

HC 5a, 05-10-2017, regelstelling en rechtspraak Duitsland en Frankrijk

In Nederland vormt de regering en de Staten-Generaal de wetgever. Het is redelijk normaal dat het parlement hier onderdeel van is maar de regering is in veel landen geen onderdeel van de wetgevende macht. De koning bekrachtigt in veel landen wel de wetsvoorstellen. In Nederland komen de meeste wetsvoorstellen van de ministeries. De Tweede Kamer wacht dus op voorstellen. Dit alles komt voort uit het monarchale stelsel van Nederland. In Nederland wordt niet echt opgeschreven welke hiërarchie er bestaat tussen verschillende wetten. Alleen de grondwet is vrij zeker hoger dan een gewone wet en een gewone wet is ook hoger dan een gemeentelijke verordening. Dit blijkt uit het feit dat een gemeentelijke verordening niet in strijd mag zijn met een wet. Bij koninklijk besluit kan een dergelijke gemeentelijke verordening vernietigd worden wegens strijd met de wet. Dit geldt ook voor provinciale verordeningen. De Nederlandse rechter mag wetten niet aan de grondwet toetsen, dit staat ook in de grondwet. Nederland is een van de enige landen die ook geen ander orgaan heeft die dit wel mag doen.

Duitsland

In 1919 heeft Duitsland bij de Weimar grondwet gebroken met het idee dat het staatshoofd samen met het parlement de wetten maakten. De wetgever was vanaf toen de Bondsdag, ondanks dat er nog wel andere organen bij het wetgevingsproces betrokken zijn. Vanuit het Duitse juridische denken is dit verdedigbaar vanwege art. 20 GG. In Duitsland komen de meeste wetsvoorstellen bij de regering vandaan. Het initiatiefrecht ligt in Duitsland bij de regering, de Bondsdag en de Bondsraad. Anders dan de Nederlandse Eerste Kamer heeft de Bondsraad het recht van initiatief (art. 76GG). Elke wetsvoorstel wat bij de Bondsregering vandaan komt gaat eerst naar de Bondsraad. Waarom is dit in het Duitse federale stelsel ook best wel logisch? De wetsvoorstellen moeten straks door de delen uitgevoerd worden dus moeten eerst maar eens langs de Bondsraad komen. Deze heeft zes weken om hierover na te denken en hier advies over uit te brengen. Daarna gaat het wetsvoorstel naar de Bondsdag om behandeld te worden. De Bondsdag komt op gegeven moment met een besluit, het gezetsbesluit. Het wetsvoorstel gaat vervolgens weer door naar de Bondsraad maar ditmaal voor het formele deel van de beslissingsprocedure. De Bondsraad kan dan verzoeken om het bijeenroepen van de bemittelsausschluss. Dit is een overlegcommissie bestaande uit leden van de Bondsdag en de Bondsraad. De Bondsraad heeft namelijk geen amendementsrecht maar hiermee kunnen ze de Bondsdag overtuigen dat er eigenlijk wijzigingen aan het wetsvoorstel moeten worden doorgevoerd. Indien het gaat om een wetsvoorstel waarbij de Bondsraad ook daadwerkelijk instemmingsrecht heeft kan de Bondsregering en de Bondsdag ook zelf met het verzoek komen voor een dergelijke commissie. Dit staat allemaal in art. 77 GG. Wanneer de commissie komt tot een wijziging van het wetsvoorstel dan moet de Bondsraad een nieuw besluit nemen. De Bondsraad heeft op grond van art. 77 GG twee soorten bevoegdheden want er zijn twee typen wetsvoorstellen. Aan de ene kant zijn er de Zustimmungsgesetze en aan de andere kant Einspruchsgesetze. Het gaat hierbij om toestemming en bezwaar. Het GG geeft bij de verschillende onderwerpen aan of dit een Zustimmungsgesetz is, hierbij heeft de Bondsraad dus volledige instemmingsbevoegdheid. Deze worden dus benoemd in het GG. Als de Bondsraad tegen deze wetsvoorstellen nee zegt dan gaat het wetsvoorstel dus niet door. Bij de bezwaarwetten is dit complexer. Wanneer zo'n wetsvoorstel verworpen wordt zijn er volgens het GG twee mogelijkheden. Als de Bondsraad het wetsvoorstel verworpt met een gewone meerderheid, gaat deze terug naar de Bondsdag en stemt hier opnieuw over. De Bondsdag kan dan bij een gewone meerderheid het bezwaar van de Bondsraad overrulen. Wanneer de Bondsraad het wetsvoorstel verworpt met een meerderheid van twee derde of groter, gaat deze ook terug naar de Bondsdag maar dan kan deze de Bondsraad pas overrulen met ten minste twee derde van het grondwettelijk aantal leden. Dit geeft de Bondsraad een sterke positie in het wetgevingsproces. Echter, de meeste wetsvoorstellen zijn Einspruchsgesetze en kunnen dus niet op deze manier worden tegengehouden.

