

Zitting 1978–1979

**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. 6**

**VOORLOPIG VERSLAG**

Vastgesteld 18 april 1979

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1977–1978.

**INHOUDSOPGAVE**

blz.

De plaats van het nieuwe artikel	2
De betekenis van de codificatie-opdracht	2
Artikel 5.2.8, eerste lid	3
Artikel 5.2.8, tweede lid (bestuursrecht)	5
Codificatie van tuchtrecht	7

Bij de bijzondere commissie voor de grondwetsherziening<sup>1</sup> werden de volgende vragen en opmerkingen over dit wetsontwerp ingeleverd.

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

De fractie van de P.v.d.A. zag voorshands geen aanleiding om over de plaatsing van een herschreven codificatie-artikel in de nieuwe Grondwet met de Regering van mening te verschillen. Wel ervoer ook zij het, evenals de Raad van State, als een bezwaar dat door de uitsplitsing van de grondwetsherziening over een groot aantal wetsontwerpen het overzicht verloren gaat. Niettemin valt er, voor zover thans te overzien, wel iets te zeggen voor plaatsing in het hoofdstuk over wetgeving en bestuur.

Reeds in de eerste alinea van de inleiding vermeldt de toelichting het voorstel van de Staatscommissie de onderhavige materie te regelen in het hoofdstuk «rechtsbedeling», en wel als artikel 85 van hoofdstuk VII, daarmee afwijkend van de Proeve. Als uitgangspunt konden de leden van de C.D.A.-fractie ter zake wel het standpunt van de Regering onderschrijven, dat de inhoud van artikel 164 Gr. meer thuishoort bij «Bepalingen inzake Wetgeving en Bestuur», dan bij de «Rechtspleging», waar het immers meer gaat om regels voor de inrichting, bevoegdheden en taakuitoefening van de gewone en administratieve rechtspraak. Toch vroegen deze leden 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.

In dit verband merkten de leden van de C.D.A.-fractie op, dat het wetsontwerp niet ten volle bijdraagt aan een voor leek en insider toegankelijke systematiek. Zij trokken daarbij een vergelijking met de wijze van codificatie in West-Duitsland.

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

De betekenis van een codificatie-artikel kan – zo meenden de leden van de P.v.d.A.-fractie – ook blijkens de door de Regering aangeboden stukken, verschillend worden beoordeeld.

In de eerste plaats zijn er uitzonderingen, die met name ten aanzien van tal van provinciale en gemeentelijke strafverordeningen heel duidelijk in het oog springen. In de tweede plaats is de wetgever zelf in toenemende mate reeksen onderwerpen in afzonderlijke wetten gaan vastleggen. Het is daarom niet zo volstrekt duidelijk, wat de Regering bedoelt met de constatering in de eerste alinea op blz. 5 van de memorie van toelichting, dat de in het artikel opgenomen ontsnappingsclausule de wetgever niet de vrijheid geeft naar bevind van zaken te handelen. Dat de wetgever slechts in een beperkt aantal gevallen van de mogelijkheid tot het maken van een uitzondering gebruik heeft gemaakt, lijkt dan ook eufemistisch uitgedrukt.

Een aantrekkelijk aspect van de codificatiebepaling is, dat zij het streven tot uitdrukking brengt om de rechtseenheid te waarborgen. Dit streven kan overigens evenzeer worden bevorderd langs de weg van coördinatie en harmonisatie van de wetgevingstechniek, waaraan helaas nog nauwelijks een begin van uitvoering is gegeven.

De leden van de C.D.A.-fractie namen kennis van de geschiedenis van het huidige artikel 164. Terecht heeft hun inziens het advies van de Raad van State de opnemng van het codificatie-artikel meer argumenterende vanuit de algemeen aanvaarde gedachte, dat het burgerlijk recht bij wet in formele zin dient te worden geregeld, dan vanuit de ongewenste consequentie

<sup>1</sup> Samenstelling: Bakker (CPN), Abma (SGP), Van Thijn (PvdA) voorzitter, Geurtsen (VVD), Veerman (CDA), Rietkerk (VVD), Roethof (PvdA), Haas-Berger (PvdA), Kappeyne van de Coppello (VVD) ondervoorzitter, Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), Waltmans (PPR), Patijn (PvdA), De Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Van den Broek (CDA), Eversdijk (CDA), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66) en Nijpels (VVD).

die schrapping zou kunnen hebben voor de rechtseenheid, zijn weerslag gevonden in het thans ingediende wetsontwerp.

