

Motiveringsplichten van de wetgever

Citation for published version (APA):

Waldijk, C. (1994). *Motiveringsplichten van de wetgever*. [Doctoral Thesis, Maastricht University]. Koninklijke Vermande. <https://doi.org/10.26481/dis.19941110cw>

Document status and date:

Published: 01/01/1994

DOI:

[10.26481/dis.19941110cw](https://doi.org/10.26481/dis.19941110cw)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Samenvatting

Motiveringsplichten van de wetgever

Dit is een studie over een onderdeelje van het *regelgevingsrecht* (het geheel van regels en beginselen waaraan regelgeving naar inhoud, vorm en procedure onderworpen is). Het gaat over verplichtingen van *de wetgever*: het orgaan bestaande uit regering (Koning en ministers) en Staten-Generaal (Tweede en Eerste Kamer) dat bevoegd is tot het vaststellen van wetten. Het gaat over verplichtingen tot *motivering*: die vorm van toelichting van een besluit of voorstel die bestaat uit het tegenover een of meer personen kenbaar maken van motieven (bewuste redenen) voor dat besluit of voorstel. Deze studie zoekt antwoorden op twee vragen: Welke motiveringsplichten rusten krachtens nationaal en internationaal recht op de Nederlandse wetgever? En hoe kunnen die motiveringsplichten zodanig aangevuld en vormgegeven worden, dat zij hun functies als deel van het regelgevingsrecht optimaal kunnen vervullen?

In de juridische literatuur is de laatste jaren steeds meer erkenning ontstaan voor een *beginsel* inhoudende dat wetgeving gemotiveerd moet worden door vermelding van het doel van de wet en door bespreking — in het licht van andere bovenwettelijke normen — van de overwegingen die geleid hebben tot de voornaamste in de wet gemaakte keuzen. Indien de rechtmatigheid van een voor- of vastgestelde wet wordt betwijfeld, dan eisen Grondwet, verdragen en gewoonterecht dat gemotiveerd wordt waarom die wet rechtmatig moet worden geacht. Deze motiveringsplicht van de deelorganen van de wetgever vloeit voort uit hun toetsingsplicht, die in Nederland extra gewicht heeft omdat *rechterlijke* toetsing van wetgeving slechts in beperkte mate wordt toegestaan en uitgeoefend.

Twijfel over de rechtmatigheid van een voor- of vastgestelde wet kan bijvoorbeeld uitgesproken worden door de Raad van State of door kamerleden, en eventueel ook door de rechter. Terwijl nog niemand dergelijke twijfel uitdrukkelijk aan de orde heeft gesteld, kan er ook sprake zijn van 'rechtmatigheidstwijfel'. Het bovenwettelijke recht omvat immers allerlei regels en beginselen die twijfel oproepen aan de rechtmatigheid van bepaalde voorgestelde wetsartikelen. Veel bovenwettelijke normen hebben immers een in-beginsel-niet-maar-in-bijzondere-gevallen-wel structuur.

Dit geldt bijvoorbeeld voor het discriminatieverbod: ongelijke behandeling van gelijke gevallen (onderscheid op bepaalde gronden) roept een vermoeden van verboden discriminatie op, dat alleen weerlegd kan worden met een *objectieve en redelijke rechtvaardiging*. De jurisprudentie van Nederlandse en Europese rechters biedt enige steun voor de stelling dat ongelijke behandeling niet alleen gerechtvaardigd moet *zijn*, maar ook gerechtvaardigd moet *worden*. In Grondwet en mensenrechtenverdragen (en ook in het Europese-Gemeenschapsrecht) hebben verschillende vrijheidsrechten eenzelfde structuur: iedere beperking van de desbetreffende vrijheid dient een

noodzakelijk (of wenselijk) en evenredig middel te zijn ter bereiking van een van de limitatief opgesomde doelen. Het Europese Hof voor de rechten van de mens gaat in dit verband na of de ter rechtvaardiging van de beperking aangevoerde redenen *relevant and sufficient* zijn. Het Hof gaat er kennelijk vanuit dat er gemotiveerd wordt. Men kan daarom concluderen dat het Europese Hof de aangeklaagde staat verplicht acht de omstreden wetgeving tijdens de Straatsburgse procedure te motiveren. Gezien het subsidiaire karakter van de Straatsburgse controle lijkt vervolgens de conclusie gerechtvaardigd dat deelorganen van de wetgever tot een dergelijke motivering ook al verplicht zijn tijdens de totstandkoming van wetgeving en bij eventuele aanvechting daarvan voor een nationale rechter.