De Duitsers weten vrij zeker dat de wet hoger is dan andere normen. Het is ook ondergeschikt aan de grondwet. Verordeningen zijn ondergeschikt aan de wet want deze moeten volgens het GG altijd op een wet gebaseerd zijn. Ook geldt de regel dat federaal recht hoger is dan deelstaatsrecht (voorrang). Deelstaatsrecht wat in strijd komt met federaal recht is onverbindend. Dit is een absolute grens. Ook in Duitsland is het verboden om federale wetten aan de grondwet te toetsen, dit mag geen enkele

rechter doen. In Duitsland is wel een speciaal orgaan wat dit wel mag doen en daar speciaal voor in het leven is geroepen. Dit is het Bundesverfassungsgericht, het federale grondwettelijke hof. De belangrijkste taken van dit orgaan zijn opgesomd in art. 93 en 100 GG. De bevoegdheid die het meeste werk aan het Bundesverfassungsgericht verzorgt staat in art. 93 lid 4 sub a GG. Dit is een grondswetklacht. Het gaat hier om ener gelei overheidshandeling waarvan je meent in je grondrechten aangetast wordt. Grondrechten worden ruim uitgelegd.

Frankrijk

In Duitsland geldt de Bondsdag als wetgever, in Frankrijk is dit niet het geval. Het Congres is in Frankrijk de wetgever. Beide huizen hebben het recht van initiatief en amendement. Wanneer beide huizen tot een verschillende wettekst komen kan de minister-president of op voordracht van beide voorzitters van de beide Kamers, een comité mixed paritair worden ingesteld. Dit lijkt op de Duitse vermittlungsausschluss. Er zitten in dit comité een gelijk aantal ministers uit de Assemblée als de Senat. Volgens art. 45 FGW is het de bedoeling om hiermee tot een gemeenschappelijk wetsvoorstel te komen. Iedere wijziging die dit comité wil aanbrengen heeft toestemming van de regering nodig. Wanneer de regering het niet met deze tekst eens is kan de regering de Assemblée opdragen de oorspronkelijke tekst aan te nemen.

De Fransen kennen een bijzondere status toe aan organieke wetten. Hiermee wordt wetgeving bedoelt die te maken heeft met de staatsinrichting zelf. Art. 46 FGW is hier van toepassing. Frankrijk is geen federatie en toch zegt de FGW dat de bevoegdheden van de wetgever beperkt zijn. Art. 34 FGW bevat een opsomming over die onderwerpen waarover de formele wetgever bevoegd is. Op grond van art. 11 FGW kan het volk wetgever zijn via een referendum. Daarnaast heeft ook de president regel stellende bevoegdheden, maar wel hele bijzondere. Op grond van art. 16 FGW is dit alleen zo in tijden van staatsnood. Dit lijkt op Duitsland in de Weimar tijd. De belangrijkste regel stellende bevoegdheid, naast die van het parlement, is die van art. 21 FGW. Hierin wordt gezegd dat de minister-president de reglementaire bevoegdheid uitoefent. De regering heeft de bevoegdheid om regelingen uit te vaardigen en het is de minister-president die deze bevoegdheid daadwerkelijk uitoefent. Hiermee bedoelen de Fransen dat wanneer de FGW niet expliciet zegt dat iets bij wet geregeld moet worden (opgesomd in art. 34 FGW of ergens anders in de FGW genoemd), de regering kan optreden met haar reglementaire bevoegdheid. Dit is een decret (wat wij een zelfstandige AMVB zouden noemen zonder grondslag in de wet). De regering maakt twee typen regelementen, namelijk decreten en ordonnanties. De Franse grondwet maakt op dit punt een onderscheid wat de Nederlandse, Duitse en Zweedse grondwet niet maakt. Ordonnanties zijn onzelfstandig. In beginsel gaan beide helemaal buiten de president om met uitzondering van een paar situaties genoemd in art. 13 FGW. De president tekent wel alles.