De leden van de fractie van D'66 merkten op dat de Grondwet al vanaf het begin de plicht tot codificatie van een aantal rechtsgebieden uitdrukkelijk heeft vermeld. Het nu vasthouden aan deze codificatiegedachte wordt echter niet alleen ingegeven uit dit historisch oogpunt. Er bestaat behoefte aan een uitdrukkelijke waarborg voor de nodige samenhang. Bij deze opzet moet speciaal worden gelet op a) de toegankelijkheid voor de gebruikers, b) de eenvoudigheid en c) de unificatie. Daarom gingen genoemde leden graag akkoord met het handhaven van een codificatiebepaling.

Dit gezegd hebbende wilden deze leden niet al te diep ingaan op de discussie tussen de Raad van State en de opstellers van het wetsontwerp. Er was echter één onderwerp dat door de Raad van State in zijn advies werd aangevoerd, waaraan de bewindslieden te gemakkelijk zijn voorbijgegaan. In zijn advies van 11 mei 1977 (bijlage 1) merkte de Raad van State terecht op, dat .... «ondersteuning van de codificatie uitsluitend dient te geschieden door regeling in algemene wetboeken». De reactie van de bewindslieden hierop was: «we vervangen het woord «codificatiegedachte» door «idee van algemene wetboeken». Naar de mening van de leden van de fractie van D'66 negeren de bewindslieden met deze reactie de wezenlijke inhoud van de opmerking van de Raad van State. De Raad bedoelde niet, dat er zou worden gezocht naar een synoniem. De strekking van deze opmerking was, dat de samenhang tussen de rechtsregels wordt bevorderd door vastlegging ervan in algemene wetboeken, maar dat dit geen onmisbare voorwaarde was om te komen tot die samenhang. Genoemde leden konden zich met die visie verenigen en wilden gaarne een reactie van de Regering op dit punt.

De P.P.R.-fractie vroeg zich af of een codificatie-artikel in deze tijd nog zinvol geacht moet worden. De geweldige arbeid die gemoeid is met de codificatie van het burgerlijk recht, het strafrecht en het burgerlijk en strafprocesrecht leidt uiteindelijk tot een soort encyclopedie: wel véél en handig, maar beperkt bruikbaar omdat ze al verouderd is op het moment dat ze uitkomt.

#### **Artikel 5.2.8, eerste lid**

De gekozen redactie riep bij de leden van de P.v.d.A.-fractie vragen op. Zij is, wat het eerste lid betreft, concreter dan het advies van de Staatscommissie, dat op dit punt nogal nietszeggend was. Duidelijk wordt ervan uitgegaan, dat het in de bedoeling van de wetgever ligt om bepaalde nader aangegeven onderwerpen van wetgeving vast te leggen in algemene wetboeken, behoudens de daarop te maken uitzonderingen.

Door het invoeren van de terminologie «de wet regelt» komt de Regering echter in strijd met haar eigen uitgangspunt, dat zij bij het begin van de grondwetsherziening onder het hoofdstuk «terminologie» heeft gehanteerd. Zo wordt op blz. 22 van de memorie van toelichting op wetsontwerp 13 872 met betrekking tot het inleidende hoofdstuk van de nieuwe Grondwet gesteld, dat overal waar het begrip «regelen», «regels», of «regeling» wordt gebruikt, bedoeld wordt de aan de wetgever toekomende bevoegdheid om de hem grondwettelijk verleende taak aan andere organen over te dragen. «De wet regelt» drukt dus uit het toekennen van delegatiebevoegdheid, wat precies het tegendeel is van wat blijktens de memorie van toelichting met de thans aangeboden tekst wordt beoogd. De fractie van de P.v.d.A. vroeg zich derhalve 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».

Met belangstelling namen de leden van de C.D.A.-fractie kennis van de verschillende uitgangspunten van de Staatscommissie en van de Regering wat betreft het al of niet opnemen van de zinsnede «in algemene wetboeken». De Staatscommissie is van oordeel, dat schrapping van deze zinsnede in navolging van de Staatscommissie-Van Schaik niet de wenselijkheid van algemene wetboeken ontkent, maar slechts de overbodigheid van een grondwettelijk voorschrift te dezen aangeeft. Voorshands deelden genoemde leden de redenering van de Regering dat de waarborg voor de rechtseenheid en rechtszekerheid, gelegen in het vereiste van algemene wetboeken handhaving van het grondwettelijk codificatie-voorschrift geboden maakt. De Raad van State stelt in zijn advies te dezen dat de samenhang tussen de rechtsregels weliswaar wordt begunstigd door vastlegging ervan in algemene wetboeken, maar daartoe geen onmisbare voorwaarde is.