Enkele specifieke motiveringsplichten van de wetgever vloeien dus voort uit eenieder verbindende verdragsbepalingen (in de zin van artikel 94 van de Grondwet). De *rechter* is derhalve bevoegd om vastgestelde wetten daaraan te toetsen. De vereiste motivering kan ten overstaan van de rechter alsnog verstrekt worden. Dit is bijvoorbeeld mogelijk indien de Staat of de regering partij is in het geding. Ik pleit ervoor om in *elke* rechtszaak waarin de rechter de rechtmatigheid van een wet toetst, aan elke minister, elke kamercommissie en een bepaald aantal van de leden van elke kamer de mogelijkheid te geven om bij die rechter de rechtmatigheid van de omstreden wet (nader) te motiveren.

Indien een afdoende motivering in de wetsgeschiedenis niet is te vinden en ten processe niet wordt aangevoerd, kan de rechter besluiten om de desbetreffende wettelijke bepaling buiten toepassing te laten wegens schending van een van de bedoelde specifieke verdragsrechtelijke motiveringsplichten. Tekortkomingen in de motivering van wetten bieden de rechter overigens ook extra ruimte voor *superior-* of *generalis-conforme* interpretatie, en voor *contra legem* toetsing van de wettoepassing.

De verplichting tot motivering van betwijfelde rechtmatigheid moet echter in de eerste plaats nagekomen worden in de *memorie van toelichting*, evenals de verplichting tot vermelding van het doel van een wet. Volgens gewoonterecht moet elk wetsvoorstel vergezeld gaan van een memorie van toelichting. Deze verplichting rust niet op 'de wetgever', maar op de betrokken minister (of, bij initiatiefwetgeving, op het kamerlid dat het voorstel aanhangig maakt), en kan ook afgeleid worden uit de grondwettelijke eisen van gezamenlijke vaststelling in 'gemeen overleg', ministeriële verantwoordelijkheid en openbaarheid. De memorie van toelichting is ook de aangewezen plaats voor nakoming van de ongeschreven regels die inhouden dat afwijkingen van algemene wetten en afwijkingen van ingewonnen adviezen steeds gemotiveerd moeten worden. Ik pleit ervoor om het nader rapport (waarin tot nu toe gereageerd wordt op adviezen van de Raad van State) af te schaffen en de inhoud daarvan in de memorie van toelichting te verwerken.

Ook amendementen en nota's van wijziging, evenals elke niet-bekrachtiging van een wetsvoorstel, moeten gemotiveerd worden door de verantwoordelijke kamerleden of ministers. Artikel 68 van de Grondwet verplicht ministers (behoudens 'strijd met het belang van de staat') bovendien om *desgevraagd* de kamers over alles te informeren, dus ook over hun motieven voor het indienen, wijzigen, intrekken of niet bekrachtigen van enig wetsvoorstel of voor het niet doen wijzigen of intrekken van enige wet. Deze inlichtingenplicht vormt onder meer de juridische grondslag voor de verplichting van

ministers om (onder meer in memories van antwoord) altijd te reageren op de in commissieverslagen opgenomen vragen van individuele kamerleden.

Alleen de grondwettelijke verplichting om in elke wet een *considerans* op te nemen richt zich tot de wetgever als zodanig. De verplichting om in die *considerans* 'de beweegredenen der wet' te vermelden wordt vrijwel nooit nagekomen. Wel is het een regel van gewoonterecht geworden, dat indien een wet uitvoering geeft aan een hogere regeling, die hogere regeling in de *considerans* genoemd moet worden. Ik pleit ervoor om in elke *considerans* bovendien het doel van de wet aan te duiden. Ook doe ik enkele suggesties over de redactie van de *considerans* en van het wetsformulier waarin de *considerans* wordt ondergebracht.

De ontwikkeling van motiveringsplichten ten aanzien van wetten en wetsvoorstellen past in de herwaardering van het primaat van *de wet*. In toenemende mate wordt betwijfeld of (de heerschappij van) de wet een adequaat middel is om vrijheid, gelijkheid, rechtszekerheid en democratie te waarborgen. Tegelijkertijd raakt de wetgever onderworpen aan steeds meer regels en beginselen van bovenwettelijk recht, en brokkelt de rechterlijke onschendbaarheid van de wet af. Een verruimde interpretatie van het legaliteitsbeginsel wil tegenwoordig dat alle overheidsoptreden (inclusief wetgeving) in overeenstemming met *het recht* is.

