

Zitting 1979–1980

15 046

## **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake de regeling van delen van het recht in algemene wetboeken en tot opnemng van een bepaling inzake algemene regels van bestuursrecht**

**Nr. 7**

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zittingen 1977–1978 en 1978–1979

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 31 oktober 1979

#### **Inhoudsopgave**

De plaats van het nieuwe artikel

De betekenis van de codificatie-opdracht

Artikel 5.2.8, eerste lid

Artikel 5.2.8, tweede lid (bestuursrecht)

Codificatie van tuchtrecht

Met genoegen constateerden wij uit het voorlopig verslag dat door vele fracties de gedachten die aan het onderhavige wetsontwerp ten grondslag liggen, werden onderschreven. Op de opmerkingen en vragen waartoe het wetsontwerp aanleiding gaf, gaan wij hieronder gaarne in.

#### **De plaats van het nieuwe artikel**

De fractie van de P.v.d.A. gaf te kennen voorshands geen aanleiding te zien om over de plaatsing van een herschreven codificatie-artikel met de Regering van mening te verschillen. Wel ervoer zij het als een bezwaar dat door de uitsplitsing van de grondwetsherziening over een groot aantal wetsontwerpen het overzicht verloren gaat.

Naar aanleiding hiervan merken wij op, dat in de destijds gedane keuze voor een gespreide indiening van de grondwetsherzieningsvoorstellen besloten ligt, dat het enige tijd zal nemen alvorens aan de Staten-Generaal een compleet beeld van de herzieningsvoorstellen kan worden gepresenteerd. Naarmate echter het aantal ingediende herzieningsontwerpen toeneemt, groeit ook het zicht op het geheel der herzieningsvoorstellen dat de Regering voor ogen staat. Op dit ogenblik zijn 26 van de beoogde 37 herzieningsontwerpen aan de Staten-Generaal bekend. Wij streven ernaar, zoveel mogelijk van de resterende ontwerpen voor het einde van het lopende kalenderjaar bij de Tweede Kamer in te dienen. Tevens ligt het in ons voornemen

binnenkort een op de indeling van de nieuwe Grondwet gebaseerd overzicht van artikelen daarvan, zoals die zijn vervat in de ingediende herzieningsontwerpen, aan de Staten-Generaal te doen toekomen. Naar wij hopen zal dit tot het verkrijgen van een overzicht over de gespreid ingediende herzienvoorstellen bijdragen.

De leden van de fractie van het C.D.A. konden als uitgangspunt wel het standpunt van de Regering onderschrijven dat de inhoud van artikel 164 Grondwet meer thuishoort bij «Bepalingen inzake Wetgeving en Bestuur» dan bij de «Rechtspleging». Toch vroegen zij zich af of hier niet een meer uitgebreide argumentatie op zijn plaats was, gelet op de totale systematiek van hoofdstuk VII van het advies van de staatscommissie, welke deze leden aansprak.

Wij hebben de thans voorgestelde plaats van het codificatie-artikel in de memorie van toelichting gemotiveerd door erop te wijzen dat het verband van deze bepaling met de rechtspleging minder nauw is dan de staatscommissie meent. Immers, de bepaling ziet op een ruimer terrein dan de rechtspleging. In het bijzonder het tweede lid heeft niet zozeer het oog op regelingen op het terrein van rechtspraak, als wel op de regelgeving ten aanzien van de voorbereiding, totstandkoming en uitvoering van bestuursbeslissingen. Plaatsing van het voorgestelde codificatie-artikel in een hoofdstuk dat uitsluitend de rechtspraak regelt, ligt naar onze opvatting dan ook niet voor de hand. De Proeve plaatste het artikel eveneens in het hoofdstuk «Wetgeving en bestuur», zoals ook wij voorstaan. Van belang is voorts dat het voorgestelde artikel – anders dan het geldende artikel 164 – de wetgever niet opdraagt regels te stellen omtrent de inrichting van de rechterlijke macht. Ware dit wel het geval, dan zou er meer reden zijn de bepaling in een hoofdstuk inzake de «Rechtspraak» op te nemen. Er zij bovendien nog op gewezen dat de staatscommissie aan hoofdstuk VII van haar voorstellen het opschrift «Rechtsbedeling» heeft gegeven. De staatscommissie koos voor «Rechtsbedeling» met het oog op de opnemng van het codificatie-artikel in hoofdstuk VII. Wij geven voor het betreffende hoofdstuk van de nieuwe Grondwet de voorkeur aan het beperktere opschrift «Rechtspraak». In een hoofdstuk met dat opschrift is dan echter naar onze mening minder plaats voor een bepaling die een ruimer gebied dan dat van de rechtspraak betreft.

De leden van de C.D.A.-fractie gaven nog te kennen, dat naar hun inzicht het wetsontwerp niet ten volle bijdraagt aan een voor leek en insider toegankelijke systematiek, waarbij zij een vergelijking trokken met de wijze van codificatie in West-Duitsland. Wij kunnen de stelling van de hier aan het woord zijnde leden niet onderschrijven. Een bepaling als de onderhavige, die in haar eerste lid een zo gewichtige en omvangrijke opdracht aan de formele wetgever bevat, en die wat haar tweede lid betreft – er is hiervoor reeds op gewezen – vooral ook het oog heeft op de regeling ten aanzien van het terrein van de bestuursbeslissingen, dient naar onze mening om systematische redenen in het hoofdstuk «Wetgeving en bestuur» haar plaats te vinden. Wat beoogd wordt met de verwijzing naar de situatie in West-Duitsland, is ons niet duidelijk. Wij wijzen erop, dat in hoofdstuk IX van het Bonner Grundgesetz, dat handelt over «Die Rechtsprechung» geen codificatiebepaling te vinden is. Van belang schijnt in dit verband artikel 74 van het Grundgesetz dat, voor zover hier ter zake, luidt: «Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:

1. das bürgerliche Recht, das Strafrecht und den Strafvollzug, die Gerichtsverfassung, das gerichtliche Verfahren, die Rechtsanwaltschaft, das Notariat und die Rechtsberatung;».

Met nadruk dient opgemerkt te worden dat deze bepaling, die voorkomt in hoofdstuk VII («Die Gesetzgebung des Bundes») niet te beschouwen is als een codificatie-artikel. Het artikel heeft uitsluitend het karakter van een competentiebepaling, die ten nauwste samenhangt met de federale staatsvorm van de Duitse Bondsrepubliek. Het geeft aan welke onderwerpen van wetgeving door de bondswetgever, dan wel door de wetgevers van de deelstaten

(«Länder») ter hand kunnen worden genomen. Dienaangaande bepaalt artikel 72, eerste lid, van het Grundgesetz: «Im Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnisse zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrechte keinen Gebrauch macht». Wij zien in een en ander geen verband met een codificatie-artikel.

