

VERSLAG VAN HET SYMPOSIUM
op 15 en 16 maart 1984

door

en

Mark VAN HOECKE
docent UFSAL Brussel

Johan DESMET
Advokaat te Gent

1. INLEIDING

De Heer J. POLAK, raadsheer in de Nederlandse Raad van State, leidde de discussie in, met vijf problemen aan te wijzen die de kern vormen van de wetgevingsproblematiek:

1. Wanneer moet er wetgeving worden uitgevaardigd? Wanneer moet de wetgever regelend optreden, wanneer moet hij de rechtspraak codificeren?
2. Welke wetgevingsvormen, wetgevingstechnieken moet de wetgever gebruiken?
3. Hoe kan het probleem van de overvloed aan wetgeving worden opgelost?
4. Hoe kan er meer samenhang gebracht worden in een versnipperde wetgeving?
5. Welke criteria kunnen worden uitgewerkt voor een goede wetgeving?

De Heer J. DESMET, advokaat te Gent, die als tweede inleider optrad, wees op enkele bijkomende problemen.

Naar zijn mening heeft de doctrine te weinig aandacht voor de wetgeving vóór haar totstandkoming. De kritiek komt veelal achteraf.

Ook wordt de wetgeving te weinig getoetst vóór haar uitvaardiging. Er is nood aan een meer globaliserende aanpak, naast de bestaande specialisaties, die tot versnippering en gebrek aan samenhang leiden. De probleemvelden moeten niet enkel politiek doch ook juridisch worden afgebakend. Zo dienen juristen zich bijvoorbeeld uit te spreken voor het gebruik van publiekrechtelijke dan wel privaatrech-

INVLOED OP WETGEVING

telijke technieken om bepaalde maatschappelijke problemen te regelen.

Het principe voor ogen houdend dat elke burger geacht wordt de wet te kennen, rijst er een ernstig probleem van rechtszekerheid bij de huidige overvloed van wetgeving. Maar ook de afbouw van de wetgeving is niet onproblematisch. Deregulering kan in veel gevallen tot nog grotere rechtsonzekerheid leiden, bij gebrek aan wettelijke regeling, of door het gebruik van vage rechtsnormen.

In het algemeen kan men stellen dat de wetgever te casuïstisch werkt, en blijk geeft van een onvoldoende ruime beleidsvisie. Er zijn teveel uitvoeringsbesluiten, en er is te weinig „grote” wetgeving.

De Heer A.S. HARTKAMP, wetgevingsambtenaar in Den Haag, gaf als derde inleider enkele bedenkingen over de invloed van de doctrine op het Nederlands Burgerlijk Wetboek.

Bij de totstandkoming van dit nieuw B.W. is er ruime aandacht geweest van de doctrine.

De rechtspraak houdt vaak, via anticiperende interpretatie, reeds rekening met de ontwerpteksten. De doctrine die deze rechtspraak commentarieert, is aldus indirect verplicht om aandacht te besteden aan het Nieuw B.W.

Men kan belangrijke invloed vaststellen van de rechtsgeleerden via diverse adviescommissies die betrokken zijn bij de voorbereiding van het Nieuw B.W.

Ook in de parlementaire besprekingen van de ontwerpteksten wordt vaak in discussie getreden met de doctrine. De ontwerpteksten zelf zijn evenwel zelden door wetenschappers opgesteld. Inleider acht deze werkwijze de beste. Wel geven de rechtsgeleerden veel kritiek op deze, door ambtenaren opgestelde ontwerpteksten.

Aan de hand van deze inleidingen, en van de op voorhand aan de deelnemers toegezonden teksten die in de mondelinge uiteenzettingen werden samengevat, konden de deelnemers uitvoerig van gedachten wisselen.

2. DE INVLOED VAN DE DOCTRINE OP DE WETGEVING

R. KRUTHOF: Allereerst dient men zich de vraag te stellen wat men

precies onder „doctrine” verstaat. Het lijkt juister ervan uit te gaan dat de invloed van de *juristen* op de wetgeving is verminderd.

F. VANISTENDAEL: Als men de doctrine omschrijft als de globale wetgevingswetenschap, kan men er niet onderuit dat haar invloed op het wetgevingsproces geringer, en alleszins minder gestructureerd is dan voorheen.

B. BOUCKAERT: Men kan moeilijk spreken van „de” doctrine. Er bestaat niet zoiets als één gemeenschappelijke of zaligmakende doctrine. Het ontbreekt de doctrine aan eensgezindheid over vele punten. De doctrine dient vooreerst een concept te geven van zichzelf, dient eerst klaarheid te scheppen in eigen rangen.

