zijnde wetten zullen geëvalueerd worden; effectiviteit, proportionaliteit, transparantie en coherentie zullen bij deze beoordeling de uitgangspunten zijn” (*Een creatief en solidair België*, juli 2003, 76).

²²³ Wetsontwerp “tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie” (*Parl. St.* Kamer 2003-04, nr. 29/12) en wetsvoorstel (dhr. Vandenbergh) “houdende instelling van een procedure voor de evaluatie van de wetgeving” (*Parl. St.* Senaat 2003-04, nr. 3-464/1).

²²⁴ Vlaamse regering, Regeerakkoord 2004, *Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen*, 60.

het parlement controleert of de regering ook de nodige uitvoeringsmaatregelen neemt voor de toepassing van die wetten. Vooreerst omdat dergelijke opvolging past binnen de algemene controlebevoegdheid van het parlement en omdat het de enige manier is om ervoor te zorgen dat het parlement het primaat van de formele wetgever toch nog enigszins behoudt²²⁵. Vervolgens omdat de artikelen 108 van de Grondwet en 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen vereisen dat de nodige uitvoeringsbesluiten binnen een redelijke termijn worden genomen²²⁶.

En tot slot omdat anders de aansprakelijkheid van de Staat in het geding dreigt te komen. Indien er te veel tijd verloopt tussen het moment waarop de wet wordt gepubliceerd en het moment waarop de nodige uitvoeringsbesluiten worden genomen, zet men de burger immers op het verkeerde been en schaadt men de rechtszekerheid. De publicatie van de wet heeft dan een “aankondigingseffect”, maar de concrete rechtsgevolgen worden niet of niet volledig gesorteerd bij gebrek aan uitvoeringsbesluiten²²⁷.

²²⁵ Zie hierover de interessante beschouwingen van M. ADAMS (“Wetgeving en beleid: pleidooi voor een heroverweging van de rol van het parlement in het wetgevingsproces en een systeem van wetsevaluatie”, *R.W.* 1992-93, 1045), die een aantal mogelijke technieken beschrijft om dat primaat in stand te houden, onder meer:

- de gecontroleerde reglementering (wet treedt pas ruime tijd na bekendmaking in werking en gedurende die tijd krijgen de parlementsleden de tijd om de minister te ondervragen);
- de voorwaardelijke reglementering (uitvoeringsmaatregelen moeten worden voorgelegd aan het parlement en treden pas een bepaald aantal dagen later in werking, tenzij een aantal parlementsleden eist dat de materie bij formele wet wordt geregeld);
- de tijdelijke reglementering (uitvoeringsmaatregel moet zo snel mogelijk worden gevolgd door formele wet);
- de reglementering met inspraak (ontwerpregeling wordt gepubliceerd in het Staatsblad, iedereen krijgt de mogelijkheid om zijn bezwaren kenbaar te maken).

Het zwakke punt van al die technieken blijft echter dat het parlement de regering moet willen controleren (en zich met andere woorden in een dualistische positie moet willen plaatsen tegenover de regering)...

²²⁶ Zie onder meer het Advies Raad van State 33.376/2 van 4 juni 2002 over een ontwerpbesluit van de Franse Gemeenschapsregering “modifiant l’arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 12 mai 1999 portant diverses mesures en matière d’allocation et prêts d’études” (geciteerd door J. VAN NIEUWENHOVE, *Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State* (2002), *T.V.W.* 2003, 223).

²²⁷ Voor een voorbeeld zie “Beveiliging Belgische kerncentrales is te laks”, *De Morgen* 15 november 2004. In april 2003 keurde het federale Parlement een wet goed om kerncentrales, opwerkingsfabrieken en opslagplaatsen voor nucleair afval beter te beschermen tegen terreuraanslagen en sabotage, maar het blijft anderhalf jaar later wachten op de uitvoering van die wet...

Om nog te zwijgen over het feit dat na enige tijd niemand nog weet welke bepalingen van een wet uitvoerbaar respectievelijk nog uit te voeren zijn.