De activiteit van juristen heeft tot steeds algemenere motiveringsplichten geleid. Ter voorkoming van willekeur moeten de instanties die macht hebben zich in de motivering van hun machtsuitoefening blootgeven. In het Nederlandse bestuursrecht en het institutionele Europese-Gemeenschapsrecht blijkt een verplichting tot het motiveren van besluiten vrijwel algemeen te gelden — ook voor regelgevende besluiten. Aan de motivering van regelgeving worden wel minder vergaande eisen gesteld dan aan de motivering van beschikkingen, en in het toetsen van regelgevingsmotivering gaan rechters wat minder ver dan in het toetsen van de motivering van beschikkingen.

De motiveringsplichten van bestuursorganen en van organen van de Europese Gemeenschap worden wel ten voorbeeld gesteld aan de Nederlandse wetgever. Daarbij wordt vooral gewezen op het feit dat de wetgever net als menig bestuurs- of Europese-Gemeenschapsorgaan belast is met de uitoefening van discretionaire, maar aan procedurele en inhoudelijke beperkingen onderworpen bevoegdheden. Aan de motiveringsplichten van de wetgever worden min of meer dezelfde functies toegeschreven als aan de motiveringsplichten in bestuurs- en Gemeenschapsrecht:

- (a) verduidelijking van de inhoud;
- (b) bevordering van de aanvaarding;
- (c) kwaliteitsbevordering door zelfcontrole;
- (d) bevordering van de mogelijkheden voor politieke controle;
- (e) bevordering van de mogelijkheden voor het inroepen en uitoefenen van rechterlijke controle;
- (f) het bieden van een flexibel en afstandelijk toetsingscriterium;
- (g) operationalisering en ontwikkeling van andere normen;
- (h) beheersing van de uitoefening door de wetgever van zijn discretionaire bevoegdheden.

De eerste twee functies (a en b) leveren geen argumenten voor motiveringsplichten voor de wetgever op. Als de wetgevende organen het nodig vinden om de inhoud van een (voorgestelde) wet te verduidelijken, is het daartoe gebruiken van considerans of toelichting tweede keus: tijd en energie zouden beter besteed kunnen worden aan het verhelderen van de wettekst zelf. Dat biedt ook meer garanties dat rechters en andere wetstoepassers zich iets aan die verduidelijking gelegen zullen laten liggen. Een goede motivering wil inderdaad wel eens overtuigen. Daarom hebben slimme wetgevers geen juridische verplichting nodig om hen aan te zetten tot het maken van overtuigende motiveringen.

De *beheersing van de wetgever* (h) is geen op zichzelf staand motief voor motiveringsplichten. Bij het geven van wetten heeft de wetgever grote beleidsvrijheid, grote, bijna onbeheersbare macht. Om die macht toch enigszins te kunnen beheersen is het nodig dat het gebruik dat de wetgever van die macht maakt, gecontroleerd (c, d en e) en getoetst (f en g) kan en zal worden.

Deze studie wordt afgesloten met enkele voorstellen om de motiveringsplichten van de wetgever en zijn deelorganen zó aan te vullen en vorm te geven, dat zij nog iets meer bij kunnen dragen aan het controleerbaar en toetsbaar maken van de wetgever.

Ik pleit ervoor om enkele nog ongeschreven motiveringsplichten van deelorganen van de wetgever duidelijk vast te leggen in Reglementen van Orde en Aanwijzingen voor de regelgeving. Ter vermindering van de onafzienbare chaos van toelichtende stukken (zo karakteristiek voor de Nederlandse wetgevingsprocedure) pleit ik onder meer voor:

- het weren van *neven-wetgeving* (beweringen die een beïnvloeding van de voorgestelde wet tot doel hebben) en van parafraserende uitleg;
- het beperkt houden van het aantal schriftelijke rondes;
- uniformering van de indeling van de schriftelijke stukken;
- verwerking van alle nadere rapporten, de meeste memories van antwoord, en sommige nota's naar aanleiding van het nader verslag in *gewijzigde versies van de memorie van toelichting*.