Ook in Frankrijk mogen de rechters geen Franse wetten aan de Franse grondwet toetsen. Dit heeft een andere reden dan bij ons. De wet is de uiting van de algemene wil en deze wordt niet vastgesteld door een rechter. Er is in de vijfde republiek wel een speciaal orgaan in het leven geroepen, het Conseil constitutionnel. De Fransen vinden dit geen rechterlijk orgaan. Het orgaan heeft negen leden. Drie daarvan benoemd door de Assemblée National, drie door de regering en drie door president. Deze leden zitten voor een ambtstermijn van 9 jaar en zijn niet herkiesbaar. Alle oud-presidenten van de republiek zijn ook van rechtswege lid van dit orgaan en daarom is het geen rechterlijk orgaan. Deze zijn de rest van hun leven lid. Het orgaan toetst voorstellen van wet aan de Franse grondwet. Bij organieke wetten is dit een plicht. Wanneer een wetsvoorstel eenmaal in werking is getreden kan het niet meer getoetst worden. Voorstellen doormiddel van een referendum worden niet getoetst omdat het volk soeverein is. Franse burgers kunnen zelf niet naar dit orgaan maar sinds een aantal jaren kunnen de twee hoogste rechters, wanneer zij in een rechtsgeding geconfronteerd worden naar de grondwettigheid van een al in werking getreden wet, een prejudiciële vraag aan het Conseil constitutionnel stellen. In Duitsland moet dit, in Frankrijk mag dit.

HC 5b, 06-10-2017, regelstelling en rechtspraak Verenigd Koninkrijk en Zweden

Verenigd Koninkrijk

Het parlement is in het Verenigd Koninkrijk de wetgever. Een formele wet wordt aangeduid als een act of parlement. Hier vallen zowel private als public acts onder. Onder de term act of parlement valt wel meer dan wat wij normaal onder een formele wet vinden vallen. In het Verenigd Koninkrijk hebben beide kamers van het parlement amendementsrecht. Het kan dus voorkomen dat in beide kamers over hetzelfde onderwerp twee verschillende wetsteksten komen te liggen. De Britten proberen dit op te lossen door te stellen dat bij money Bills het Hogere Huis binnen een maand nadat het Lagere Huis het wetsvoorstel heeft ingediend, ongewijzigd ja tegen hebben gezegd of niks tegen hebben gezegd om het wetsvoorstel als aanvaard te laten gelden. Wanneer ze nee zeggen kan het Lagere Huis hier in een nieuwe stemming gewoon overheen gaan. Het Hogere Huis is dus in feite beroofd van alle zeggenschap over de begroting. Voor andere wetsvoorstellen geldt dat wanneer deze niet aanvaard wordt door het Hogere Huis, deze een jaar later (in de opstelling zoals het er lag en door het Lagere Huis aanvaard was) door het Lagere Huis alsnog kan worden aangenomen en dan geldt deze als aanvaard. Het Hogere Huis kan hier dan niks meer aan doen. Het Hogere Huis brengt daarom vooral amendementen in die de technische en juridische kwaliteit van het wetsvoorstel beogen te verbeteren.

Typisch Brits is dat zij het noodzakelijk achten dat een wet pas een wet wordt wanneer de koning deze bekrachtigd heeft. Zonder deze bekrachtiging blijft een act een Bill. De koninklijke ratificatie wordt uitgedrukt als de Royal Assent. De koning mag dit alles niet weigeren wanneer het parlement eenmaal ja heeft gezegd. Het is een law dat het noodzakelijk is dat de koning ratificeert en dat de koning dit niet mag weigeren is een convention (evenzeer bindend maar geen law). De Britten kennen ook gedelegeerde wetgeving. Het meest vergaande voorbeeld hiervan is de devolution. Formeel is deze wetgeving delegatie. Ook deze moeten door de koning bekrachtigd worden.