M. STORME: Naar het woord van Paul SCHOLTEN is de doctrine de raadvrouw die *vanuit verschillende hoeken* de wetgeving gadeslaat, en desgevallend tussenkomt. Ook bijvoorbeeld de Afdeling Wetgeving van de Raad van State ressorteert onder de doctrine. De doctrine heeft als eerste opdracht zich op alle terreinen over de wetgevende arbeid te bezinnen. Daarnaast dient zij, ook op inhoudelijk vlak, beïnvloeding en impakt na te streven. Zij kan zich evenwel niet in de plaats stellen van de politiek. Tenslotte heeft zij tot taak de wetgeving technisch te keuren, en desgevallend alternatieven naar voor te schuiven en technisch uit te werken. In dit verband dient de doctrine derhalve zeer breed te worden gedefinieerd.

P.A. STEIN: De invloed van de doctrine is veel groter dan men denkt, doch zij is eerder van indirecte aard. Precies omwille van deze onrechtstreekse invloed, is het niet echt noodzakelijk dat een rechtstreekse beïnvloeding wordt nagestreefd. Het is wel nuttig het advies te vragen van practici die met het hanteren van de voorgenomen wetgeving zullen zijn belast.

G. VERHAEGEN: Het is tot op zekere hoogte juist dat de doctrine een steeds geringere invloed uitoefent op de wetgeving en op het wetgevingsproces. Het zou evenwel onjuist zijn deze problematiek enkel vanuit het oogpunt der doctrine te beschouwen. Vooreerst dient rekening gehouden met de positie van de individuele parlementsleden, die naast hun wetgevende opdracht, tevens steeds meer politieke taken op zich dienen te nemen (beleidscontrole en -kritiek, ombudsdienst, e.d.). Daarenboven dienen de beslissingen veelal zo snel te worden genomen, dat men nauwelijks de tijd heeft om de doctrine te raadplegen. De dagelijkse parlementaire realiteit is van die aard, dat de parlementsleden niet (meer) in de mogelijkheid zijn de toe-

INVLOED OP WETGEVING

vloed van doctrine te verwerken. Anderzijds dient toch opgemerkt dat er nog steeds „grote” wetgevingsinitiatieven worden genomen. R.S. MEIJER: De rechtsgeleerden hebben de neiging voorbij te gaan aan het feit dat het scheppen van wetgeving een politieke bedrijvigheid is. De wetgever hoeft zich niet zoveel gelegen te laten liggen aan technische en juridische aspecten. De wetgever is uit op een compromis, zelfs als dit tot gebrekkige normen zou leiden. Dit probleem wordt dan vaak naar lagere administraties of naar de rechter doorgeschoven.

G. TRAEST: De wetgever heeft in eerste instantie tot taak te beslissen, dus te kiezen. Soms is deze keuze vreemd aan elke juridische overweging. Het politiek aspect doorkruist vaak de verzuchtingen van de doctrine. De doctrine kan dit betreuren, doch zij dient dit als een gegeven te aanvaarden.

H. COREMANS: Men dient het probleem enigszins te relativieren. Enkele uitzonderingen niet te na gesproken (bv. het Gerechtelijk Wetboek) komt weinig regelgeving in aanmerking voor doctrinaire begeleiding. Veelal is er slechts een beperkte (politieke) keuzemogelijkheid, temeer daar men steeds een parlementaire consensus moet bereiken.

E. COOREMAN: In sommige gevallen blijkt dat een evenwichtige politieke consensus uitmondt in een wetgeving van minderwaardige kwaliteit. Aangezien wetgeving, hoe dan ook, een kwestie van politieke besluitvorming blijft, kan men niet anders dan eerst een consensus zoeken, en nadien de technische bijstand van de doctrine, zo dit nog enig nut kan bijbrengen. Nochtans mag men de beleidsruimte niet onderschatten. Het is misschien niet de taak van de doctrine om politieke beleidsopties te nemen, doch zij moet bereid zijn inhoudelijk stelling te nemen, en alleszins technische eisen te stellen. Daartoe dienen evenwel geëigende kanalen te worden geschapen, via dewelke de doctrine haar invloed op de wetgeving kan doen gelden.

G. TRAEST: Het consulteren van de doctrine als „groep” is zeer moeilijk en levert nauwelijks resultaten op. De invloed van de doctrine op individuele partlementsleden is van veel groter belang. Het is niet zo nuttig de kanalen tussen wetgever en doctrine te structureren en te institutionaliseren.

F. VANISTENDAEL: Zoals men wellicht niet van „de” doctrine kan gewagen, is ook „de” wetgever onbestaand. In België is de decentralisatie er oorzaak van dat de bevoegdheden van de onderscheiden

VERSLAG

wetgevers niet duidelijk meer zijn afgebakend. De overheid dient een ordening aan te brengen. Daarnaast dienen er geïnstitutionaliseerde kanalen tussen wetgever en doctrine te worden geschapen. Het creëren van deze kanalen is een essentieel probleem.