De onthechting waarmee het federale en het Vlaamse Parlement de uitvoering van de wetgeving opvolgen is verbazingwekkend wanneer men vergelijkt met bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, waar enorm veel aandacht wordt besteed aan de controle op de “*delegated legislation*”²²⁸. En ook onze zuiderburen doen het op dat stuk beter: vooreerst moeten alle ministers op het ogenblik dat ze een ontwerp indienen, aan het “*Secrétariat général du gouvernement*” een fiche overleggen waarin de belangrijkste uitvoeringsbepalingen zijn opgenomen evenals een kalender voor hun uitvaardiging. Vervolgens moeten alle voorzitters van de vaste commissies van de Franse *Sénat* jaarlijks een mededeling doen over de genomen uitvoeringsmaatregelen, de vastgestelde veranderingen en de eventuele oorzaken ervan. Daarvan wordt een samenvattend verslag opgesteld, dat aan de voorzitter van de Senaat wordt gericht, aan de Conferentie van voorzitters van die assemblee wordt voorgelegd en vervolgens openbaar wordt gemaakt²²⁹.

In België heeft alleen de Kamer van Volksvertegenwoordigers – al een vijftal jaar – een artikel in haar Reglement, dat bepaalt dat zesmaandelijks aan de Conferentie van voorzitters een lijst wordt voorgelegd van de wetten waarvoor (nog) niet alle vereiste uitvoeringsmaatregelen zijn genomen. In de praktijk beschikken de kamerleden dus over de mogelijkheid om de regering te controleren, maar zij blijken daar nauwelijks gebruik van te maken. P. Popelier is van oordeel dat die situatie misschien zou kunnen verbeteren mocht men de lijst publiceren als parlementair stuk, zoals oorspronkelijk was gepland²³⁰.

²²⁸ Zie onder meer de “*negative and affirmative procedure*” (R. BLACKBURN en A. KENNON, o.c., 6-162). Zie ook X., *Hansard Society Briefing Paper. Issues in Law Making – 3. Delegated Legislation*, Londen, Hansard Society, 2003).

²²⁹ De *Assemblée nationale* beschikt niet over een dergelijk algemeen controlemechanisme, maar publiceert wel éénmaal per jaar een informatieverlag over de toepassing van de fiscale bepalingen die in de financieringswet zijn opgenomen (Y.-M. DOUBLET en D. HOCHEDÉZ, *Simplification de la législation*, werkdocument overgelegd op een seminarie over de vereenvoudiging van de wetgeving, Rome, 1998, 9).

²³⁰ *Parl. St.* Kamer 1999-2000, nr. 448/1, 42.

12.2. De opvolging van de arresten van het Arbitragehof

P. Popelier stelt dat “*een systematische evaluatie van de wetgeving op overbodigheden, tegenstrijdigheden en onrechtmatigheden (...) minstens een structurele opvolging (zou) moeten inhouden van de arresten van het Arbitragehof*”²³¹. Arresten van vernietiging en ongrondwettigverklaring krijgen inderdaad vrij veel weerklank in de pers en er wordt vaak – al dan niet terecht – uit geconcludeerd dat de wetgever zich alweer eens heeft schuldig gemaakt aan “onbehoorlijke wetgeving”²³². De publieke opinie heeft dan ook vaak de indruk dat de wetgever zelfs niet de moeite doet om de door het Arbitragehof vastgestelde gebreken van zijn “product” te corrigeren. In de praktijk volgen de diensten van Kamer, Senaat en Vlaams Parlement nochtans al jarenlang die arresten op.

