

HC 9, 14-11-2011, Staatsrecht 1a, 2011-2012

Dit hoorcollege ging over de procedure van wetgeving

Wet en wetgeving

Wetgeving is voor de overheid het belangrijkste middel om in te grijpen in ons leven.

De plaats van de wet in de staat is niet eenduidig. Wetten worden gezamenlijk gemaakt door de regering en de Staten-Generaal (art. 81 GW), zonder instemming van één van beide kan een wet niet tot stand komen. Dit is het democratische aspect van wetgeving.

Wetgeving heeft daarnaast een rechtsstatelijk aspect: Ook de staat zelf is gebonden aan haar eigen wetten, die wij als volk (via de gekozen volksvertegenwoordigers) hebben goedgekeurd. Dit is de zogeheten "Rule of Law". Onder de wetgevende macht kunnen twee zaken worden verstaan, het is belangrijk elke keer na te gaan welke vorm van wetgevende macht bedoeld wordt:

- Het instituut/orgaan: de wetgever
- Het functionele karakter, het werken met deze macht: de wetgeving

De overheid handelt niet alleen door het uitvaardigen van regels, maar ook door het nemen van besluiten in individuele gevallen.

1. Constitutioneel kader

De wet is op twee manieren een constitutioneel ankerpunt:

- De heerschappij van de wet is een uitdrukking van het politieke primaat van de Staten-Generaal. Hiermee is de democratie geconstitutionaliseerd.
- Als gevolg van de Rule of Law is de wet is een waarborg voor de rechtsstaat en voor de burgerlijke vrijheid.

2. Wetsbegrip

- Wet in formele zin: wet zoals omschreven in art. 81 GW, nl. een wet is gemaakt door regering en Staten-Generaal tezamen
- Wet in materiële zin: regelgeving, die **niet** is gemaakt door regering en Staten-Generaal tezamen, maar door een ander orgaan (waterschappen, AMvB)
- Formeel wetsbegrip: definieert een wet als een gezamenlijk besluit van regering en Staten-Generaal
- Materieel wetsbegrip: geeft een ander dan formeel antwoord op de vraag wat een wet is. Het is een poging een meer inhoudelijk antwoord te geven en niet alleen te kijken naar de opstellers van de wet. Vele antwoorden zijn dan mogelijk, zoals "een wet is een algemene bindende regel".

3. Normenhiërarchie

De GW geeft geen hiërarchie aan tussen de verschillende soorten wet- en regelgeving.

Er zijn twee invalshoeken om dit te bepalen:

- Wat is het bereik van de wet? Hoe meer bereik, des te hoger in de hiërarchie.
- Hoe zwaar is de procedure voor totstandkoming van de wet? Hoe zwaarder de procedure, des te hoger in de hiërarchie. De GW is moeilijker te wijzigen dan een gemeentelijke verordening.

De combinatie van deze invalshoeken leidt tot de volgende hiërarchie:

1. Unierecht en andere internationale regels
2. Het Statuut
3. De Grondwet
4. Rijkswet
5. Wet
6. Algemene maatregel van Rijksbestuur (Amvrb)
7. Algemene maatregel van Bestuur (Amvb)
8. Koninklijk Besluit
9. Ministeriële verordening
10. Provinciale verordening en verordeningen van PBO's (Publiekrechtelijk Bedrijfsorganisatie)
11. Gemeentelijke verordening en Waterschapsverordening

5. Functies wetgeving

Wetgeving heeft meerdere functies:

- Codificeren: Wetgeving is ooit begonnen als codificatie: de wens om de op dat moment geldende regels vast te leggen. De functie hiervan was het verder ordenen van de samenleving.
- Daarna kreeg wetgeving ook de functie om de samenleving te sturen en te structureren: Modifieren. Het onderscheid tussen codificeren en modifieren bestaat alleen theoretisch, het maakt geen deel uit van het wetgevingsproces.
- Rechtsgelijkheid: omdat de wetgeving voor iedereen geldt, heeft iedereen gelijke rechten en plichten

- Legaliteit: dit wordt bevorderd als er voldoende wetten in formele zin zijn, die beschrijven hoe het land moet worden bestuurd.

6. Procedure formele wet

De procedure bevat veel stappen en de Grondwet stelt zware eisen aan wetgeving. Wetgeving moet al deze stappen doorlopen omdat anders afbreuk aan de legitimatie wordt gedaan.

De wetgever moet twee zaken met elkaar verenigen: de staatsrechtelijke eisen en het doel dat met de nieuwe wet wordt beoogd.