3. DOELMATIGHEIDS- EN TOETSINGSCRITERIA VOOR WETGEVINGS- BELEID

R.S. MEIJER: In Nederland werd de zgn. Commissie Geelhoed ingesteld, die tot opdracht had voorstellen te doen m.b.t. een versobering van het wetgevingsbeleid. Deze commissie werkte een „filosofie” van behoorlijke wetgeving uit, en formuleerde een 13-tal toetsingspunten met het oog op een sober en terughoudend wetgevingsbeleid.

E. COOREMAN: Het opstellen van criteria is eigenlijk niet voldoende. Slechte of onduidelijke wetgeving is vaak het gevolg van een onduidelijke consensus. Bij gebrek aan consensus kiest de wetgever vaak doelbewust voor onduidelijke, en dus legistiek minder goede teksten. Daarbij heeft een gebrek aan maatschappijvisie bij de grote politieke partijen een negatieve invloed op de kwaliteit van het wetgevend werk. Men dient zich bovendien te bezinnen over de taak van de wetgever: orde scheppen of rechtvaardigheid realiseren. Men mag van de wetgeving niet te veel *concrete* rechtvaardigheid verwachten. Dit is eerder het domein van de rechtspraak.

R.S. MEIJER: Er is vooraf een analyse noodzakelijk van de oorzaken van het teveel aan wetgeving, zoniet is een oplossing onmogelijk.

J.M. POLAK: Deregulering is een noodzaak. Men dient evenwel zeer voorzichtig te werk te gaan bij het verlenen van grotere vrijheid aan de rechtspraak.

J. MERTENS DE WILMARS: Anderzijds dient men vast te stellen dat menigvuldigheid van regels en normen aan de rechter soms een zeer grote vrijheid geeft: in een aantal gevallen kan de rechter omzeggens „kiezen” welke regel hij zal toepassen om tot zijn beslissing te komen.

R. KRUIHOF: Indien de doctrine het tot haar taak rekent zgn. inflatoire wetgeving te bestrijden, en zo mogelijk deregulerend op te treden, overschrijdt zij haar terrein. De doctrine dient bezorgd te zijn

om de wijze waarop de overheid haar taken uitvoert, niet over de taken zélf. De doctrine moet m.a.w. niet zeggen hoeveel wetgeving er moet zijn, doch enkel *hoe* ze er dient uit te zien.

J. MERTENS DE WILMARS: Deregulering kan worden ingegeven door technisch-legistische noden enerzijds, door een maatschappijvisie anderzijds. De doctrine is m.i. bevoegd t.a.v. dit probleem stelling te nemen.

B. BOUCKAERT: In vele gevallen heeft de doctrine zélf bijgedragen tot een stijging van het aantal wetten, of tot de inflatie van de wetgeving. Het is trouwens onjuist te stellen dat de stijgende complexiteit van de wetgeving een gevolg zou zijn van de stijgende complexiteit van de samenleving. Zo heeft in het achttiende eeuwse Engeland een afbouw van de wetgeving mede geleid tot een industriële ontwikkeling en dus van een complexere samenleving. Omgekeerd kenden de Azteken een zeer complexe regulering voor een eenvoudige agrarische samenleving.

R. KRUTHOF: Deregulering moet noodzakelijkerwijze leiden tot een veelvuldig gebruik van blanco-normen. Op langere termijn heeft dat nefaste gevolgen. De rechtsstaat kan enkel baat vinden bij duidelijke normen.

H. BOCKEN: Deregulering moet niet noodzakelijk gebeuren via de uitvaardiging van blanco-normen, maar via de uitwerking van algemene rechtsbeginselen, die uit de versnipperde wetgeving gedistilleerd worden.

J.M. MAEYER: Het probleem is heel verschillend voor het publiekrecht enerzijds, en het privaatrecht anderzijds. In beide rechtstakken mag de normatieve werking van de vage norm evenwel niet worden onderschat. Het gebruik ervan is in geen van beide rechtstakken uitgesloten. Voornamelijk in het publiekrecht dient men er evenwel over te waken dat er geen blanco-legitimaties worden verschaft. De lasten voor de staat én voor de burgers dienen duidelijk uitgestippeld.

J. RONSE: Voornamelijk in het privaatrecht is het niet steeds juist de blanco-norm als nadelig voor de burger te kwalificeren. Zo kan men bijvoorbeeld verwijzen naar de regeling in Zwitserland, waar aan de rechter bijzonder grote verantwoordelijkheid wordt verleend bij het bepalen van schadevergoedingen. Dit systeem blijkt meer dan behoorlijk te werken.