In de Senaat volgt de dienst Wetsevaluatie de rechtspraak van het Arbitragehof op. Telkens het Hof besluit tot de vernietiging of de ongrondwettigheid van een federale regelgeving, maakt de dienst ter attentie van het Bureau een nota waarin de inhoud van het arrest wordt toegelicht. “*Bovendien schetst zij de gevolgen van het arrest voor de federale wetgever: is, dankzij het arrest, het probleem van de baan of is een optreden van de wetgever alsnog aangewezen of zelfs vereist?*”²³³

In de Kamer van Volksvertegenwoordigers analyseert de Juridische dienst de arresten van het Arbitragehof waarin een bepaling geheel of gedeeltelijk wordt vernietigd of ongrondwettig wordt verklaard²³⁴. Die nota's worden bezorgd aan de Conferentie van voorzitters, die ze ook uitdrukkelijk verzendt naar de bevoegde commissie. De nota's worden ook gepubliceerd op de website van de Kamer²³⁵.

²³¹ “Wanneer men bepalingen opheft die na een prejudiciële vraag onrechtmatig werden geacht door het Arbitragehof, kan in sommige gevallen een juridische lacune opduiken die weer moet worden opgevuld door nieuwe regelgeving. Elke wet kristalliseert immers bepaalde belangen die de wetgever wil beschermen; de afschaffing van een rechtsregel doet ook deze bescherming wegvallen” (P. POPELIER, “Tien stellingen over wetsevaluatie”, l.c., 209).

²³² Zie bijvoorbeeld “Arbitragehof blaast drugswet op”, *De Morgen* 21 oktober 2004, en het “Standpunt” van Y. Desmet over die vernietiging in diezelfde krant.

²³³ G. VAN DER BIESEN, “Wetsevaluatie in het parlement”, l.c., 247.

²³⁴ Voor meer details, zie H. DE CROO, “De invloed van de arresten van het Arbitragehof op het parlementaire werk”, R.W. 2001-02, 262 e.v.

²³⁵ Zie www.dekamer.be, rubriek “Juridische dienst”.

In het Vlaams Parlement maakt de Legistieke Cel dezelfde soort nota's ter attentie van het Bureau. Occasioneel formuleert die cel ook tekstvoorstellen.

Net zoals in het geval van de opvolging van de uitvoeringsbesluiten, is de vraag dus niet of het materiaal voorhanden is, maar wel of het optimaal wordt benut. Als men het louter formeel bekijkt, is de conclusie nogal ontvullend: van alle arresten die dit jaar door de Conferentie van voorzitters van de Kamer naar de vaste commissies zijn verwezen, is er niet één formeel geagendeerd en ook de regering heeft in al die tijd – ondanks het herhaalde aandringen van Kamervoorzitter De Croo – nooit formeel gereageerd op de naar de commissies verwezen arresten.

De laatste maanden lijkt er in de Kamer echter beterschap in zicht te zijn. Vooreerst heeft eerste minister Verhofstadt aangekondigd dat de dienst Geschillen van de regering, bij het verzenden van de arresten aan de regeringsleden, voortaan zal onderstrepen dat iedere minister voor zich moet uitmaken of een wetgevende reactie op het arrest noodzakelijk is. Voorts is recentelijk in de Kamercommissie voor de herziening van de Grondwet een voorstel van resolutie besproken van de heer P. Tant, "betreffende de systematische opvolging van de vernietigingsarresten van het Arbitragehof."²³⁶ Tijdens die vergadering heeft de commissie voorgesteld dat de Kamer overeenkomstig artikel 33 van haar Reglement een subcommissie zou oprichten, om de wetsontwerpen te onderzoeken welke de regering indient als reactie op een arrest van het Arbitragehof. Het bestaan van dergelijke subcommissie zou een stap vooruit zijn, omdat ze een "zweepfunctie" zou kunnen uitoefenen inzake de opvolging van de arresten. Anderzijds kan men zich afvragen of één subcommissie in staat is om voorstellen en ontwerpen uit de meest diverse rechtstakken inhoudelijk op te volgen. Inhoudelijke samenwerking met de vaste commissies die een globaal overzicht van de materie hebben, lijkt dan ook aangewezen. En tot slot zij gewezen op het ontwerp "tot oprichting van een parlementair comité belast met de wetsevaluatie" dat momenteel in de Senaat aanhangig is.²³⁷ Volgens dat ontwerp, neemt het Comité eenmaal per maand de arresten van het Arbitragehof in overweging die een invloed hebben op de doeltreffende werking van het rechts-

²³⁶ Parl. St. Kamer 2004-05, nr. 1367/1.