Er is geen echte hiërarchie tussen de wetten maar wel een constitutional frame work. Dit bestaat gedeeltelijk uit wetgeving en common law maar een aantal belangrijke wetten maken hierin ieder geval deel van uit. De rechter heeft al meerdere malen gezegd dat hij er vanuit gaat dat, behoudens tegenbewijs, de wetgever niet de bedoeling heeft gehad inbreuk te maken op deze wetten. Dit wil dus zeggen dat de normale toepassing van de lex posterior regel dus niet op gaat. Een latere wet heeft dus niet zonder meer de werking dat die eerdere wet aan de kant gezet wordt tenzij de wetgever dit expliciet heeft opgeschreven. De Britse rechter neemt dus niet aan dat de wetgever wel de bedoeling heeft gehad om bijvoorbeeld met een latere wet de human rights act in te perken. Hij legt wetgeving uit in het licht van het constitutional frame work. Het Supreme Court is bijna altijd de hoogste Britse rechter. Zij zijn alleen niet bevoegd in Schotse strafzaken.

Zweden

In Zweden is de Rijksdag de wetgever. Het enige wat de regering doet met voorstellen van wet die door de Rijksdag zijn aangenomen is het publiceren daarvan. Bekrachtiging van een wetsvoorstel vindt plaats door de voorzitter van het parlement. Een nadeel van deze gang van zaken is dat je kwetsbaarder bent voor fouten in de wetgeving. In Zweden is er een orgaan wat advies geeft over wetgeving. Dit bestaat uit leden van de Hoge Raad, administratieve rechters en een aantal oud-rechters. In een aantal gevallen is dit orgaan een verplicht adviesorgaan van de regering. De wetgevingsraad wordt niet over alle voorstellen van wet gehoord. Het Zweedse parlement heeft ook een constitutionele commissie. Deze heeft als enige taak om te beoordelen of een voorstel van wet grondwettig is. Alle wetsvoorstellen moeten langs deze commissie.

Als de grondwet niet expliciet de wet voorschrijft, geldt in beginsel dat de regering tot zelfstandige regelstelling bevoegd is. Net als de Franse Grondwet kent Zweden een aantal beleidsterreinen waarop de wetgever bevoegd gemaakt wordt. Echter, anders dan in Frankrijk, zegt de Zweedse grondwet dat op de beleidsterreinen die niet opgesomd zijn de regering wel bevoegd is tot zelfstandige regelstelling bij verordening maar de wetgever mag het ook doen. De Zweedse rechterlijke organisatie lijkt veel op dat van Nederland en Frankrijk. De Zweedse rechterlijke organisatie bestaat uit drie lagen. In alle landsprovincies zijn er landsrechters. Hierboven staan de kamerrechters en dan de overheidsrechters.

Voor sommige gespecialiseerde gebieden zijn er nog een paar bijzondere rechters. Waar het gaat over toetsing van wetten aan de grondwet zitten de Zweden redelijk op één lijn met het Nederlandse model. Zweden heeft nooit een art. 120 Nederlandse Grondwet gekend. Echter is er ook nooit gezegd dat toetsing aan de grondwet wel mag. Heel lang hebben Zweedse rechters daaruit afgeleid dat het dus niet de bedoeling was om Zweedse wetten aan de grondwet te toetsen. Geleidelijk aan is daar in Zweden iets meer ruimte voor gekomen. Sinds 1970 is er art. 11:14 Zweedse grondwet. Hierin is vastgelegd dat bepaalde regelingen buiten werking konden worden gezet. Zweden heeft geen constitutioneel hof in het leven geroepen.

Oefenvraag

Zowel de Duitse als de Franse formele wetgevers zijn door de Grondwet in hun bevoegdheden beperkt. Om welke reden heeft men hier in Duitsland, respectievelijk Frankrijk voor gekozen?

Antwoord: In Duitsland is dit vanwege het federale stelsel. De formele wetgever op Bonds niveau mag alleen maar wetgeving maken op die beleidsterreinen waarop de Duitse federatie bevoegd is. In Frankrijk is de beperking van de wetgevende bevoegdheid van het parlement deel van het systeem. Het parlement hoort in Frankrijk niet over alles te gaan. Dit is een bewuste keuze om dit zo te doen.

Stelling: “Zowel Frankrijk als Zweden kennen rechterlijke constitutionele toetsing, maar in beide landen ontbreekt een constitutionele rechter”. Is deze stelling juist?

Antwoord: De Fransen hebben het Conseil Constitutionnel maar dit vinden zij geen hof maar een raad. Dit vinden zij omdat de oud-presidenten van Frankrijk van rechtswege lid zijn van dit orgaan. De stelling is in dat principe juist.