4. INHOUDELIJKE OPTIES VAN WETGEVING

B. BOUCKAERT: De inhoudelijke aspecten van wetgeving worden steeds meer beïnvloed door drukkingsgroepen. Als het wetgevingsproces van start gaat, is de inhoud ervan reeds goeddeels vastgelegd. De doctrine dient derhalve voordien tussen te komen. Zij dient zich tot de drukkingsgroepen zélf te richten.

J. RONSE: Men mag deze kwestie niet overdrijven. Heel veel wetgeving komt tot stand buiten elke drukkingsgroep om.

F. VANISTENDAEL: Rechtsgeleerden kunnen zich individueel ten dienste stellen van drukkingsgroepen. Het verdient evenwel geen aanbeveling dat de doctrine als zodanig zich tot drukkingsgroepen zou richten. Drukkingsgroepen werken doorgaans niet aan wetteksten. Zij zijn politiek, en niet legistiek van aard. Bovendien vertonen zij vaak de neiging de „wetenschap” te laten voor wat zij is, zo deze elementen aanbrengt die niet zijn in te passen in de maatschappijvisie van de drukkingsgroep.

J. MERTENS DE WILMARS: Het zou niet helemaal juist zijn te stellen dat belangengroepen steeds politieke macht nastreven, terwijl de deskundigen, in casu de doctrine-juristen neutraal of „technisch” zouden zijn, en derhalve niet de verdediging van enig belang zouden nastreven.

J. BORRET: Bescheidenheid past de doctrine-jurist. In vele gevallen kan hij niet veel meer dan het vormelijk verwoorden van een bereikte consensus. Veeleer dan de doctrine-jurist, kan de praktijkjurist (advokaat, magistraat, etc.), soms als rechtstreeks betrokkene, de wetgeving beoordelen en bij haar totstandkoming tussenkomen.

S.C. KORTMANN: Het onderscheid tussen deskundigen en belanghebbenden wordt zeer vaag indien men een brede definitie van het begrip „doctrine” aanhoudt (cfr. supra).

J.M. POLAK: In sommige adviesorganen stelt men vast dat belanghebbenden zitting hebben. Die kunnen evenwel reeds via andere kanalen aan hun trekken komen. Het onderscheid tussen deskundigen en belanghebbenden vervaagt. Dit onderscheid dient evenwel behouden en/of hersteld. T.a.v. belanghebbenden dient men *zorgvuldiger* te handelen, dan bij de raadpleging van deskundigen. Dit geldt zeker bijvoorbeeld t.a.v. de procedure. Belanghebbenden moeten in de mogelijkheid zijn hun belangen in een goed georganiseerde structuur bij de wetgever aan te brengen.

INVLOED OP WETGEVING

T.B. TEN KATE: Veel hangt af van het onderwerp waaromtrent wetgeving wordt voorgesteld. In dié domeinen die de doctrine geacht wordt zeer goed te kennen kan men van deskundigen gewagen (het gerechtelijk recht bijvoorbeeld). Als het er evenwel op aankomt een advies te verstrekken omtrent onderwerpen als stakingsrecht e.d.m., kan in vele gevallen de positie van de deskundige moeilijker worden.

A.S. HARTKAMP: In Nederland functioneert een zgn. Instituut voor de Standaardregeling. Een commissie wordt ermee belast, in het kader van het verbintenissenrecht, een soort van algemene maatregelen van bestuur uit te werken m.b.t. standaardcontracten. De maatregelen worden door de Minister van Justitie bekrachtigd. De commissie bestaat voor 1/3 uit onafhankelijke deskundigen en voor 2/3 uit belanghebbenden. Dit model werkt voortreffelijk, en schijnt op bredere gebieden van de wetgeving mogelijk en nuttig te zijn.

5. ALGEMENE BEGINSELEN EN INHOUDELIJKE BEOORDELING VAN WETGEVING

H. BOCKEN: Bij veel wetgeving (rechtshandhaving, casuïstiek, e.d.) treedt het technisch karakter op de voorgrond, zodat de doctrine weinig ruimte heeft voor tussenkomst. De doctrine heeft wel een zeer belangrijke taak in het opklaren van de onderbouw, m.a.w. in het uitwerken van algemene beginselen én regels van behoorlijke wetgeving in bepaalde domeinen. Deze wetenschappelijke arbeid kan de grondslag vormen van wetten van algemene bepalingen.