De leden van de C.D.A.-fractie namen met bijzondere belangstelling kennis van het nader rapport, waarin de Regering aankondigt het aanvankelijk voorgestelde en uit artikel 164 overgenomen woord «enkele» te vervangen door «bepaalde». Niettemin vroegen deze leden de Regering, in haar memorie van antwoord deze stellingname te verduidelijken nu zij duidelijk gekozen heeft voor een kwalitatieve beperking boven een kwantitatieve.

De nu aan het woord zijnde leden stelden vervolgens de vraag hoe de regeling van burgerlijk recht in medebewind moet worden verklaard. Naar de mening van de aan het woord zijnde leden is onder vigeur van het huidige artikel 164 daarvoor geen plaats. Dit artikel sluit immers de bevoegdheid van de gedecentraliseerde wetgevers geheel uit op de door het artikel bestreken terreinen, zowel in geval van autonomie als in geval van medebewind. Begrepen genoemde leden terecht, dat dit stelsel thans verlaten is?

Ten aanzien van het strafrecht rees bij hen de vraag of er geen duidelijkheid dient te worden verschaft over de vraag wat de formele wetgever moet regelen en wat de gedecentraliseerde wetgever niet mag regelen. Wordt niet de mogelijkheid geopend overtredingen van een gemeentelijke of provinciale verordening na wijziging van de provincie- en gemeentewet als misdrijf te kwalificeren?

Daar waar de term «rechtspleging» in discussie was, merkten de leden van de fractie van D'66 op dat de argumentatie van de bewindslieden zeker niet «in wezen slechts historisch» was. Terecht wijzen de bewindslieden erop, dat een te ruime interpretatie van dit begrip «rechtspleging» mogelijk is.

In samenhang met het tweede lid constateerden deze leden een zekere ambivalentie ten aanzien van het begrip codificatie. Enerzijds hanteren de bewindslieden het begrip zeer strikt door in afwijking van de Staatscommissie de zinsnede «in algemene wetboeken» in te voeren, terwijl anderzijds daarop meteen wordt afgedongen door het verlenen van de bevoegdheid aan de wetgever tot regeling van bepaalde onderwerpen in afzonderlijke wetten. De afwijzing van de oorspronkelijke tekst van de Staatscommissie is dan ook niet overtuigend. De codificatiegedachte was naar het oordeel van de leden van de fractie van D'66 een goede zaak, maar de formulering van de Staatscommissie laat beter een zekere evolutie zien sinds het begin van de 19e eeuw. Het ware dan ook wellicht te overwegen die formulering over te nemen, zij het onder wijziging van de term «rechtspleging» in «in het burgerlijk en strafprocesrecht».

De leden van de C.P.N.-fractie vroegen zich af, wat bedoeld wordt met het weglaten van de woorden «burgerlijk en militair» voor «strafrecht». Wordt hiermee bedoeld ruimte te scheppen voor de van vele zijden bepleite aanpassing van het militair strafrecht aan de veranderde inzichten op dit terrein?

De G.P.V.-fractie merkte op dat in de toelichting op het wetsontwerp en ook in het nader rapport een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de situatie met betrekking tot het burgerlijk recht en die bij het strafrecht. Te recht wordt er daarbij op gewezen dat strafbepalingen niet slechts door de nationale wetgever worden vastgesteld, maar dat er daarnaast ook tal van gemeentelijke en provinciale strafbepalingen bestaan. Deze fractie stelde de vraag of dit niet duidelijker in de Grondwet tot uitdrukking diende te worden gebracht. Met de erkenning dat ook lagere publiekrechtelijke organen strafbepalingen kunnen vaststellen, is immers nog niet duidelijk bepaald aan welke grenzen deze bevoegdheid gebonden is. Laat de nu voorgestelde redactie de mogelijkheid niet open om slechts met wijziging van de artikelen 87 van de Provinciewet en 195 van de Gemeentewet overtredingen van gemeentelijke en provinciale verordeningen als misdrijf te kwalificeren?