### **De betekenis van de codificatie-opdracht**

Naar de mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie kon de betekenis van een codificatie-artikel verschillend worden beoordeeld. Zij lichtten dit standpunt toe door allereerst te verwijzen naar de uitzondering die, aldus deze leden, met name ten aanzien van tal van provinciale en gemeentelijke strafverordeningen heel duidelijk in het oog springen.

Wij brengen in herinnering hetgeen in de memorie van toelichting gesteld is, namelijk dat de werkingssomvang van het codificatievoorschrift zich niet uitstrekt tot de genoemde provinciale en gemeentelijke strafverordeningen, omdat het daarin vervatte strafrecht *naar zijn aard* – het wordt immers vastgesteld per provincie en per gemeente en kan derhalve per provincie en per gemeente verschillen – niet vatbaar is voor opnemings in één algemeen geldende wet of in één algemeen geldend wetboek. Wel wordt de eenvormigheid binnen het lokale en provinciale strafrecht bevorderd door het voorschrift van artikel 91 van het Wetboek van Strafrecht, dat de bepalingen van de Titels I-VIII A van het Eerste boek van dat wetboek ook van toepassing zijn op feiten waarop elders bij wet of verordening straf is gesteld, tenzij de wet anders bepaalt.

Voorts waren de leden hier aan het woord van mening, dat de wetgever zelf in toenemende mate reeksen onderwerpen in afzonderlijke wetten is gaan vastleggen.

Wij wijzen erop dat de wetgever buiten de Wet op de economische delicten en de Faillissementswet, weinig strafrecht of burgerlijk recht van enige omvang in afzonderlijke wetten heeft geregeld. Wij wijzen er voorts nog op dat er in de wetgeving een aantal bijzondere, merendeels administratieve wetten bestaan, die een materie tot onderwerp hebben welke op zich weinig of nagenoeg niets met burgerlijk, straf- of procesrecht van doen heeft, maar waarin bepalingen voorkomen die tot een of meer van deze rechtsgebieden behoren en die uit de aard der zaak in die bijzondere wetten thuis horen. Wij zijn van mening dat met name wegens de laatstgenoemde omstandigheid, deze bepalingen niet als toepassing van de in het codificatie-artikel opgenomen uitzonderingsclausule zijn te beschouwen.

Een voorbeeld moge het voorgaande illustreren. De Drank- en Horecawet, die niet primair een onderwerp van burgerlijk, straf- of procesrecht regelt, bevat een paragraaf, waarin enkele bepalingen van strafrechtelijke aard zijn opgenomen. Het gaat hier om bepalingen die in een wet als de onderhavige thuis horen. Men zou naar wij menen de grondwettelijke norm overspannen met de eis deze bepalingen – en soortgelijke bepalingen uit andere bijzondere wetten – uit de wet te verwijderen, om ze vervolgens in een algemene wet of een algemeen wetboek onder te brengen. De gevolgen van zulk een operatie zouden bijzonder nadelig zijn voor de systematiek van de huidige wetgeving. Overigens geldt uiteraard ook hier dat ingevolge artikel 91 Wetboek van Strafrecht de Titels I-VIII A van het Eerste boek van dat wetboek van toepassing zijn op strafrechtelijke bepalingen die buiten het wetboek elders in de wetgeving bestaan, tenzij de wet anders bepaalt.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. merkten nog op dat het streven naar waarborging van de rechtseenheid, dat in de codificatiebepaling besloten ligt, evenzeer kan worden bevorderd langs de weg van coördinatie en harmonisatie van de wetgeving. De leden van de fractie van D'66 maakten een verwante opmerking. Zij onderschreven de visie van de Raad van State dat vastlegging van rechtsregels in algemene wetboeken geen onmisbare voorwaarde is om te komen tot een samenhang tussen rechtsregels. Wij kunnen met beide opmerkingen instemmen. Het is vanzelfsprekend niet on-

ze bedoeling geweest te suggereren, dat rechtseenheid en samenhang tussen rechtsregels uitsluitend via een codificatie in algemene wetboeken zou kunnen worden bewerkstelligd. Ook wij zijn van mening dat harmonisatie en coördinatie van wetgeving langs andere wegen kan worden bevorderd. Wij hebben in de memorie van toelichting slechts beoogd aan te duiden, dat in het verleden het codificatievoorschrift op een bijzondere wijze heeft bijgedragen tot het bereiken van eenheid en samenhang binnen belangrijke onderdelen van het recht, en dat dit voorschrift ook voor de toekomst onzes inziens zijn waarde behoudt.

Wij namen nota van de opmerking van de leden van de C.D.A.-fractie, dat terecht het advies van de Raad van State, die de opneming van het codificatie-artikel meer argumenteerde vanuit de algemeen aanvaarde gedachte dat het burgerlijk recht bij wet in formele zin dient te worden geregeld, dan vanuit de ongewenste consequentie die schrapping zou kunnen hebben voor de rechtseenheid, zijn weerslag heeft gevonden in het wetsontwerp.

De leden van de fractie van D'66 gingen in op de wijziging op blz. 4 van de memorie van toelichting – naar aanleiding van een opmerking van de Raad van State – van het woord «codificatiegedachte» in de woorden «idee van algemene wetboeken». De leden hier aan het woord meenden dat wij hiermee de wezenlijke inhoud van de opmerking van de Raad van State negeerden. De raad bedoelde immers niet, dat er zou worden gezocht naar een synoniem.

Wij hebben het woord «codificatiegedachte» vervangen door het begrip «idee van algemene wetboeken», omdat dit zuiverder aangaf wat wij in de onderwerpelijke passage bedoelden. Het begrip «codificatie» heeft namelijk op zich zelf gezien een dubbele betekenis. In oorsprong ligt daarin de gedachte besloten van regeling in algemene wetboeken. Dit begrip heeft een ontwikkeling doorgemaakt en naar hedendaags juridisch spraakgebruik valt daaronder ook het samenstellen en vaststellen van algemene, stelselmatige wetten in formele zin voor rechtsonderdelen van enige omvang, welke wetten binnen het nationale rechtsgebied overal gelijk verbindende kracht bezitten. Geheel synoniem zijn de termen «codificatiegedachte» en «idee van algemene wetboeken» dus niet. Intussen erkennen wij – het is hiervoor al gezegd – dat vastlegging in algemene wetboeken geen absoluut vereiste is om samenhang tussen rechtsregels te bevorderen.