G. VERHAEGEN: De doctrine dient grote basisontwerpen aan te brengen. Het parlement heeft daaraan grote behoefte. Men kan zich trouwens de vraag stellen of het parlement niet meer aandacht dient te besteden aan het maken van grote constructies (fundamentele wetgeving), terwijl de uitwerking van de details aan de uitvoerende macht kan worden overgelaten. Men dient bovendien vast te stellen dat coördinatie en codificatie van wetteksten voortdurend doorkruist wordt door politieke eisen en imperatieven. Er is in dit opzicht een groot gebrek aan discipline in de politieke wereld. Er is eigenlijk nood aan een *coördinatieverplichting*.

H. COREMANS: Sinds de wet van 13 juni 1961 zijn er slechts 6 coördinatie-initiatieven krachtens deze wet genomen. Het resultaat

is derhalve zeer pover. Daarnaast zijn er een honderdtal coördinatie-machtigingen aan de Koning. Ongeveer veertig teksten zijn op grond daarvan gecoördineerd.

J. BORRET: De doctrine als „zuivere wetenschap” kan ontzaglijke diensten bewijzen bij het ontwikkelen en op punt stellen van algemene rechtsbeginselen, én bij de verdediging van de rechtsstaat. Dat begrip is op voldoende juridische wijze gedefinieerd om door de doctrine te worden gehanteerd.

H. VANDENBERGHE: De doctrine moet het tot haar taak rekenen de publieke opinie te overtuigen, zo de basisprincipes van de democratische rechtsstaat dreigen te worden aangetast. De doctrine moet eigenlijk meer „demagogisch” worden.

T.B. TEN KATE: De doctrine heeft geen eigen belang in het overtuigen van de publieke opinie. Er blijft trouwens de vaststelling dat de rechtsstaat een vrij vlottend en evolutief begrip is.

F. VANISTENDAEL: De doctrine moet niet-juristen kunnen overuigen, o.m. door een eenvoudige taal te hanteren.

P. DELNOY: Het past de doctrine niet tussen te komen in politieke opportuniteitsbeslissingen. Wél dient zij aan de wetgever de noden en hiaten op wetgevend vlak te signaleren. Ook de Raad van State doet dit trouwens.

R.S. MEIJER: De doctrine kan en mag zich niet onttrekken aan de politieke implicaties van haar opdracht. Ze mag nu en dan „demagogisch” zijn.

J. DESMET: Vermits het uitwerken van algemene beginselen van behoorlijke wetgeving duidelijk tot een der taken van de doctrine behoort, kan het moeilijk worden betwijfeld dat tevens het handhaven van de basisbeginselen der rechtsstaat tot haar taken behoort. De doctrine dient zich niet in de plaats te stellen van de politiek, doch anderzijds kan zij zich de politieke implicaties van haar werkzaamheid niet ontveinzen.

J. DELVA: Ondermeer door de opgang van de informatica en de cybernetica blijkt dat steeds minder mensen over steeds meer macht beschikken. De doctrine dient hier zeer waakzaam te zijn. Desnoods dient zij bepaalde ontwikkelingen te bekritisieren.

6. OPLEIDING IN DE THEORIE EN PRAKTIJK VAN DE WETGEVING

J. MERTENS DE WILMARS: De grote aandacht die men aan onze universiteiten is gaan besteden aan de case-law, onder invloed van de Angelsaksische landen, heeft als negatieve nevenwerking dat men minder oog is gaan krijgen voor regeldenken en systeemdenken, en teveel georiënteerd is op probleemdenken.

R. DE MEYER: Toch kan er vanwege de studenten steeds meer belangstelling voor legistische problemen worden opgemerkt.

J.M. POLAK: Er wordt thans aan de Nederlandse universiteiten meer aandacht besteed aan de wetgeving en de wetgevingstechniek.

P. DELNOY: De rechtsleer geeft teveel een beschrijving van het geldende recht. Ze heeft te weinig aandacht voor ontwikkelingen, hervormingen en verbeteringen van het recht.

Daarenboven wordt in het rechtsonderwijs onvoldoende aandacht besteed aan het aanleren van de methodologie van de rechtsvorming. Men heeft enkel aandacht voor de rechtstoepassing.

M. VAN DAMME: Naast de inhoudelijke en rechtstechnische begeleiding dient er tevens grotere aandacht besteed aan een meer meta-juridische inbreng, aan een rechtsfilosofische benadering die ook de achtergronden blootlegt.

J. DESMET: Dit alles kan worden samengebundeld in de ontwikkeling van een algemene wetgevingstheorie en wetgevingsleer, zoals dat bijvoorbeeld in Duitsland en Zwitserland gebeurt. Deze disciplines hebben in België nog nauwelijks enige aandacht gekregen. Ze zijn nochtans van overwegend belang in het uitstippelen van een gedegen wetgevingsbeleid.