²³⁷ Parl. St. Kamer 2003-04, nr. 29/12.

bestel. Het Comité stelt een verslag op waarbij voorstellen van wetgevend initiatief kunnen worden gevoegd.

Tot slot mag men zich evenmin blindstaren op de formele kant van de zaak. In de praktijk blijken immers zowel de individuele kamerleden²³⁸ als de regering²³⁹ wel degelijk initiatieven te nemen, zonder dat er altijd een formele band is met de verzending van de analyses van die arresten.

13. Tot besluit

Onder druk van de rechtspraak en de publieke opinie lijken de parlementaire assemblees – zowel bij ons als in het buitenland – zich de laatste jaren in versneld tempo bewust te worden van het feit dat zij de zorg voor de kwaliteit van de wetgeving niet alleen aan de regering kunnen/mogen overlaten.

Het parlement vertoont als wetgever een aantal "inherente" gebreken, zoals een tekort aan lange-termijnvisie of de neiging om de politieke, economische en beleidstechnische rationaliteit te laten primeren op de juridische... Die gebreken zijn onvermijdelijk voor een gekozen assemblee en zijn ten gronde niet-corrigeerbaar, tenzij men bereid zou zijn de wetgevende macht (deels) over te dragen aan technocratische organen met minder legitimiteit, *quod* – hopelijk – *non*. De legitimiteit van de beslissing is in een parlementaire democratie immers ook een voorwaarde voor behoorlijke wetgeving – in onze ogen zelfs de belangrijkste...

Dat ontslaat het parlement echter niet van de plicht te zoeken naar de meest efficiënte werkmethodes om behoorlijke wetgeving te produceren en meer bepaald ervoor te zorgen dat het beginsel van de zorgvuldigheid – in het vuur van het politieke debat – niet teveel in de verdrukking komt.

²³⁸ Zie bijvoorbeeld het wetsvoorstel "tot wijziging van artikel 232 van het Burgerlijk Wetboek betreffende de echtscheiding op grond van feitelijke scheiding van meer dan twee jaar, om een door het Arbitragehof aangestipte discriminatie op te heffen" (Parl. St. Kamer 2003-04, nr. 1354/1), dat een reactie is op arrest 81/2004 van het Arbitragehof; zie ook het wetsvoorstel "tot wijziging van artikel 417 van het Wetboek van Strafvordering teneinde bij cassatieberoep gelijke behandeling inzake de kennisgeving aan de partijen te waarborgen" (Parl. St. Kamer 2003-04, 1316/1), dat een reactie is op arrest 120/2004 van het Arbitragehof.

²³⁹ Zie bijvoorbeeld art. 2 van het wetsontwerp "houdende bepalingen betreffende de termijnen, het verzoekschrift op tegenspraak en de procedure van collectieve schuldenregeling" (Parl. St. Kamer 2003-04, 1309/1).

Die werkmethodes worden – om het parlement tegen zichzelf te beschermen – het best in strikte procedureregels vastgelegd.

In een rechtsvergelijkend perspectief scoren het federale en het Vlaamse Parlement lang niet slecht. Zo is de eis van de Kamer van Volksvertegenwoordigers dat de regeringsontwerpen vergezeld gaan van een officieuze coördinatie van de wetsartikelen die door het ontwerp worden gewijzigd, een eenvoudige maar in de praktijk zeer doeltreffende maatregel om de kwaliteit van de wetgeving te verbeteren. Voorts stellen we zowel in het federale als in het Vlaams Parlement vast dat er steeds meer aandacht wordt besteed aan de wetgevingstechnische revisie van voorstellen en amendementen. En op het niveau van de bespreking in de commissies staan we minstens even ver als onze buurlanden: er wordt een verantwoord gebruik gemaakt van de inbreng van deskundigen en van hoorzittingen, er wordt actief gezocht naar middelen om de kwaliteit van de amendementen te waarborgen en er wordt steeds meer aandacht besteed aan wetgevingstechnische verbeteringen op het niveau van de commissie.