De P.P.R.-fractie wierp de vraag op of een codificatie-artikel in deze tijd nog zinvol geacht moet worden gezien de vele arbeid waartoe het aanleiding geeft en de veronderstelde beperkte bruikbaarheid van het resultaat van die arbeid.

Het is juist dat er met codificatie, zowel in de vorm van algemene wetboeken als in de vorm van andere algemene wetten, een omvangrijke arbeid is gemoeid. Ook vordert codificatie in het algemeen veel tijd, waardoor de kans niet is uitgesloten – (rechts)ontwikkelingen staan immers niet stil – dat op het moment van gereedkomen van het uiteindelijke wetgevingsproduct, onderdelen daarvan reeds aan aanpassing toe zijn. Niettemin wegen deze nadelen in onze ogen niet op tegen de voordelen die aan codificatie verbonden zijn. Voordelen die vooral liggen in de samenhang tussen en de overzichtelijkheid van rechtsregels, de bevordering van de rechtseenheid en de rechtszekerheid. Zonder een behoorlijke codificatie van tenminste het burgerlijk, straf- en procesrecht zou naar onze mening de praktijk van het rechtsleven moeilijker functioneren. Wij menen dan ook dat het zinvol is de waarborg die besloten ligt in het codificatievoorschrift voor de toekomst te behouden.

#### *Artikel 5.2.8, eerste lid*

De leden van de fractie van de P.v.d.A. waren van mening dat de Regering, door het invoeren in artikel 5.2.8, eerste lid, van de terminologie «de wet regelt», in strijd komt met haar eigen uitgangspunt inzake de delegatie. «De

wet regelt» drukt uit het toekennen van delegatiebevoegdheid, wat, aldus de leden hier aan het woord, precies het tegendeel is van wat blijkens de memorie van toelichting met de thans aangeboden tekst wordt beoogd. Deze leden vroegen zich af of niet beter alsnog een andere formulering kan worden gekozen, zoals bij voorbeeld «De wet legt het burgerlijk recht enz. vast in algemene wetboeken».

Uitgangspunt bij het redigeren van de onderhavige bepaling is steeds geweest dat het de formele wetgever is die de regels van burgerlijk, straf- en procesrecht vaststelt. Dit hangt in een eenheidsstaat als de onze ten nauwste samen met de omstandigheid, dat het burgerlijk, straf- en procesrecht in het gehele nationale rechtsgebied gelijkelijk verbindende kracht dient te bezitten. Deze uniforme regeling op nationaal niveau door de formele wetgever is als het ware de kern van de codificatiegedachte. Dit betekent voorts dat de regeling van het burgerlijk recht, het (nationale) strafrecht en het procesrecht onttrokken is aan de autonome sfeer van de lagere openbare lichamen. Nu kunnen zich twee categorieën uitzonderingsgevallen voordoen, waarvoor in de grondwettelijke terminologie ruimte dient te worden gelaten, zonder dat daardoor de kern van de codificatiegedachte wordt aangetast.

De eerste categorie betreft de zeer sporadisch voorkomende gevallen waarin de formele wetgever zelf ruimte laat voor werkzaamheid van de lagere openbare lichamen op een bepaald terrein. Als voorbeeld kunnen worden genoemd de «bijzondere verordeningen» waar het burendrecht en de regels inzake erfdienstbaarheden in het Burgerlijk Wetboek naar verwijzen (artikelen 690, 703, 733 BW). Het gaat hier om zeer specifieke terreinen, waarop zich in sommige streken van het land reeds voor de totstandkoming van het Burgerlijk Wetboek een zeker gewoonterecht had ontwikkeld, dat door het Burgerlijk Wetboek wordt gerespecteerd.

De tweede categorie betreft gevallen waarin een nationale regeling niet is vastgesteld bij formele wet maar, met machtiging van deze, bij voorbeeld bij algemene maatregel van bestuur. Zowel in het Burgerlijk Wetboek als in het Wetboek van Koophandel zijn verspreide bepalingen te vinden die de uitwerking of nadere regeling van een bepaald onderwerp opdragen aan een algemene maatregel van bestuur. Enkele voorbeelden: artikel 25, sub c, d en e, alsmede artikel 16, vierde lid en 44, eerste lid, Boek 1 BW (Besluit Burgerlijke Stand); artikel 262, 263, eerste lid en 265 Boek 1 BW (Uitvoeringsbesluit Ondertoezichtstelling); artikel 875d, tweede lid en 875e, eerste lid BW (Besluit betreffende splitsing in appartementsrechten); artikel 349, derde lid W.v.K. (Besluit dagboeken voor schepen 1970).

Naar onze mening dient de formele wetgever de bevoegdheid te blijven behouden om in uitzonderingsgevallen als hier bedoeld bepaalde detailpunten ter regeling aan een lagere wetgever over te laten. Wij kunnen dan ook niet meegaan met de suggestie van de leden van de P.v.d.A.-fractie tot een tekstwijziging van artikel 5.2.8. Deze wijziging zou neerkomen op het onmogelijk maken van iedere vorm van delegatie aan welke lagere wetgever dan ook. Wij stellen ons op het standpunt dat er op het stuk van de codificatie van de in artikel 5.2.8, eerste lid, genoemde delen van het recht, slechts in zeer beperkte mate dient te worden gedelegeerd. Het zou immers met de hiervoor aangeduide kern van de codificatiegedachte in strijd zijn, dat delegatie op dit punt een ook maar enigszins betekende vlucht zou nemen. Doch – zoals uit de vermelde praktijk blijkt – er kunnen zich uitzonderlijke gevallen voordoen, waarin de formele wetgever op het terrein van het burgerlijk, straf- en procesrecht de mogelijkheid moet hebben bepaalde zaken in de sfeer van uitwerking en nadere regeling aan een lagere wetgever over te laten.

De leden van de C.D.A.-fractie gaven aan dat zij voorshands de redenering van de Regering deelden, dat de waarborg voor de rechtseenheid en rechtzekerheid, gelegen in het vereiste van algemene wetboeken, handhaving van het grondwettelijk codificatievoorschrift geboden maakt. Deze leden vroegen om een nadere verduidelijking van de vervanging van het oorspronkelijk voorgestelde en uit artikel 164 Grondwet overgenomen woord «enkele» door het woord «bepaalde».

Wij hebben ons bij de vervanging van het woord «enkele» door «bepaalde» laten leiden door de overweging dat het woord «enkele» naar gangbaar spraakgebruik slechts een kwantitatieve betekenis heeft. «Enkele» heeft uitsluitend op een zeer beperkt aantal betrekking. Het lijkt ons minder juist dat de interpretatie van de uitzonderingsclausule in de onderhavige bepaling geheel en al beheerst zou worden door een woord dat louter een zeer beperkte getalsmatige orde van grootte aanduidt.