7. EXTERNE ADVISEURS IN HET WETGEVINGSPROCES

G. VERHAEGEN: Voor belangrijke ontwerpen is er, naast de parlementaire medewerkers, grote nood aan externe adviseurs, die bij voorkeur aan het *Parlement*, en niet aan de uitvoerende macht worden verbonden. Het parlement verliest veel mogelijkheden en middelen omdat het niet op een geïnstitutionaliseerde wijze een beroep doet op de universiteiten. Andere gestructureerde vormen van

VERSLAG

samenwerking, naast een beroep op externe adviseurs, kunnen liggen in een betere „operationalisering” van proefschriften, en het jaarlijks mededelen van de volgens de doctrine te wijzigen of aan te vullen wetten.

J.M. MAEIJER: Men kan zich afvragen of het parlement nog zijn opdracht kan waarmaken. Is het niet reeds te laat als de doctrine tussenkomt in de parlementaire commissies? In Nederland is het gebruikelijk dat de uitvoerende macht deskundigen aanspreekt. Deze maken een uitgebreid rapport, waarin tevens *dissenting opinions* worden opgenomen. In hetzelfde vroegtijdig stadium worden ook eventueel de betrokkenen geraadpleegd. In beginsel worden alle rapporten en resultaten gepubliceerd. Zij worden als bijlage toegevoegd aan de wetsontwerpen die aan het parlement worden voorgelegd. De bijstand van de doctrine aan het parlement wordt dan eigenlijk overbodig.

G. TRAEST: Men kan zich de vraag stellen of de doctrine wel kennis moet krijgen van de ontwerpen, nog voor het parlement er kennis van heeft. Het is te verkiezen dat de doctrine slechts tussenkomst in de loop van het wetgevingsproces. Een tussenkomst in een al te vroeg stadium is niet zo gunstig. Naast één goed voorbeeld (het Gerechtelijk Wetboek), zijn er vele negatieve voorbeelden. Een tussenkomst in de loop van de parlementaire procedure kan wel nuttig zijn. Zo werd bijvoorbeeld het advies van J. MERTENS DE WILMARS inzake het Arbitragehof integraal door het parlement overgenomen.

8. WETGEVINGSAMBTENAREN

J.M. POLAK: Soms wordt men geconfronteerd met een onvoldoende (legistische) kwaliteit van de departementale ambtenaren. In elk geval is de kwaliteit van de geredigeerde wetsontwerpen niet steeds dezelfde. De opleiding van specifieke wetgevingsambtenaren dient grondig aangepakt.

R. DE MEYER: In sommige departementen worden wetteksten opgesteld door ambtenaren die geen jurist zijn. Elk departement beschikt over een „juridische dienst”, doch zelden over een „wetgevingsdienst”. Het is strikt noodzakelijk dat er wetgevingsdiensten worden uitgebouwd.

INVLOED OP WETGEVING

H. COREMANS: Men kan doorgaans geen wereldvreemdheid aan de departementele ambtenaren verwijten. In de meeste gevallen geven zij blijk van een politieke visie en hebben zij kennis van de doctrine. Het ontbreekt wel aan bekwame redacteurs. Hun kwaliteit verschilt van departement tot departement. Een verbetering daarvan zou reeds veel problemen oplossen.

R.S. MEIJER: Vaak wordt de doctrine enkel vereenzelvigd met de universitaire wetenschappelijke bedrijvigheid. Men mag evenwel niet voorbij gaan aan het punt dat ook wetgevingsjuristen/ambtenaren wetenschappelijk werk verrichten! Vaak worden de gegronde adviezen van deze ambtenaren veronachtzaamd, of zelfs niet eens in overweging genomen.

9. TWEDE LEZING EN AANVULLEND ADVIES

G. VERHAEGEN: Bij een éénkamerstelsel, zoals bijvoorbeeld de Vlaamse Raad, is een tweede lezing, na een zekere bezinningsperiode wenselijk. Tijdens deze periode kan de doctrine het ontwerp beoordelen, alvorens er in tweede lezing wordt over beslist.

M. STORME: Een legistische verbetering in het eindstadium van het wetgevend werk zou in vele gevallen zeer nuttig zijn.

G. BAETEMAN: Men kan overwegen, op het einde van de parlementaire discussie, een wettekst die ernstige wijzigingen heeft ondergaan, opnieuw aan de Raad van State voor te leggen voor een nieuw advies, en voor eventuele coördinatie. Het dubbel advies zou wellicht een legistische verbetering inhouden.

P.J. STOLK: Men dient, wat dit betreft, een duidelijk onderscheid te maken tussen technisch-juridische en inhoudelijke kritiek op de totstandgekomen tekst.