De vaststelling dat niet alles kommer en kwel is, belet echter niet dat er nog heel wat concrete maatregelen kunnen worden genomen. De ervaring in het buitenland is op dat stuk rijk aan goede voorbeelden, die echter niet noodzakelijkerwijs allemaal transposeerbaar en nog minder allemaal onderling combineerbaar zijn.

In het belang van een grondige evaluatie *ex ante* en van de transparantie van de wetgeving kan het zinvol zijn na te denken over methodes om het parlement in een vroeger stadium te betrekken bij de totstandkoming van (voor)ontwerpen van een wet. Gezien onze zeer specifieke politieke constellatie is dat echter alleen realistisch voor minder partijpolitiek of communautair geladen materies en het zou wellicht ook een grondig in vraag stellen van het huidige commissiestelsel impliceren.

Heel vaak komt het er vooral op aan dat de wetgever zorgvuldiger tewerk moet gaan. Zo zou de regering aan de bron heel wat ellende kunnen vermijden door te zorgen voor betere tweetalige teksten (hetzij door een stelsel van “*parallel drafting*” in te voeren, hetzij door een centrale, gespecialiseerde vertaaldienst op te richten) en door meer zorg te besteden aan de formulering van de memorie van toelichting. Behalve het comfort van de regering zien we ook geen enkele reden waarom de Kamer zou blijven aanvaarden dat de regering voor programmawetten geen gecoördineerde tekst levert en waarom geen gebruik wordt gemaakt

van het gebruiksklare systeem voor de elektronische indiening van wetsontwerpen.

Kamer, Senaat en Vlaams Parlement zouden van hun kant een eenvoudige maar efficiënte bijdrage kunnen leveren tot de kwaliteit van de wetgeving, door het belang van de parlementaire voorbereiding – en meer bepaald het commissieverslag – beter in te schatten. Dat kan bijvoorbeeld door de automatische koppeling tussen openbare vergadering en nominatief verslag ongedaan te maken, door een deel van de algemene bespreking te vervangen door een schriftelijke procedure, door te bepalen dat het verslag bepaalde verplichte rubrieken moet bevatten en/of door de rol van de rapporteur te versterken en hem meer inhoudelijke verantwoordelijkheid te laten dragen voor de kwaliteit van het verslag en van de aangenomen tekst.

Voorts kunnen Kamer en Senaat – in afwachting van de eventuele invoering van een meer ambitieuze vorm van wetsevaluatie *ex post* – een beter gebruik maken van twee concrete instrumenten waarover ze nu al beschikken om de goedgekeurde wetten te evalueren. De bestaande instrumenten voor de opvolging van de uitvoering van wetten (in de Kamer) en voor de opvolging van de arresten van het Arbitragehof (in Kamer, Senaat en Vlaams Parlement) worden momenteel immers onderbenut.

De meest ingrijpende maatregel om de kwaliteit van de wetgeving te verbeteren zou ongetwijfeld de invoering zijn van een gespecialiseerde “commissie voor de wetgeving”, die parallel met het inhoudelijke onderzoek van het ontwerp of voorstel door de bevoegde vaste commissie, de wetgevingstechnische aspecten onderzoekt.

De “*commission de rédaction*” van de Zwitserse federale assemblee is een interessant voorbeeld omdat ze ook toeziet op de concordantie van de taalversies. Ze lijkt echter moeilijk in te passen in onze parlementaire traditie, die veel sterker is doordrongen van de “conflictidee” en die slechts één, continue zitting kent (in tegenstelling tot de vier korte zittingen in het Zwitserse Parlement).