Het thans voorgestelde «bepaalde», dat niet een uitsluitend getalsmatige beperking suggereert, geeft bij de interpretatie van de hier bedoelde clausule de wetgever iets meer armslag. Dit zou voor hem van belang kunnen zijn indien hij overweegt een materie buiten de wetboeken te regelen, waarvan het in de praktijk niet meteen duidelijk is of een zodanige regeling al dan niet onder de werkingssfeer van het codificatie-artikel valt. Overigens achten wij, ook in de nu voorgestelde bewoordingen, de uitdrukkelijk als zodanig geformuleerde uitzonderingsclausule een voldoende duidelijke aanwijzing aan de wetgever, dat hij die clausule slechts sporadisch zal dienen te hanteren.

De leden van de C.D.A.-fractie stelden vervolgens de vraag hoe de regeling van burgerlijk recht in medebewind moet worden verklaard. Regeling van burgerlijk recht in medebewind, zo merkten zij op, is onder vigeur van het huidige artikel 164 uitgesloten. Zij vroegen voorts of zij terecht begrepen, dat dit stelsel thans verlaten is. Door de leden van de fractie van het G.P.V. werd omtrent de delegatiemogelijkheid een soortgelijke vraag gesteld: opent de voorgestelde tekst niet de mogelijkheid dat de wetgever lagere overheden in het kader van het medebewind zal roepen tot het stellen van regels van burgerlijk recht.

In de uiteenzetting die wij hiervoor hebben gegeven naar aanleiding van een suggestie van de P.v.d.A.-fractie tot wijziging van de voorgestelde tekst, hebben wij erop gewezen dat het met de kern van de codificatiegedachte strijdig moet worden geoordeeld, indien delegatie op het terrein van het burgerlijk recht, het strafrecht en het burgerlijk en strafprocesrecht een ook maar enigszins betekende vlucht zou nemen. Anders gezegd, de aard van de codificatie-opdracht brengt mee dat delegatie grondwettelijk slechts beperkt toelaatbaar moet worden geacht. De wetgever is hiervan in het verleden steeds ten volle doordrongen geweest, vooral op het stuk van de delegatie aan lagere openbare lichamen, die – anders dan de leden van de C.D.A.-fractie menen – door het huidige artikel 164 Grondwet niet is uitgesloten. Hierboven is reeds gewezen op de artikelen 690, 703 en 733 van het Burgerlijk Wetboek die ruimte laten voor regelend optreden van de lagere openbare lichamen op enkele specifieke en typisch lokaal bepaalde terreinen. Wij gaven hiervoor eveneens aan dat wij er geen voorstander van zijn om iedere mogelijkheid van delegatie af te snijden. In uitzonderingsgevallen kan het wenselijk zijn dat de wetgever over die mogelijkheid beschikt. Wij zijn voorts van mening, gelet op de langdurige praktijk van artikel 164 Grondwet, dat er geen grond bestaat voor de vrees dat de wetgever in de toekomst op grootscheepse schaal zou gaan delegeren op het terrein van het burgerlijk, straf- en procesrecht. Hij zou dus doende al spoedig in strijd komen met het wezen van de codificatiegedachte en met de grondwettelijke codificatie-opdracht.

Zowel de fractie van het C.D.A. als de fractie van het G.P.V. stelde de vraag of de voorgestelde redactie de mogelijkheid openlaat om door een wijziging van de artikelen 87 Provinciewet en 195 Gemeentewet overtredingen van provinciale en gemeentelijke strafverordeningen als misdrijven te kwalificeren. Aan deze vraag ging een opmerking van de aan het woord zijnde leden van beide fracties vooraf over de vraag wat, op strafrechtelijk terrein, de formele wetgever moet regelen en wat de gedecentraliseerde wetgever niet mag regelen.

Wij beantwoorden de door beide fracties gestelde vraag ontkennend. In het codificatie-artikel, zowel in de oude als in de voorgestelde redactie,

wordt het strafrecht onttrokken aan de autonome sfeer van de lagere openbare lichamen. Daarbij moet in het oog worden gehouden dat de term «strafrecht» in het artikel vanouds de specifieke, beperkte betekenis heeft van misdrijvenrecht. Illustratief is in dit verband de tekst van het codificatie-artikel zoals dat luidde voor 1848: «Er zal worden ingevoerd een algemeen wetboek van burgerlijk regt, van koophandel, *van lijfstraffelijk regt*, van de samenstelling der regterlijke magt en van de manier van procederen» (artikel 163, tekst van 1815). Met «lijfstraffelijk» regt werd bedoeld het criminele strafrecht, het strafrecht dat betrekking heeft op misdrijven, op ernstige feiten. In 1848 heeft men de verouderde term «lijfstraffelijk» laten vervallen; sindsdien spreekt het codificatie-artikel kortweg over «strafrecht». Uit de schriftelijke behandelingen van de grondwetsherzieningsvoorstellen in de jaren 1847 en 1848 blijkt dat met de schrapping van «lijfstraffelijk» geen inhoudelijke wijziging beoogd werd. Het voorgaande betekent tweeërlei: ten eerste is de formele wetgever verplicht het strafrecht dat betrekking heeft op de misdrijven te regelen in een algemeen wetboek<sup>1</sup>, en ten tweede maakt de codificatie-opdracht de formele wetgever bij uitsluiting bevoegd het criminele strafrecht te regelen. Daaruit volgt dat de lokale en provinciale wetgevers de bevoegdheid missen misdrijfbepalingen uit te vaardigen; zij zijn slechts bevoegd in hun strafverordeningen niet-criminele delicten (overtredingen) te creëren. Deze strafverordeningen vallen niet onder het grondwettelijk codificatievoorschrift, aangezien dit zich beperkt tot de uniform te regelen en strafbaar te stellen criminele delicten.

Het hier uiteengezette wordt nog ondersteund door de artikelen 28 jo. 23 van de Invoeringswet van het Wetboek van Strafrecht (wet van 15 april 1886, Stb. 64) waarin de strafbare feiten door de provinciale en gemeentelijke wetgever in het leven geroepen, tot overtredingen worden gestempeld. De wetgever, die juist tevoren met de codificatie van het (criminele) strafrecht was gereedgekomen, heeft derhalve in de Invoeringswet nog eens zeer duidelijk willen maken, dat regeling van misdrijven voorbehouden is aan de formele wetgever<sup>2</sup>.