J.M. POLAK: Het dubbel advies door de Raad van State kan inhouden dat de tekst gedeeltelijk inhoudelijk wordt gereviseerd, nadat hij door beide Kamers is aangenomen. Vermits vorm en inhoud zeer moeilijk van elkaar zijn te onderscheiden, is een dubbel advies door de Raad van State derhalve niet wenselijk, zeker niet in dit stadium van het wetgevingsproces.

G. BAETEMAN: Het tweede advies kan dan eventueel iets eerder gebeuren, bijvoorbeeld na het verslag van de parlementaire commissie.

F. VANISTENDAEL: Zo het zgn. coördinatie-advies enkel de technische coördinatie van de wetteksten betreft, en zo het parlement het laatste woord heeft, is er geen bezwaar tegen een dubbele adviesprocedure.

R.S. MEIJER: Door het onderscheid te maken tussen formele en materiële aspecten, suggereert men dat er politiek neutrale gebieden zijn in het wetgevingsbeleid. Dat is onjuist. In elke wet liggen belangen verscholen, zoniet zou de wet er niet behoeven te zijn. Het onderscheid kan in theorie worden geformuleerd, doch het kan in de loop van het wetgevingsproces niet worden gehandhaafd.

H. COREMANS: De Afdeling Wetgeving van de Raad van State gaat soms verder dan een louter juridisch-technisch onderzoek van de teksten. In de adviezen komt — op het inhoudelijk vlak — de doctrine ruim aan bod. In de Raad van State is de doctrine trouwens voor een stuk „ingebouwd”. Veel assessoren zijn ook als hoogleraar aan een universiteit verbonden.

10. VOORAFGAANDE EFFECTENCONTROLE

H. BOCKEN: Het is nuttig evaluatietechnieken te ontwikkelen, ten einde de wetgeving, en de neveneffecten ervan, na te gaan en te evalueren. Het is evenwel aan te raden vooraf het impact van de wetgeving na te gaan (cfr. milieu-effect-rapportering).

R.S. MEIJER: Aan voorafgaande effectiviteitscontrole moet veel meer aandacht worden besteed. Alvorens een wet uit te vaardigen dient men zich de vraag te stellen of de wet zal „slagen”, en wat de gebeurlijke neveneffecten zullen zijn. Een eenmaal uitgevaardigde wet wordt niet gemakkelijk weer afgeschaft. Een periodische controle achteraf blijft in de praktijk gemakkelijk achterwege.

J. DESMET: Voor dié takken van de wetgeving waar vooral reglementair wordt opgetreden, of waar de wetgever zeer specifieke doelstellingen of resultaten voor ogen heeft, is het wenselijk modellen uit te werken, aan de hand waarvan de resultaten en effecten kunnen worden gesimuleerd. Doch ook voor minder reglementaire takken van het recht kan fundamenteel onderzoek de wetgever voorlichten.

P. DELNOY: De wetenschappelijke eerlijkheid gebiedt de doctrine voortdurend, en met inzet van alle wetenschappelijke middelen, de

effecten van wetgeving te bestuderen. Gezien het zeer specifiek karakter van wetgeving, dient dit effectonderzoek bij voorkeur op voorhand te gebeuren.

11. EVALUATIE EN EFFECTRAPPORTERING

J. MERTENS DE WILMARS: Het is een essentiële opdracht van de doctrine om de effectiviteit van de wetgeving te onderzoeken. Een wet heeft vaak onverwachte effecten. Zo bijvoorbeeld blijkt dat de laatste zeven zaken die, op grond van de Europese richtlijn m.b.t. de gelijkheid van man en vrouw, aan het Europees Hof werden voorgelegd, gedingen zijn waarin de man gelijkstelling vraagt met de vrouw (bijvoorbeeld inzake gelijke pensioenleeftijd).

H. BOCKEN: Vaak wordt er gedacht aan het invoeren van tijdelijke wetten, teneinde de resultaten ervan na te gaan. Er kunnen systemen van feedback worden uitgewerkt zodat, na verloop van tijd, de effecten van de tijdelijke wetgeving precies zijn gekend. Een algemene evaluatie van de effectiviteit van de wetgeving kan bovendien gebeuren zoals in Frankrijk, via een jaarlijks verslag van het Hof van Cassatie.

J.M. MAEIJER: Indien de wetgeving de bestrijding van bepaalde specifieke verschijnselen beoogt, kan een „tijdelijke” wetgeving worden overwogen. In elk geval dienen er vooraf afspraken gemaakt m.b.t. het tijdstip van evaluatie, zoniet dreigt het evaluatiemoment wel eens te worden vergeten of verschoven

R.S. MEIJER: Grote omzichtigheid bij het invoeren van tijdelijke of experimentele wetgeving is geboden. Deze types van wetgeving werken drempelverlagend, en zijn vaak een alibi voor het uitvaardigen van „grovere” wetgeving.