De Italiaanse “*Comitato per la legislazione*” lijkt beter verzoenbaar te zijn met onze parlementaire traditie, onder meer omdat ze in principe alleen advies geeft als één vijfde van de leden van de bevoegde vaste commissie daarom verzoekt en omdat haar verslag als bijlage in het

verslag van de vaste commissie wordt opgenomen. Dergelijke commissie is dus moeiteeloos te integreren in het bestaande commissiestelsel van Kamer, Senaat of Vlaams Parlement. Maar dan moet men wel bereid zijn te aanvaarden dat de commissiefase iets langer uitloopt dan ze momenteel doet.

En daar zijn we dan uiteindelijk aanbeld bij het altijd weerkerende knelpunt, met name (al dan niet vermeend) tijdsgebrek. Zolang het parlement zich door de regering in de rol laat drukken van een - vervelende maar onvermijdelijke - laatste "formaliteit" die moet worden vervuld alvorens de regeringstekst in het *Staatsblad* kan worden gepubliceerd, zijn alle maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van de wetgeving niet meer dan druppels op een hete plaat. In tegenstelling tot het Britse of het Franse Parlement hebben Kamer, Senaat en Vlaams Parlement wel degelijk het juridische meesterschap over hun agenda. Ook zonder nieuwe procedureregels hebben zij de mogelijkheid om respect op te eisen voor hun werk en nee te zeggen wanneer de regering onredelijke eisen stelt. De oude, negentiende-eeuwse tegenstelling tussen regering en parlement is vervangen door een tegenstelling tussen regeringsmeerderheid en oppositie, dat weet iedereen. Het zou echter geen kwaad kunnen mocht ze af en toe opnieuw de kop opsteken om de regering van antwoord te dienen.

Ook meer assertiviteit zal echter niet volstaan. Veel timingproblemen zijn immers niet aan kwade wil te wijten, maar aan een gebrek aan langetermijnplanning. Mocht het parlement van de regering eisen dat ze bij het begin van de zittingsperiode een lijst overlegt van alle ontwerpen die ze voor het einde van de zitting wil aangenomen zien, met een gedetailleerde planning voor indiening, dan zou het werk niet alleen beter kunnen worden gespreid, maar zou ook onmiddellijk duidelijk worden wie verantwoordelijk is voor de overhaaste, onbehoorlijke bespreking van bepaalde ontwerpen en voorstellen...

Legisprudentie als nieuwe theorie van wetgeving

LUC WINTGENS¹

Het woord legisprudentie heeft verschillende betekenissen. De twee belangrijkste zijn de volgende. Legisprudentie betreft alle documenten die te maken hebben met de totstandkoming van wetgeving. Deze benadering wordt vooral in Nederland gebruikt, en bedoeld wordt, alle officiële stukken van de Raad van State, de regering en het parlement die te maken hebben met de totstandkoming van wetgeving. In die zin is het woord te vergelijken met "jurisprudentie", waaronder kan worden verstaan: alle officiële stukken inzake de rechtspraak, of de rechtspraak *tout court*.

In een andere betekenis wordt onder legisprudentie verstaan: de studie van de wetgeving als voorwerp van de wetgevingswetenschap. De wetgevingswetenschap wordt hier gezien vanuit hetzelfde perspectief als de rechtswetenschap. De rechtswetenschap of dogmatiek heeft als taak de beschrijving en systematisering van het geldende recht, met het oog op een verklaring ervan. Legisprudentie kan hierbij worden ondergebracht. Alles, ook de totstandkoming van wetgeving, kan het voorwerp van wetenschappelijke studie worden. Alleen is dat met legisprudentie, in de laatste betekenis gezien, een wat eigenaardige constructie, wanneer deze benadering wordt vergeleken met de klassieke rechtswetenschap zelf. Deze laatste heeft een object, namelijk het geldende recht, waarmee iets wordt gedaan. Legisprudentie heeft, vanuit dat perspectief, (nog) geen

¹ Hoogleraar aan de K.U.Brussel - Directeur van het Centrum voor Wetgeving, Regulering en Legisprudentie.