In de hedendaagse praktijk komt het voor dat ook buiten het Wetboek van Strafrecht bij formele wet feiten als misdrijven zijn aangewezen. Voorbeelden hiervan zijn de Wet op de economische delicten, de Opiumwet, de Vuurwapenwet, de Wet Oorlogsstrafrecht. Aanwijzing als misdrijven van die feiten in deze wetten en niet in het Wetboek van Strafrecht is hierdoor te verklaren, dat het technisch zeer moeilijk zou zijn die feiten buiten de context van die wetten te omschrijven en nader te regelen. Bedacht moet worden, dat deze wetten voor het gehele land gelijkelijk gelden en dat, door het mechanisme van artikel 91 W.v.S., het algemene deel van het Wetboek van Strafrecht daarvoor geldt, voor zover daarvan in die wetten zelf niet is afgeweken. Wanneer de mogelijkheid van aanwijzing van een feit als misdrijf bij een autonome verordening van een lagere corporatie zou worden geopend, zou dat tot gevolg hebben, dat een feit in de ene gemeente of provincie wel en in de andere niet als misdrijf strafbaar zou zijn en in de gemeente of provincie, waarin dat laatste het geval is, alleen als overtreding of in het geheel niet strafbaar zou zijn. Men zou zich aldus te ver verwijderen van de grondgedachten, die aan het grondwettelijke codificatiebeginsel ten grondslag liggen, gezien het ingrijpende karakter dat aanwijzing van een feit als misdrijf heeft.

Resumerend kan in antwoord op de vragen van de fracties van het C.D.A. en het G.P.V. gesteld worden, dat het codificatie-artikel de bevoegdheid tot regeling en strafbaarstelling van misdrijven bij uitsluiting toekent aan de formele wetgever. Regeling en strafbaarstelling van misdrijven zijn onttrokken aan de autonome sfeer van de lagere openbare lichamen. De gedecentraliseerde wetgevers zijn slechts bevoegd niet-criminele feiten strafbaar te stellen in de sfeer van de «politie» (opgevat in de zin van: handhaving van de openbare orde). Zodanige strafbare feiten zijn steeds als overtredingen aan te merken. Met dit systeem zou niet te verenigen zijn dat de wetgever door een wijziging van Provincie- en Gemeentewet de mogelijkheid zou openen overtreding van een provinciale of gemeentelijke verordening als misdrijf te kwalificeren. Hij zou daarmee, gelet op de strekking van de grondwettelijke codificatie-opdracht, in strijd met de Grondwet handelen.

<sup>1</sup> Uit historische interpretatie van artikel 164 blijkt dat, strikt genomen, de tekst van dat grondwetsartikel de wetgever niet verplicht tot het codificeren van overtredingen in een wetboek van strafrecht. Niettemin heeft de wetgever bij de totstandkoming van het Wetboek van Strafrecht een aantal overtredingen in het Derde Boek van dit wetboek opgenomen. Als reden daarvoor werd van de zijde van de Regering aangevoerd, dat zodoende de eenheid van de wetgeving werd bevorderd en dat meer in overeenstemming met het beginsel van codificatie werd gehandeld. Zie: r. A. J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht*, Eerste Deel, 1891, blz. 66-67; Buys, *De Grondwet*, dl. II, 1884, blz. 229.

<sup>2</sup> Voor wat de strafbare feiten in provinciale verordeningen betreft, heeft de Hoge Raad in 1972 nog eens uitdrukkelijk vastgesteld dat men daar met overtredingen te doen heeft. (Hoge Raad 15 februari 1972, NJ 1972 nr. 233).

De leden van de fractie van D'66 constateerden een zekere ambivalentie in ons gebruik van het begrip codificatie. Enerzijds hanteren wij, aldus deze leden, het begrip zeer strikt door in afwijking van de staatscommissie de zinsnede «in algemene wetboeken» in te voeren, terwijl daarop naar hun zeggen meteen wordt afgedongen door het verlenen van de bevoegdheid aan de wetgever tot regeling van bepaalde onderwerpen in afzonderlijke wetten.

Wij merken op, dat het voorgestelde eerste lid van artikel 5.2.8 tweeërlei strekking heeft. In de eerste plaats schrijft het voor dat een aantal onderdelen van het recht in beginsel bij formele wet wordt geregeld. In de tweede plaats, dat zulks bij voorkeur in algemene wetboeken geschiedt. Het laatste voorschrift geeft geenszins blijk van een ambivalente houding: het geeft aan wat regel is, namelijk codificatie in de zin van regeling in wetboeken, en wat uitzondering, namelijk regeling bij afzonderlijke wet. Een keuze van de laatste weg in een concreet geval zal derhalve, als uitzondering op de regel, steeds rechtvaardiging behoeven.

De opvatting van dezelfde leden dat onze afwijzing van de oorspronkelijke tekst van de staatscommissie niet overtuigend is betreuren wij; wij kunnen haar evenwel niet delen. Onder erkenning van de wenselijkheid van algemene wetboeken, meent de staatscommissie nochtans dat een grondwettelijk voorschrift ten deze niet (meer) nodig is. Wij zijn de mening toegedaan, dat het samenbrengen van delen van het recht in algemene wetboeken van een zo groot belang is (gebleken) voor het bereiken en handhaven van rechtszekerheid, rechtseenheid en samenhang tussen rechtsregels, dat het grondwettelijk vooropstellen van regeling in algemene wetboeken ook voor de toekomst geboden is. In verband hiermee zij nog opgemerkt dat wij geen voorstander zijn van «een zekere evolutie», waarover de aan het woord zijnde leden spraken, indien daarmee bedoeld wordt een ontwikkeling in de richting van een toenemende vastlegging van regels van materieel en formeel burgerlijk recht en strafrecht buiten de algemene wetboeken om. De suggestie van deze leden om te overwegen de formulering van de Staatscommissie, zij het in aangepaste vorm, over te nemen, zouden wij dan ook om de redenen hiervoor uiteengezet, niet willen volgen.

De leden van de C.P.N.-fractie informeerden of met het weglaten van de woorden «burgerlijk en militair» voor «strafrecht» bedoeld wordt ruimte te scheppen voor een aanpassing van het militair strafrecht aan de veranderde inzichten op dit terrein.

Schrapping van de woorden «burgerlijk en militair» is slechts ingegeven door de overweging dat zij overbodig zijn. Zonder toevoeging van deze woorden wordt met de term «strafrecht» in de Grondwet precies hetzelfde bedoeld als wanneer zij wel opgenomen zouden zijn. Op dit punt kan een overeenkomst worden gesignaleerd met de thans in artikel 164 gebezigde term «rechtspleging». Deze term ziet eveneens op zowel het burgerlijk als het militair procesrecht. Wij wijzen er nog op dat ook de huidige redactie van artikel 164 Grondwet niet in de weg staat aan de door hen genoemde aanpassing van het militair strafrecht. Weglating van de woorden «burgerlijk en militair» voor «strafrecht» heeft derhalve geen invloed op de mogelijkheid een zodanige aanpassing te verwezenlijken.

