

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. 8

EINDVERSLAG

Vastgesteld 19 februari 1980

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
De plaats van het nieuwe artikel	1
De betekenis van de codificatie-opdracht	1
Artikel 5.2.8, eerste lid	2
Artikel 5.2.8, tweede lid (bestuursrecht)	3
Codificatie van tuchtrecht	3

Met de beantwoording van de volgende opmerkingen en vragen, afkomstig uit twee fracties, zal, naar de mening van de bijzondere commissie¹ de openbare behandeling van dit wetsontwerp voldoende zijn voorbereid.

De plaats van het nieuwe artikel

De leden van de fractie van het CDA namen met belangstelling kennis van de nadere argumenten van de Regering ten aanzien van de plaatsing van het codificatie-artikel in het hoofdstuk «Wetgeving en Bestuur». Zij waren overtuigd door de uitleg van de Regering ten aanzien van de door hen gedane verwijzing naar het Duits recht in dezen.

De betekenis van de codificatie-opdracht

Wat betreft het begrip codificatie zelf wilde de CDA-fractie graag nog enige verduidelijking ontvangen. De uitleg die de Regering aan dit begrip geeft, wordt uit de stukken niet duidelijk. Enerzijds zegt de Regering dat codificatie ruimer is dan «de idee van algemene wetboeken». De bewindslieden betogen in dit verband als volgt: «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 spraakgebruik valt daaronder ook het samenstellen en vaststellen van algemene stelselmatige wetten in formele zin over rechtsonderdelen van enige omvang, welke wetten binnen het nationale rechtsgebied overal gelijk verbindende kracht bezitten».

¹ 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).

Door dit toe te spitsen op het voorgestelde codificatie-artikel kan gezegd worden dat de nieuwe Grondwet codificatie in algemene wetboeken tot hoofdregel maakt en voor bepaalde wetsonderdelen afzonderlijke wetten toelaat. In ieder geval is codificatie niet gelijk aan algemene wetboeken. Volgens de aan het woord zijnde leden vallen ook de z.g. afzonderlijke wetten eronder. Als deze opvatting juist is, dan konden zij zich zeer wel vinden in de gedachte van de Regering.

Echter, op bladzijde 6 van de memorie van antwoord meenden deze leden weer een engere opvatting over het begrip codificatie te moeten lezen: «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». Maar, of zo'n regeling haar weerslag vindt in algemene wetboeken of niet, zij blijft toch vallen onder het codificatiebeginsel?

De leden van de fractie van D'66 achtten de uitleg in de memorie van antwoord betreffende de betekenis van de «codificatiegedachte», zoals door de Raad van State naar voren was gebracht, en zoals huns inziens door de Regering geïnterpreteerd, bevredigend.

De suggestie dat deze leden een toenemende codificatie van regels van materieel en formeel recht buiten «algemene wetboeken» een positieve ontwikkeling zouden vinden, wezen zij echter van de hand. Hun suggestie om eventueel de redactie van de Staatscommissie (betreffende artikel 5.2.8, eerste lid), over te nemen sloot wél aan bij de gedachte dat het onvoldoende is om zich tot algemene wetboeken te beperken. Men moet te allen tijde en op alle plaatsen in het regelgevend systeem trachten te komen tot een helder en samenhangend bouwwerk.

Artikel 5.2.8, eerste lid

De CDA-fractie was niet overtuigd door de verduidelijking die de vervanging van het kwantitatieve begrip «enkele» door het kwalitatieve begrip «bepaalde» zou geven. Het resultaat is immers hetzelfde. «Enkele» betekent inderdaad: weinige. Maar ziet het begrip *enkele* niet meer op de uitkomst, op het resultaat van de afweging «moet deze regeling in een algemeen wetboek of niet»? Dat is toch een kwalitatieve vraag? En duidt het begrip *bepaalde* niet meer op de voorwaarde, op het «waarom» voor een regeling als aparte wet? Het lezen van *bepaalde* in de zin van kwalitatief duidt daarop. Moet de wijziging zo verstaan worden dat de huidige tekst getalsmatig ruimer is doch inhoudelijk enger?

Maar weinige regelingen zullen in het licht van dit artikel in bijzondere wetten neergelegd worden, omdat de regeling immers aan zekere voorwaarden moet voldoen, een bepaalde kwaliteit moet hebben. Maar het gaat toch bij beide woorden om dezelfde kwalitatieve eisen en voorwaarden? Dus zal bij welk woordgebruik dan ook het aantal regelingen in bijzondere codificatiewetten gelijk zijn. Of is naar de mening van de Regering het begrip «bepaalde» ruimer, met andere woorden zijn de kwalitatieve voorwaarden ruimer en zullen dus meer regelingen in aparte wetten geformuleerd kunnen worden dan bij het woord «enkele»? En zo ja, is een dergelijke verruiming noodzakelijk?