Tenslotte pleit ik ervoor dat de Tweede Kamer, bijvoorbeeld in een motie, nauwkeurig gaat aangeven wat er in ieder geval in elke memorie van toelichting moet staan. Gezien artikel 68 van de Grondwet zou een dergelijk verlangen van de kamer voor de ministers juridisch bindende motiveringsplichten opleveren. Volgens mij zou de Tweede Kamer moeten bepalen dat memories van toelichting ten minste de volgende elementen moeten bevatten:

- (a) Een *doelstellingsparagraaf*, met daarin een meer dan globale aanduiding van datgene wat men met de voorgestelde wet hoopt te bereiken.
- (b) Een motivering waarom men met de voorgestelde wet het gestelde doel denkt te kunnen bereiken, en waarom men denkt dat de voorgestelde wet nodig is om het gestelde doel te kunnen bereiken.
- (c) Vermelding van de verwachte *effecten* van de wet, inclusief kosten en neven-effecten, plus een motivering waarom die effecten aanvaardbaar zijn.

- (d) Een *afwijkingsparagraaf*, met daarin antwoorden op de volgende vragen:
- Welke adviezen zijn ten behoeve van of over dit wetsvoorstel uitgebracht? Wijkt het voorstel af van deze adviezen?
 - Wijkt de voorgestelde wet af van een wetboek, de Algemene wet bestuursrecht, de Gemeentewet, de Provinciewet, de Bekendmakingswet of enige andere algemene wet?
 - Wordt in het voorstel afgeweken van voorschriften of aanbevelingen uit de Aanwijzingen voor de regelgeving?
 - En zo ja: waar in de memorie van toelichting wordt gemotiveerd waarom deze afwijkingen wenselijk of noodzakelijk zijn?
- (e) Een *rechtmatigheidsparagraaf*, met daarin antwoorden op de volgende vragen:
- Maakt de voorgestelde wet door terugwerkende kracht of anderszins inbreuk op bestaande rechten of op gewekte verwachtingen?
 - Maakt de voorgestelde wet direct of indirect onderscheid op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, seksuele gerichtheid, burgerlijke staat, nationaliteit, invaliditeit, afkomst, leeftijd of leefvorm?
 - Houdt de voorgestelde wet een beperking van de uitoefening van een ander grondrecht in?
 - Houdt de voorgestelde wet delegatie in materiële zin in?
 - Kent de voorgestelde wet bevoegdheden toe aan organen van het Rijk, van provincies of van functioneel bestuur?
 - Houdt de wet direct of indirect een belemmering in voor het vrij verkeer van personen, goederen, diensten of kapitaal binnen de Europese Economische Ruimte?
 - En zo ja: waarom is die inbreuk, dat onderscheid, die beperking, die delegatie, die centralisatie of die belemmering gerechtvaardigd?
- (f) Een *artikelgewijze toelichting*.

Summary

The Legislature's Duties to Give Reasons

This is a study on a small part of the *law on legislation* (the body of rules and principles to which the content, form and procedure of legislation is subjected). It is a study about duties of the *Legislature*: the organ consisting of Government (King and ministers) and Parliament (Lower and Upper Chamber) that has the power to make statutes. It is a study about duties *to give reasons*: that form of explanation of a decision or a proposal that consists of expressing to one or more persons the motives (the conscious reasons) for that decision or proposal. This study seeks answers to two questions: To which duties to give reasons is the Dutch Legislature subjected by national and international law? And how could these duties be supplemented and modified, so as to let them best fulfil their functions as part of the law on legislation?

Academic legal writing over the last few years has shown a growing recognition of the principle that reasons should be given for legislation by stating the aim of the statute and by discussing — in the light of other supralegislative norms — the considerations that have led to the main choices made by the statute. When there is doubt about the lawfulness of a proposed or enacted statute, then the Dutch Constitution, several treaties and unwritten law require that reasons are given why the statute must be considered lawful. This duty to give reasons of the constituent parts of the Legislature ensue from their review duty, which is of particular importance in the Netherlands because *judicial* review of legislation is only permitted and exercised to a limited extent.

Doubt about the lawfulness of a proposed or enacted law may be expressed by the Council of State or by members of Parliament, or possibly by a court. Such doubt can also exist when no one has explicitly raised it, because supralegislative law includes various rules and principles that raise doubt about the lawfulness of particular legislative provisions. After all, many supralegislative norms have the following structure: in-principle-no-but-in-special-cases-yes.