Een aantal van de vragen en opmerkingen van de G.P.V.-fractie is eerder in deze memorie reeds, te zamen met vragen en opmerkingen van andere fracties, beantwoord. Deze fractie merkte nog op dat in de praktijk vele lagere overheden tal van regels van burgerlijk recht stellen. Zij doen dit dan in hun privaatrechtelijke hoedanigheid, als grootgrondbezitter. Formeel zijn dergelijke regels niet algemeen verbindend, materieel in de praktijk vaak wel, omdat – aldus deze leden – de overheid ter zake over een monopolie beschikt.

Wij kunnen deze zienswijze niet delen. Juridisch gesproken nemen lagere overheden in de gevallen als waarop de leden hier aan het woord doelen, aan het rechtsverkeer deel in hun hoedanigheid van privaatrechtelijk rechts-subject. Zij maken daarbij gebruik – en zijn daartoe ook gehouden – van de



algemeen geldende regels van burgerlijk recht die door de formele wetgever zijn vastgesteld. Niet kan worden gezegd dat zij zelf, door deel te nemen aan het privaatrechtelijk rechtsverkeer, burgerrechtelijke regels creëren. Naar onze mening staat los hiervan het vraagstuk van de «vlucht in het privaatrecht» door overheidsorganen. Ook indien zich een dergelijke vlucht voordoet kan dit niet anders geschieden dan langs de wegen van het algemeen geldende burgerlijke recht. Het lijkt ons hier niet de plaats om in den brede in te gaan op de merites van het gebruik door overheidsorganen van het privaatrecht, en dan met name in de gevallen waarin die organen over een monopoliepositie beschikken. Wel merken wij op dat, zo men meent dat de ontwikkelingen ter zake in een onwenselijke richting gaan, men deze onzes inziens niet kan keren met behulp van de voorgestelde tekst. Om dat doel te bereiken zouden door de wetgever afzonderlijke voorzieningen in de publiekrechtelijke sfeer dienen te worden getroffen.

Wij antwoorden op een nadere, met het voorgaande samenhangende vraag van de hier aan het woord zijnde leden, dat het niet de voorgestelde tekst is die de mogelijkheid opent lagere overheden te verplichten algemeen geldende regels te formuleren met betrekking tot het gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden ter uitoefening van overheidstaken. Deze mogelijkheid zou namelijk reeds thans, los van artikel 164 Grondwet en de voorgestelde tekst, door de wetgever kunnen worden gerealiseerd, daargelaten of dit wenselijk zou zijn. De materie die artikel 164 Grondwet en de voorgestelde tekst beogen te regelen is daarbij niet in het geding.

#### *Artikel 5.2.8, tweede lid (bestuursrecht)*

De fractie van de P.v.d.A. merkte op dat het de aandacht trok, dat in het tweede lid van het voorgestelde artikel 5.2.8 niet wordt gesproken over het administratief procesrecht. Naar haar mening ligt het voor de hand de grondwetsherziening aan te grijpen om aan de wetgever voor te schrijven enige orde te scheppen in de chaotische toestand van het administratieve procesrecht. Dit doel zou, aldus de leden hier aan het woord, langs twee wegen kunnen worden bereikt. Het tweede lid van artikel 5.2.8 zou als volgt kunnen worden herschreven: «De wet stelt algemene regels van administratief recht en administratief procesrecht vast». Een andere mogelijkheid is om het administratief procesrecht als afzonderlijk begrip in het eerste lid van het voorgestelde artikel in te voegen na «strafprocesrecht».

Wij zijn van mening dat het geen aanbeveling verdient op dit moment in de Grondwet een uitdrukkelijk voorschrift op te nemen, dat de wetgever verplicht algemene regels van administratief procesrecht vast te stellen. Evenmin zijn wij voorstander van de opneming van een bepaling dat de wetgever het administratief procesrecht in een algemeen wetboek regelt. Wij baseren ons standpunt in dezen op twee overwegingen:

a. het administratief procesrecht staat, in vergelijking met het burgerlijk en strafprocesrecht, nog pas aan het begin van zijn ontwikkeling. Nu een opdracht tot (codificerende) wetgeving op dit zo omvangrijke en veelgeschakelde terrein te verstrekken, bergt naar onze mening het gevaar in zich, dat die wetgeving leidt tot een belemmering voor de in gang zijnde rechtsontwikkeling;

b. de opdracht tot het vaststellen van algemene regels van administratief recht sluit een algemene regeling van (onderdelen van) het administratief procesrecht niet uit. Op elk van beide overwegingen gaan wij hieronder nader in.

Onderling verschillende bepalingen van administratief procesrechtelijke aard komen thans verspreid in de administratieve wetgeving voor. De verschillende onderdelen van het administratieve recht kennen in een aantal gevallen eigen voorzieningen op het terrein van de rechtsbescherming. In de wetenschap wordt pas sinds kort aandacht besteed aan het administratief procesrecht. Deze aandacht wordt dan echter vrijwel steeds gericht op een of enkele algemene aspecten daarvan of op de procedure voor één der colle-

ges met administratieve rechtspraak belast. Gezegd kan worden dat aan het systematisch in kaart brengen en aan de ontwikkeling van de algemene leerstukken van het administratief procesrecht nog betrekkelijk weinig aandacht is gegeven. Op dit punt springt het grote verschil met het materiële administratief recht in het oog. Vooral in de periode na de Tweede Wereldoorlog hebben het administratief recht en de bestuurswetenschap een onstuimige groei doorgemaakt.