De G.P.V.-fractie meende dat het onderscheid tussen burgerlijk en strafrecht overigens vooral van formele aard is. In de praktijk stellen vele lagere overheden tal van regels van burgerlijk recht. Zij doen dit dan in haar privaatrechtelijke hoedanigheid, als grootgrondbezitter. Formeel zijn dergelijke regels niet algemeen verbindend, materieel in de praktijk vaak wel, omdat de overheid ter zake over een monopoliepositie beschikt. Ervan uitgaande dat een «vlucht in het privaatrecht» voor de overheid niet altijd te vermijden is rijst – zo meende de G.P.V.-fractie – wel de vraag of het gebruik maken van deze vluchtweg niet evenzeer met waarborgen moet worden omringd als het geval is met betrekking tot het bestuursrecht, waarvoor thans volgens het wetsontwerp algemene regels bij de wet moeten worden gegeven.

Voorts stelde deze fractie de vraag of de voorgestelde tekst zich inderdaad verzet tegen het ontstaan van regionaal of plaatselijk burgerlijk recht afgezien van de incidentele gevallen waarin de wet ernaar verwijst. Evenals elders in de voorgestelde grondwetstekst laat de formulering «de wet regelt» een ruime interpretatie van het begrip «delegatie» toe, inclusief «delegatie» aan lagere overheden. 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? Zo ja, achten de bewindslieden dit juist? Of opent deze formulering misschien de mogelijkheid (ook) lagere overheden te verplichten algemeen geldende regels te formuleren met betrekking tot het gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden ter uitoefening van overheidstaken?

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

In het thans aangeboden ontwerp wordt – zo merkten de leden van de P.v.d.A.-fractie op – rekening gehouden met nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen door in het tweede lid een afzonderlijke bepaling inzake algemene regels van bestuursrecht op te nemen. In dit verband trekt het de aandacht, dat aan het administratief procesrecht geen woord wordt gewijd. Dit administratief procesrecht is op het ogenblik over een hele reeks van wetten verspreid, waarvan men niet kan zeggen, dat zulks de rechtsbescherming van de burger ten goede komt. Te denken valt aan de afdeling rechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep, de ambtenarengerechten, de Raden van Beroep voor de Sociale Verzekering, de belastingrechters bij de Hoven en de Hoge Raad etc. Naar de mening van de fractie van de P.v.d.A. ligt het daarom voor de hand deze gelegenheid aan te grijpen door in de Grondwet de wetgever voor te schrijven enige orde te scheppen in de chaotische toestand van het administratieve procesrecht.

Dit doel zou langs twee wegen kunnen worden bereikt. Het tweede lid van de voorgestelde bepaling zou als volgt kunnen worden herschreven: «De wet stelt algemene regels van administratief recht en administratief procesrecht vast». Weliswaar is dit tweede lid geen eigenlijke codificatiebepaling, maar de bedoeling zou, dunkt de fractie, niet voor tweëerlei uitleg vatbaar zijn. Ook zou het dan niet nodig zijn een overgangsbepaling te creëren voor de huidige situatie, waarbij het administratief procesrecht in verscheidene wetten op de meest uiteenlopende wijze is vastgelegd in afwachting van de situatie waarbij algemene regels gesteld worden.

Een andere mogelijkheid is om het administratief procesrecht in de codificatiebepaling zelf op te nemen door het in het eerste lid als afzonderlijk begrip in te voegen na het «strafprocesrecht».

De Staatscommissie sloot zich aan bij datgene wat de Proeve reeds voorstelde en de leden van de C.D.A.-fractie meenden, dat de Regering terecht die argumentatie overneemt. Is de Regering wél optimistisch – in tegenstelling tot de Staatscommissie – wat betreft de tijdsduur gemoeid met de verwezenlijking van het hier voorgestelde, aangezien zij zich hieromtrent niet heeft uitgelaten in de memorie van toelichting?

Voorts wilden de leden van de C.D.A.-fractie vernemen welke nadere overwegingen de Regering ertoe hebben gebracht om in afwijking van hetgeen aan de Raad van State is voorgelegd (nl. «algemene bepalingen») te spreken van «algemene regels». Is deze formulering alleen maar een consequentie van de door de Regering wenselijk geachte eenheid van terminologie of bedoelt deze formulering delegatie mogelijk te maken en – zo ja – acht de Regering hier delegatie wenselijk en waarom?

Tevens wilden deze leden een reactie van de Regering vernemen op hun suggestie lid 2 als volgt te doen luiden: «De wet stelt regels van algemeen bestuursrecht vast».