This holds true, for example, for the prohibition of discrimination: unequal treatment of equal cases (distinction based on particular grounds) raises a suspicion of forbidden discrimination that can only be countered by an *objective and reasonable justification*. Case law of Dutch and European courts provides some support for the proposition that in the case of unequal treatment a justification must not only *exist*, but must also *be given*. In the Dutch Constitution and in human rights treaties (and also in European Community law) several fundamental freedoms have the same structure: any interference with the freedom in question must be a necessary (or at least desirable) and proportionate means to achieve one of the enumerated legitimate aims. In this context the European Court of Human Rights assesses whether the reasons adduced to justify the interference are *relevant and sufficient*. Apparently the Court assumes that reasons are

given. One may therefore conclude that the European Court considers the accused State to be under a duty, during the Strasbourg procedure, to give reasons for the contentious legislation. Given the supplementary nature of the Strasbourg review, it seems justified to conclude that the national lawmaking bodies are already under such a duty during the passage of the legislation and also during any challenge of it in a national court.

Some of the Legislature's duties to give reasons thus flow from treaty provisions that are binding on all persons. The compatibility of enacted statutes with these duties may therefore be reviewed by Dutch courts (as provided by Article 94 of the Constitution). The required giving of reasons can take place in court. This is possible, for example, if the State or the Government is party to the litigation. I argue in favour of giving every minister, every parliamentary committee and a certain number of members of Parliament the possibility to give the court (further) reasons for the lawfulness of a statute in *any* court case in which the lawfulness of that statute is being reviewed.

If relevant and sufficient reasons cannot be found in legislative history and are not adduced in court, the judge may rule to not apply the contentious legislative provision on the ground that it violates one of the said treaty-based duties to give reasons. Apart from that, shortcomings in the reasons given for a statute will provide the court with additional scope for a *superior-conform* or *generalis-conform* interpretation of the statute (an interpretation that is more in conformity with a higher rule or with a more general rule), and for *contra legem* review of the application of the statute (non-application of a statute because applying it would not be compatible with general legal principles).

Above all, however, the duty to give reasons for doubted lawfulness and the duty to state the statute's aim, must first be observed in the *explanatory memorandum*. According to unwritten law each bill (legislative proposal) must be accompanied by an explanatory memorandum. This is not an obligation of 'the Legislature', but of the minister concerned (or, in the case of a private members bill, the member of Parliament concerned). This obligation can also be derived from the constitutional requirements of publicity, of ministerial responsibility, and of joint enactment of statutes by Government and Parliament in 'joint consultation'. The explanatory memorandum is also the appropriate place for observing the unwritten rules that require the giving of reasons for departures from general statutes and for departures from obtained advice. I argue in favour of ending the custom of responding to legislative advice of the Council of State in a separate text (entitled 'further report').

Also, for each amendment to a bill, for each ministerial memorandum of amendment, and for each refusal of ratification, reasons need to be given by the members of Parliament or ministers concerned. Furthermore, Article 68 of the Constitution obliges ministers (except if it would be contrary to the interests of the State) to provide Parliament, upon the request of any of its members, with any information, including their reasons for introducing, amending, withdrawing or not ratifying a bill, or for not promoting the amendment or repeal of a statute. This duty to provide information also constitutes the legal base for the duty of ministers to always respond (e.g. in the memorandum of reply) to questions of members of Parliament contained in the reports of parliamentary committees.

The constitutional obligation to include a *preamble* in every statute is the only obligation that addresses the Legislature as such. The obligation to state in this preamble 'the reasons of the statute' is hardly ever observed. It is an unwritten rule that if a

statute implements a higher written law, the preamble must mention that law. I argue in favour of indicating in every preamble the aim of the statute. I also make some suggestions about the wording of the preamble and the legislative formula in which it is to be presented.

The development of duties to give reasons for statutes and bills fits in the revaluation of the primacy of *statute law*. More and more doubt is being expressed as to whether statute law and its supremacy provide sufficient guarantee for freedom, equality, legal certainty and democracy. At the same time the Legislature is being subjected to a growing number of rules and principles of supralegisative law, while statutes are becoming less immune from judicial review. A wider interpretation of the principle of legality currently stipulates that all state action, including legislation, should be in conformity with *the law*.

The activity of lawyers has led to increasingly general duties to give reasons. To prevent arbitrariness, the authorities that have power are required to lay themselves open by giving reasons for the exercise of their power. In Dutch administrative law and in the law of the institutions of the European Community an almost general obligation to give reasons exists — also for (secondary) legislative decisions. The giving of reasons for (secondary) legislation, however, is subjected to less strict requirements than the giving of reasons for administrative decisions in individual cases, and in reviewing the reasons of legislative decisions the courts show more restraint than in reviewing the reasons of individual administrative decisions.