Voor wat de algemene bepalingen van het administratief recht betreft heeft deze ontwikkeling gedurende de afgelopen 35 jaar haar neerslag gevonden in een stroom van wetenschappelijke tijdschriftartikelen, monografieën, handboeken en rapporten. Uit de laatste categorie noemen wij in het bijzonder het reeds enige malen opnieuw bewerkte rapport inzake algemene bepalingen van administratief recht (het zogenaamde rapport-ABAR), opgesteld door een commissie uit de Vereniging voor Administratief Recht (VAR). Voorts vermelden wij het voorontwerp van wet inzake algemene bepalingen van administratief recht, eveneens opgesteld door een commissie uit de VAR (de commissie-Van Maarseveen). Op dit jarenlange proces van beraad en meningsvorming sluit het nu voorgestelde artikel 5.2.8, tweede lid goed aan. Als gezegd is van een vergelijkbare wetenschappelijke belangstelling voor de algemene aspecten van het administratief procesrecht voorlopig nog geen sprake. Naar onze mening ligt hier nog een belangrijk terrein voor wetenschappelijk onderzoek braak. Wel willen wij in dit verband wijzen op een van de weinige geschriften die zich met de algemene regels van het administratief procesrecht bezighouden n.l. het preadvies «Beginselen van administratief procesrecht» van de hand van prof. mr. H. Th. J. F. van Maarseveen en mr. A. G. van Galen, uitgebracht voor de VAR<sup>3</sup>. In dit recente preadvies – het verscheen eind 1978 – blijkt uit de inleiding hoe weinig literatuur over algemene regels en leerstukken van administratief procesrecht er op dit ogenblik nog voorhanden is. In de daarop volgende paragraaf wijden de auteurs enkele algemene beschouwingen aan het administratief procesrecht. Zij wijzen er daarbij onder meer op dat het administratief procesrecht, vergeleken met het burgerlijk en strafprocesrecht, «nog maar een baby» is, hoewel naar zij zeggen sinds een aantal jaren belangstelling en publikaties snel toenemen.

Dit alles overziende zijn wij van mening dat een uitdrukkelijke grondwettelijke opdracht aan de wetgever om regelend op te treden op het terrein van de algemene regels van het administratief procesrecht thans te vroeg zou komen. Naar onze mening dient omtrent die algemene regels door onderzoek, beraad en meningsvorming meer klaarheid te worden verschaft. Wij zouden in dit stadium geen belemmeringen in de weg willen stellen aan de rechtsontwikkeling op dit omvangrijke en gevarieerde terrein, die in feite pas op gang is gekomen. Een zodanige belemmering zou kunnen worden gevormd door te vroegtijdig (codificerende) wetgeving. De Grondwet dient de wetgever enige vrijheid te laten ten aanzien van het tijdstip waarop wetgeving inzake algemene regels van administratief procesrecht ter hand zou worden genomen.

Het voorgaande neemt niet weg dat het de wetgever uiteraard vrij staat om bij de uitvoering van artikel 5.2.8, tweede lid, voorzieningen te treffen ten aanzien van die algemene regels van het administratief procesrecht waarvan hij meent dat zij op dat moment voor vastlegging in aanmerking komen.

Nu wij ons in de memorie van toelichting niet hebben uitgelaten omtrent de tijdsduur gemoeid met de verwezenlijking van het in artikel 5.2.8, tweede lid voorgestelde, vroegen de leden van de fractie van het C.D.A. of wij in tegenstelling tot de staatscommissie wel optimistisch waren ten aanzien van die tijdsduur.

In de memorie van toelichting hebben wij erop gewezen dat de vervulling van de opdracht die in de onderhavige grondwetsbepaling wordt gegeven, geen eenvoudige zaak is. Tevens is aangegeven dat die vervulling aanvaardbaar wellicht slechts broksgewijs zal kunnen geschieden. Op grond van deze omstandigheden is het niet mogelijk exact aan te geven wanneer de in het tweede lid vermelde opdracht als vervuld zal kunnen worden beschouwd.

<sup>3</sup> Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht, LXXXII.

Wel merken wij op dat het streven erop gericht zal zijn de voorbereiding van wettelijke regels op het onderhavige terrein, of onderdelen daarvan, binnen afzienbare tijd ter hand te nemen. Daarbij zouden waarschijnlijk allereerst die terreinen kunnen worden aangevat, waarop de meningsvorming het verst is voortgeschreden. Hierbij zou bij voorbeeld kunnen worden gedacht aan een regeling inzake de voorbereiding, totstandkoming en uitvoering van overheidsbeslissingen. Op dit terrein is in het hiervoor genoemde rapport-ABAR veel waardevol werk verricht. Het door de Commissie-Van Maarseveen opgestelde voorontwerp van wet inzake algemene bepalingen van administratief recht, bestrijkt eveneens een aanzienlijk deel van dit onderwerp.

Voorts wilden de leden van de C.D.A.-fractie vernemen welke nadere overwegingen er ons toe hebben gebracht om in afwijking van hetgeen aan de Raad van State is voorgelegd (nl. «algemene bepalingen») te spreken van «algemene regels».

In de memorie van toelichting hebben wij aangegeven dat, in het licht van de voor de herziene Grondwet beoogde terminologie voor gevallen waarin delegatie geoorloofd is, naar onze mening de onderhavige grondwettelijke bepaling de mogelijkheid van delegatie tot uitdrukking dient te brengen. Met het oog daarop hebben wij gekozen voor «algemene regels van bestuursrecht». Hieruit blijkt reeds dat de gekozen formulering delegatie mogelijk maakt.

Artikel 5.2.8, tweede lid spreekt van «*algemene* regels van bestuursrecht». Daaronder zijn te verstaan voor het gehele land en voor verschillende takken van bestuur algemeen geldende bepalingen van bestuursrecht. Voorstelbaar is dat de wetgever, bij vaststelling van algemene regels van bestuursrecht, aan lagere wettelijke regelingen ruimte laat nadere, meer gedetailleerde regels vast te stellen. Wij zijn van mening dat, ten aanzien van de vaststelling van algemene regels van bestuursrecht, het de formele wetgever zelf zal dienen te zijn die de hoofdregels daarvan vaststelt, doch dat de opening moet blijven bestaan om nadere regeling of uitwerking aan een lagere wetgever op te dragen. Overigens lazen wij met instemming de opmerking die door de leden van de fractie van D'66 op dit punt werd gemaakt.

Tot slot wilden de leden van de C.D.A.-fractie een reactie onzerzijds vernemen op hun suggestie de voorgestelde tekst als volgt te doen luiden: «De wet stelt regels van algemeen bestuursrecht vast».

Aan de suggestie van de leden hier aan het woord kleefte naar onze mening het bezwaar dat bij het volgen ervan een term in de Grondwet wordt geïntroduceerd – «algemeen bestuursrecht» – die voor zover ons bekend, noch in de wetenschap, noch in de praktijk een gangbare is. Wij vrezen voorts dat deze term meer vragen oproept dan zij beantwoordt. Vragen bij voorbeeld naar de omvang van het algemeen bestuursrecht, van de grenzen met het bijzondere bestuursrecht. In de discussie en meningsvorming van de afgelopen decennia heeft de term «algemene bepalingen/regels van bestuursrecht» een zeker burgerrecht verworven. Deze nu zonder meer te vervangen door een andere, en bovendien nieuwe term, lijkt ons niet aangewezen. Evenmin zijn wij er voorstander van de term «bestuursrecht» in de Grondwet impliciet begripsmatig te splitsen in «algemeen bestuursrecht» en «bijzonder bestuursrecht». Wij zien geen reden de term «bestuursrecht» als aanduiding van een rechtsgebied in dit opzicht anders te behandelen dan de overige in artikel 5.2.8 aangeduide rechtsgebieden. Op grond van een en ander dunkt het ons, dat het geen aanbeveling verdient de suggestie van de aan het woord zijnde leden te volgen.