Op de vraag van CDA-zijde, of regeling van het burgerlijk recht in medebewind onder het komende stelsel mogelijk wordt/is werd geen direct antwoord gegeven. De bewindslieden merken op «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 beteknende vlucht zou nemen». Delegatie dus in beperkte mate. De CDA-fractie is het uiteraard eens met de strekking van het betoog dat er *enige* ruimte moet zijn voor regeling van *enige* specifieke terreinen door de lagere overheden en deelt ook de constatering dat de geschiedenis van het huidige artikel 164 Grondwet duidelijk gemaakt

heeft dat met grote omzichtigheid van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, maar de Regering heeft hiermee nog geen rechtstreeks antwoord gegeven op de gestelde vraag.

Inderdaad is delegatie aan lagere overheden onder artikel 164 mogelijk. Geldt deze delegatie echter ook medebewind? En maakt het voorgestelde artikel medebewind wel of niet mogelijk? De Regering zegt alleen (blz. 6 memorie van antwoord) «De wetgever is hier in het verleden steeds ten volle van doordrongen geweest, vooral op het stuk van delegatie aan lagere openbare lichamen die – *anders dan de leden van de CDA-fractie menen* – door het huidige artikel 164 Grondwet *niet is uitgesloten.*» Moet men dit aldus lezen dat 164 Gew. voor de betrokken materie *medebewind* mogelijk maakte?

Wellicht is in dit verband enige verduidelijking van het begrip medebewind nodig. De CDA-leden meenden dat van medebewind sprake is indien de lagere overheden verplicht worden door een hogere overheid een bepaalde materie te regelen. Past een dergelijke opvatting ook in de mogelijkheid van delegatie, waarin het voorgestelde codificatie-artikel voorziet? Enige concretisering had de Regering wel kunnen geven. Dit is met name van belang voor het 2e lid van artikel 5.2.8.

De leden van de CDA-fractie vroegen ook of zij goed begrepen hadden dat een historische interpretatie en een interpretatie naar de strekking zich verzetten tegen een uitleg van artikel 164 Grw. als zouden gedecentraliseerde wetgevers feiten als misdrijf strafbaar mogen stellen, terwijl de tekst van artikel 164 Grw. en het voorgestelde artikel 5.2.8 een dergelijke opvatting wel toelaten. Hierbij wordt dan buiten beschouwing gelaten het bepaalde in het Wetboek van Strafrecht en de gemeente- en provinciewet.

Artikel 5.2.8, tweede lid (bestuursrecht)

Wat betreft de realisatie van de in het tweede lid van artikel 5.2.8 neergelegde opdracht aan de wetgever, kon de CDA-fractie begrip opbrengen voor de complexiteit van de stof. Toch dringt zij, mede gezien de reeds geruime tijd bestaande rapporten en het bestaan van een voorontwerp, aan op een snelle regeling welke tot houvast en verheldering kan dienen voor een ieder die met deze materie te maken heeft.

De CDA-fractie was overtuigd door de argumentatie van de Regering met betrekking tot de term «algemeen bestuursrecht».

De D'66-fractie hoopte dat de wetgeving met betrekking tot de algemene regels van bestuursrecht inderdaad tot stand zal komen. Zij hechtte eraan vast te stellen dat – waar codificatie in het algemeen de rechtszekerheid en toegankelijkheid van het recht bevordert – dit juist in het bestuursrecht van grote betekenis zou kunnen zijn voor de burger in de huidige ingewikkelde maatschappij.

Codificatie van tuchtrecht

De leden van de CDA-fractie hadden uit de memorie van antwoord begrepen dat het toch voornamelijk de gecompliceerdheid van de materie «het tuchtrecht» is die zich verzet tegen een grondwettelijke opdracht het te regelen in een algemeen wetboek. Voorts geeft de Regering aan: indien dat dan toch zou moeten, dan kan deze regeling slechts betrekking hebben op een gedeelte van het tuchtrecht, «het van overheidswege geregelde tuchtrecht». Welke is de reden om dit dan niet te doen?

Dit terrein is overzichtelijk en samenhangend. Dáár zal dan toch de complexiteit van de materie geen probleem zijn. Het ligt voor de hand dáár te beginnen waar een (semi-)publieke taak wordt uitgeoefend.

Overigens dient hierbij nog een vraag gesteld te worden. Indien een uitdrukkelijke grondwettelijke opdracht hiertoe ontbreekt, verzet dan het voorgestelde artikel 5.2.8 lid 1 zich tegen een vastlegging van het tuchtrecht of een gedeelte daarvan in een algemeen wetboek in de toekomst, wanneer de tijd daarvoor dan meer rijp blijkt te zijn?

De voorzitter van de commissie,
Van Thijn

De griffier van de commissie,
De Beaufort