The duties to give reasons of administrative bodies and European Community institutions have been set as an example for the Dutch Legislature. It has been pointed out that like these authorities, the Legislature is entrusted with the exercise of discretionary powers that are subjected to procedural and substantive limitations. More or less the same functions are ascribed to the Legislature's duties as to the duties to give reasons in administrative and Community law:

- (a) clarification of the content;
- (b) promoting acceptance;
- (c) promoting quality by self-control;
- (d) promoting the possibilities for political control;
- (e) promoting the possibilities for invoking and exerting judicial control;
- (f) providing a flexible and distant criterion for review;
- (g) facilitating the operation and development of other norms;
- (h) containing the Legislature's exercise of its discretionary powers.

Functions (a) and (b) do not qualify as arguments in favour of subjecting the Legislature to duties to give reasons. If legislative bodies deem it necessary to clarify the content of a statute or proposed statute, the use of the preamble or the explanatory memorandum is a second rate solution: time and energy should rather be devoted to clarifying the text of the statute itself. That would also provide better guarantees that courts and others would take notice of the clarifications. And, indeed, good reasons may convince. Clever law-makers therefore need no legal obligation to encourage them to give persuasive reasons.

Containing the Legislature (h) is not a separate argument for duties to give reasons. In making statutes the Legislature has a large discretionary freedom, a wide and almost uncontainable power. To be able to contain that power to some extent it is necessary that the Legislature's exercise of that power can and will be controlled (c, d and e) and reviewed (f and g).

This study ends with a number of proposals to supplement and modify the duties of the Legislature and its constituent parts so as to let them be a little more conducive to making the Legislature controllable and reviewable.

I argue in favour of laying down some as yet unwritten duties of constituent parts of the Legislature in the Standing Orders and in the Prime-ministerial Guidelines for Legislation. To reduce the considerable chaos of explanatory texts, which characterises and obscures the Dutch legislative procedure, I argue in favour of:

- keeping out *para-legislation* (assertions during the passage of a bill aimed at influencing the application of the eventual statute) and paraphrasing restatements;
- restricting the number of rounds of committee-reports requiring written ministerial responses;
- making more uniform the arrangement of explanatory texts;
- incorporating all 'further reports' (see above), most memoranda of reply, and some further memoranda of reply in *amended versions of the explanatory memorandum*.

Lastly I argue in favour of the Lower Chamber of Parliament indicating precisely, for example in a resolution, the minimum requirements to be met by every explanatory memorandum. Given Article 68 of the Constitution such a desire of the Chamber would constitute a legally binding duty for the ministers to give reasons. In my opinion the Lower Chamber should determine that explanatory memoranda must include at least the following elements:

- (a) An *Aims paragraph*, indicating exactly what one hopes to achieve with the proposed statute.
- (b) Reasons why one thinks the set aim can be achieved by the proposed statute, and why one thinks the proposed statute is necessary to achieve the set aim.
- (c) A mention of the expected *effects* of the statute, including costs and side-effects, plus reasons why these effects are acceptable.
- (d) A *Departures paragraph*, providing answers to the following questions:
 - What advisory reports concerning this proposal have been received? Does the proposal depart from any of these reports?
 - Does the proposed statute depart from one of the Codes of Law, the General Act on Administrative Law, the Local Government Act, the Provincial Government Act, the General Act on Proclamation, or any other general statute?
 - Does the proposed statute depart from instructions or recommendations contained in the Prime-ministerial Guidelines for Legislation?
 - And if so: which part of the explanatory memorandum explains why these departures are desirable or necessary?

- (e) A *Lawfulness paragraph*, providing answers to the following questions:
- Does the proposed statute interfere — by retroaction or otherwise — with existing rights or expectations?
 - Does the proposed statute make a distinction between persons, either directly or indirectly, on the basis of their religion, belief, political opinion, race, sex, sexual orientation, civil status, nationality, handicap, origin, age or mode of living?
 - Does the proposed statute limit the exercise of any other human right?
 - Does the proposed statute delegate in effect any legislative power?
 - Does the proposed statute give powers to bodies of central, provincial or functional government?
 - Does the proposed statute restrict, either directly or indirectly, the free movement of persons, goods, services or capital within the European Economic Area?
 - And if so: why is this interference, distinction, limitation, delegation, centralisation or restriction justified?
- (f) A section with *explanations per article*.