De leden van de V.V.D.-fractie gaven te kennen dat zij zich met de strekking van het voorstel konden verenigen. Zij hadden echter een uitvoeriger toelichting op het voorgestelde artikel verwacht. Indien in de Grondwet een opdracht aan de wetgever wordt gegeven, moet, zo stelden zij, meer helderheid worden geboden over de inhoud van de opdracht.

Gelet op het feit dat de leden van de V.V.D.-fractie zich met de strekking van het onderhavige voorstel kunnen verenigen, nemen wij aan dat het niet hun bedoeling is te vragen naar een historische uiteenzetting over de steeds vaker en dringender naar voren gebrachte wens om op het terrein van het bestuursrecht tot meer algemene regels te komen. Die wens is ook de hune, zo begrijpen wij deze leden. Wat de inhoud nu betreft van de grondwettelijke opdracht aan de wetgever merken wij het volgende op. In het verleden is wel bepleit te komen tot codificatie van het bestuursrecht in één algemeen wetboek. De leden van de fractie van D'66 wezen erop dat Thorbecke zich reeds in die zin heeft uitgelaten<sup>4</sup>. Het bestuursrecht had toendertijd echter nog op geen stukken na de omvang en de gecompliceerdheid bereikt die het thans heeft. Naar onze mening is men inmiddels dan ook grotendeels afgestapt van het idee het gehele bestuursrecht op te nemen in één algemeen wetboek. «Nolens volens heeft men zich erbij neergelegd dat zodanige codificatie, indien al mogelijk, momenteel geen haalbare zaak meer is»<sup>5</sup>. De gedachten gaan thans meer uit naar het codificeren van bepaalde (algemene) onderdelen van het bestuursrecht. Zoals wij reeds eerder in deze memorie stelden, kan men daarbij de werkwijze volgen dat men allereerst die onderwerpen aanvat waarover de meningsvorming het meest is uitgekristalliseerd. Een zodanig onderwerp is de voorbereiding, totstandkoming en uitvoering van beschikkingen van overheidsorganen. Zoals wij reeds eerder aangaven, is op dit terrein veel waardevol werk verricht in het rapport-ABAR. Bovendien is reeds een voorontwerp van wet voorhanden van de meergenoemde commissie-Van Maarseveen. Ten aanzien van dat voorontwerp hebben wij ons standpunt nog niet bepaald; wel kan nu al gezegd worden dat het voorontwerp, evenals het rapport-ABAR, bij de uiteindelijke vormgeving van wettelijke regels ter zake, een belangrijke inspiratiebron zal kunnen zijn. Wat andere algemene onderwerpen van bestuursrecht betreft die op niet al te lange termijn in het vizier zouden kunnen komen om in algemene zin geregeld te worden, kan bij voorbeeld gedacht worden aan de figuren van goedkeuring en vernietiging. Resumerend merken wij op dat wetgeving met betrekking tot de algemene regels van bestuursrecht moeilijk een eenmalige daad kan zijn. Men dient veeleer te denken aan een continu proces van wetgevende arbeid, waarbij telkens stukjes worden toegevoegd aan hetgeen reeds wettelijk geregeld werd.

De leden van de fractie van D'66 signaleerden een verband tussen het onderhavige voorstel enerzijds en het rapport van de Ministeriële Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (MITACO-rapport) en het ontwerp-ABAR anderzijds. Over het ontwerp-ABAR (hiermede zullen de leden hier aan het woord bedoelen het voorontwerp van wet opgesteld door de commissie-Van Maarseveen) hebben wij hiervoor reeds een opmerking gemaakt. De aanbeveling in het MITACO-rapport, dat wordt voortgegaan op de weg van codificatie op deelterreinen, spreekt ons zeer aan. Wij menen dat de opdracht van artikel 5.2.8, tweede lid geheel in de lijn van deze aanbeveling ligt.

Met genoegen lazen wij, dat de P.P.R.-fractie het belang van de grondwettelijke opdracht tot vaststelling van algemene regels van bestuursrecht erkent.

#### *Codificatie van tuchtrecht*

Het verheugt ons, dat de leden van de fractie van de P.v.d.A. de opvatting deelden, dat geen afzonderlijke melding van het tuchtrecht behoort te worden gemaakt.

De leden van de fractie van het C.D.A. vroegen zich af of de gecompliceerdheid van het tuchtrecht een sluitend argument kan en mag zijn om dit tuchtrecht niet grondwettelijk te regelen. Dat een opdracht om het tuchtrecht bij wet te regelen te ver strekkend zou zijn – zoals wij in de memorie van toelichting stelden –, achtten deze leden onvoldoende als argument gelet op

---

<sup>4</sup> Zie: De Parlementaire Redevoeringen van mr. J. R. Thorbecke, dl XI, 1910, blz. 364.

<sup>5</sup> Rapport van de commissie-Van Maarseveen, Geschriften VAR LXXII, 1974, biz. 8.

het toenemende maatschappelijk gewicht en belang. Wij blijven van mening dat een grondwettelijke opdracht «het tuchtrecht» bij de wet te regelen te ver strekkend zou zijn, gezien de diversiteit van regelingen die zich onder die naam aandienen. Immers, een zodanige grondwettelijke opdracht zou slechts betrekking moeten hebben op een gedeelte van het tuchtrecht, te weten het van overheidswege vastgestelde tuchtrecht. Hierbij gaat het om gevallen waarin, in verband met het maatschappelijk belang van de functie die de leden van een bepaalde groep uitoefenen, of in verband met het feit dat tuchtrecht diep kan ingrijpen in de taakuitoefening van de leden van een groep, de wetgever termen aanwezig acht in een tuchtrechtelijke regeling te voorzien (bij voorbeeld advocaten, artsen, registeraccountants). In het merendeel van de gevallen echter zal er geen aanleiding bestaan een wettelijke grondslag te creëren voor regels van tuchtrecht die gelden binnen allerlei organisatieverbanden in de private sector. De vergelijking die de leden hier aan het woord trokken met de algemene regels van bestuursrecht gaat onzes inziens niet op, aangezien men daar niet met een onderscheid te maken heeft tussen regels die van overheidswege zijn vastgesteld en regels uit de private sector.

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,  
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. Wiegel

De Staatssecretaris van Justitie,  
E. A. Haars