J.M. POLAK: Iedereen kan het er over eens worden dat wetgeving dient geëvalueerd. Steeds dient evenwel een kosten-batenanalyse doorgevoerd, alvorens tot een evaluatieproject te besluiten. Zwaar opgetuigde effectiviteitstoetsing is vaak niet realiseerbaar en/of niet verantwoord wegens de hoge kosten ervan in verhouding tot het belang van de onderzochte wetgeving.

J. RONSE: Het uitvoeren van een dergelijk effectiviteitsonderzoek kan in de praktijk vaak zeer moeilijk uitvoerbaar zijn (bijvoorbeeld

de controle op de feitelijke effecten van de wetgeving m.b.t. het financieel plan bij de oprichting van vennootschappen).

12. INBRENG VAN DE SOCIALE WETENSCHAPPEN

J. VAN HOUTTE: Naast de inbreng van de doctrine, en de eventuele raadpleging van de betrokkenen, is een oordeelkundige inbreng van de gedrags- en maatschappijwetenschappen in het wetgevingsproces onontbeerlijk. Het ware wenselijk dat bijvoorbeeld aan het Departement van Justitie een dienst zou worden verbonden, belast met zowel groot fundamenteel onderzoek, als zeer gericht beleidsonderzoek. Daarenboven stelt zich het probleem van de inkadering van de wetgeving in de sociale werkelijkheid. In dit verband verdient het aanbeveling dat ook sociaalwetenschappelijk gevormden bijvoorbeeld aan de werkzaamheden van de Senaatscommissie van Justitie zouden deelnemen. Tenslotte hebben de sociale wetenschappen een instrumentarium ontwikkeld, waarmee men bijvoorbeeld de consensus bij de bevolking t.a.v. een probleemstelling kan achterhalen. Spijts het feit dat het achterhalen van meningen bij de bevolking, bij de adressaten van de wet, e.d. redelijk problematisch blijft, kunnen dergelijke projecten aan de wetgever waardevolle informatie verschaffen.

F. VANISTENDAEL: Totnogtoe wordt de rol van de sociale wetenschappen veeleer beperkt tot een eenmalige inbreng in het wetgevings- of evaluatieproces. Deze inbreng dient bestendig en geïnstitutionaliseerd. De sociale wetenschappen dienen hun plaats te hebben in de permanente begeleiding van de wetgever.

J. DESMET: Het sociaalwetenschappelijk onderzoek is in het wetgevingsproces onontbeerlijk. Niettemin hebben de resultaten van dergelijk onderzoek voor de *wetgever* soms slechts een relatieve betekenis. Wanneer bijvoorbeeld blijkt dat een wet in de praktijk niet of nauwelijks wordt nageleefd, betekent zulks niet noodzakelijk dat de wet dient afgeschaft. Het normatief element dat de wetgeving kenmerkt, vindt niet noodzakelijk zijn legitimatie in de resultaten van sociaal onderzoek.

13. KANALEN VAN SAMENWERKING TUSSEN WETGEVING EN DOCTRINE

A.L. STILLE: In Nederland zijn er bijvoorbeeld tussen het notariaat en de wetgever geëigende en goedwerkende kanalen voorhanden.

C. DE WULF: In België heeft het Comité voor Studie en Wetgeving van de Federatie van Notarissen weinig wetsinvloed, hoewel het Comité bijzonder actief is en veel ontwerpen heeft opgemaakt. Vaak komt er wetgeving tot stand, terwijl de werkzaamheden van het C.S.W. nog niet zijn beëindigd, of zelfs zonder dat er om enig advies werd gevraagd. Dit kanaal blijkt derhalve niet optimaal te functioneren. Het ware wenselijk dat de wetgever zélf commissies zou instellen, en hen voldoende armslag zou geven om degelijk te werken.

F. VANISTENDAEL: Er is en blijft het grote probleem van de kanalen tussen wetgeving en doctrine. Op heden zijn deze kanalen volstrekt niet gestructureerd.

E.H. HONDIUS: Men kan de mogelijkheid onderzoeken van een „kruisbeïnvloeding” tussen België en Nederland. Dit kan zeer goede resultaten geven, vnl. op het vlak van de algemene rechtsbeginselen die toch gelijklopend zijn. Bovendien kan men via de doctrine elkaar over de wetgeving en de wetsontwerpen in beide landen informeren.

J. RONSE: De Benelux-Studiecommissie voor de eenmaking van het recht levert uitstekend werk, en heeft reeds meermaals grondige ontwerpen naar voor gebracht. Toch stelt men vast dat de Studiecommissie, die een model is m.b.t. inbreng van de doctrine, al te vaak door de overheid gepasseerd wordt.