1. Departementale voorbereiding

Op elk ministerie werken wetgevingsambtenaren om wetten te maken. Deze voorbereiding kost veel tijd. Het ministerie van Justitie heeft de taak om de kwaliteit van de wetgeving te bewaken.

2. Vaststelling wettekst in de Ministerraad *art. 45 (3) GW, art. 4(2), sub a1 RvORM*

Elke wet wordt voorzien van een Memorie van Toelichting: een tekst van het kabinet over het doel van de wet. Elk artikel wordt behandeld en voorzien van een richtlijn ter interpretatie.

3. Advies Raad van State *art. 73 (1) GW, art. 15, (1) Wet RvSt*

De Raad van State adviseert in algemene zin. De Raad wordt geacht niet-politiek te zijn, maar is dat wel. De regering is verplicht op elk advies van de Raad van State te antwoorden, maar de Ministerraad besluit steeds vaker van het advies van de Raad van State af te wijken.

4. Indiening Tweede Kamer *art. 83 GW*

5. Eventueel hoofdlijnen debat *art. 91 RvOTK*

De TK kan kiezen voor een hoofdlijnen debat, dit is niet verplicht. Voor een hoofdlijnen debat kan plaatsvinden, moet er eerst schriftelijk zijn gereageerd.

6. Verslag Commissie Tweede Kamer *art. 94 RvOTK*

Elk lid van de commissie schrijft namens zijn/haar fractie een reactie (bij meer leden van dezelfde fractie wordt slechts één reactie namens de fractie geschreven). Deze worden samengevoegd in het Verslag, dat wordt ondertekend door de voorzitter en de griffier van de commissie.

7. Nota n.a.v. Verslag

Reactie van de Ministerraad op het Verslag van de Tweede Kamercommissie.

8. Eventueel Nader Verslag *art. 94(3) RvOTK*

De Tweede Kamercommissie kan op de Nota n.a.v. Verslag reageren. Dit is vooral van belang voor de oppositie omdat hiermee het tempo kan worden vertraagd.

9. Nadere Nota n.a.v. Verslag

De reactie van de Ministerraad op een Nader Verslag

10. Eventuele Nota van Wijziging *art. 84(1) GW, art. 96 RvOTK*

De regering kan op deze manier voorafgaand aan de plenaire zitting de wet nog wijzigen.

11. Eventuele amendementen *art. 84(1) GW, art. 96 RvOTK*

De Tweede Kamer kan vanaf het begin van de behandeling van het wetsvoorstel gebruikmaken van het recht op amendement.

12. Eventueel wetgevingsoverleg Kamercommissie *art. 102 RvOTK*

De Commissie overlegt met de betrokken minister(s). Hier kunnen fracties alvast eventuele amendementen aankondigen. Dit kan slim zijn met oog op het zoeken van medestanders, maar ook onverstandig omdat je je al in de kaarten laat kijken.

13. Plenair debat *art. 101 RvOTK*

Elk wetsvoorstel moet in het openbaar besproken worden, dit gebeurt tijdens het plenaire debat.

14. Stemming *art. 103/104 RvOTK*

De stemming gebeurt bij meerderheid, tenzij de grondwet een gekwalificeerde meerderheid vereist.

15. Toezending voorstel Eerste Kamer *art. 85 GW, art. 107 RvOTK*

Dit is een taak van de Voorzitter van Tweede Kamer.

16. Voorlopig verslag/nader verslag/eindverslag Commissie Eerste Kamer *art. 58/59 RvOEK*

Ook hier eerst een schriftelijke behandeling en daarna een mondelinge (zie punt 18).

17. Memorie van Antwoord (eventueel nadere MvA) *art. 58(2) RvOEK*

Reactie van de ministerraad op de opmerking vanuit de Eerste Kamercommissie. Ook de Eerste Kamer kan nu het wetgevingsproces vertragen.

18. Plenair debat *art. 72 RvOEK*

19. Stemming *art. 105 RvOEK*

De stemming vindt één week na het plenaire debat plaats, tenzij het spoedeisend is.

20. Bekrachtiging *art. 87 en 47 GW*

Door het plaatsen van een handtekening bevestigt de regering haar wil om de wet door te zetten. Dit is lastig bij een initiatiefwet, waar de regering wellicht helemaal niet heeft.

21. Bekendmaking *art. 88 GW/art. 3 Bekendm. Wet*

Hiervoor bestaat een aparte wet, de bekendmakingswet.

22. Inwerkingtreding *art. 88 GW/art. 7 Bekendm. Wet*