Leden van de V.V.D.-fractie konden zich met de strekking van het voorstel verenigen, maar hadden een uitvoeriger toelichting op het voorgestelde artikel verwacht. Indien in de Grondwet een opdracht aan de wetgever wordt gegeven, moet meer helderheid worden geboden over de inhoud van de opdracht. Of schaaft de Regering zich achter het voorontwerp van wet dat door de commissie-Van Maarseveen is opgesteld? Zo ja, dan dient ook dat nader te worden gemotiveerd en moet tevens worden geschetst welke, naast deze «zij het aanvankelijk wellicht broksgewijze» wettelijke regeling, andere brokken van algemeen bestuursrecht door de wetgever moeten worden opgediend.

De D'66-fractie beoordeelde deze tekst positief, niet alleen omdat daarmee de administratieve rechtspraak zal worden bevorderd, maar omdat tevens de loskoppeling tussen bestuursrecht en privaatrecht zal worden bevorderd. Dit is absoluut noodzakelijk omdat het bestuursrecht, dat zich richt tot de burger én de corporatie, als het ware werkt met personen met een verschillende rechtsbevoegdheid. Op die gebieden waar het bestuursrecht rechtstreeks ingrijpt in de belangen van de burgers, gaat het erom zoveel mogelijk waarborgen voor die burgers te scheppen. Te denken valt aan administratieve inspraak en hearing, aan beroep en bezwaar (procesrecht) en aan deelcodificatie. De vraag is welke gestalte hieraan moet worden gegeven.

Overigens is de gedachte van codificatie van het administratief recht niet nieuw. Thorbecke pleitte reeds hiervoor in 1872 (Wetboek van Administratief Recht). Hoewel het realiseren van een Wetboek van Administratief Recht op praktische gronden op korte termijn onmogelijk zal zijn, zal artikel 5.2.8, tweede lid wellicht bevorderen dat wordt voortgegaan op de weg van codificatie op deelterreinen (zie MITACO-rapport 1977) en ontwerp ABAR. Hoe ziet de Regering deze ontwikkeling?

De leden van de fractie van D'66 hechtten zeer aan de formulering «algemene regels» in plaats van de door de Staatscommissie voorgestelde «algemene bepalingen», omdat in de formulering «algemene regels» de mogelijkheid t . t delegatie aan lagere bestuursorganen tot uitdrukking wordt gebracht. Juist bij het bestuursrecht is delegatie essentieel om lagere organen de gelegenheid te geven met betrekking tot hun eigen bestuur zelfstandig algemene bestuursrechtelijke regels op te stellen (decentralisatie).

Overigens zal het probleem bij wetgevingscoördinatie met betrekking tot het bestuursrecht niet zozeer in de onderlinge afstemming gelegen zijn, maar in de nieuwe rechtsfiguren en bestuursvormen, omdat het hierbij in wezen niet gaat om afstemming van wetten alleen, maar ook en vooral om afstemming van het beleid dat daarmee wordt beoogd. En dat beleid wordt via verschillende bestuurslagen gevormd. Simpel gesteld werd codificatie in het verleden ingegeven door de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Echter bij het streven naar eenwording en systematisering van het bestuursrecht speelt veelal de behoefte aan doelmatigheid van dit recht. Ook hierop werd nader ingegaan in het MITACO-rapport 1977, bij voorbeeld via de gedachte aan een reeks door de betrokken Ministers gezamenlijk tot stand te brengen deelcodificaties van niet al te grote omvang.

De P.P.R.-fractie erkende het belang van een bepaling in de Grondwet die de formele wetgever opdraagt algemene regels van bestuursrecht vast te stellen.

### **Codificatie van tuchtrecht**

De fractie van de P.v.d.A. deelde de opvatting, dat in het thans voorgelegde artikel geen afzonderlijke melding van het tuchtrecht behoort te worden gemaakt.

De leden van de C.D.A.-fractie onderschreven de argumenten van de Regering om af te zien van het door de Staatscommissie gebruikte woord «rechtspieging».

Het viel deze leden op, dat de Regering ten aanzien van de eventuele afzonderlijke vermelding van het tuchtrecht volledig het advies van de Staatscommissie deelt. Kan en mag de gecompliceerdheid van deze materie een sluitend argument zijn om deze zaak niet grondwettelijk te regelen? Dat een opdracht om het tuchtrecht bij wet te regelen te ver strekkend zou zijn, achten deze leden onvoldoende als argument gelet op het toenemend maatschappelijk gewicht en belang. Trouwens, ook de Regering voert de snelle ontwikkeling en vraag naar rechtsgelijkheid en rechtszekerheid aan en wel als argument voor het tweede lid.

De voorzitter van de commissie,  
Van Thijn

De griffier van de commissie,  
De Beaufort