

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. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 4 maart 1980

De plaats van het nieuwe artikel

Wij namen er nota van dat de leden van de fractie van het C.D.A. met belangstelling kennis hadden genomen van de nadere argumenten van de regering ten aanzien van de plaatsing van het codificatie-artikel in het hoofdstuk Wetgeving en bestuur. Met genoegen lazen wij dat zij overtuigd waren door de uitleg van de regering naar aanleiding van de door hen gedane verwijzing naar de wijze van codificatie in West-Duitsland.

De betekenis van de codificatie-opdracht

Wat betreft het begrip codificatie zelf wilden de leden van de C.D.A.-fractie graag nog enige verduidelijking ontvangen.

Het begrip codificatie heeft heden ten dage naar onze mening een dubbele betekenis; daaronder rekenen wij niet slechts de algemene wetboeken, maar ook algemene, stelselmatige wetten in formele zin voor rechtsonderdelen van enige omvang. Als voorbeelden van laatstgenoemde categorie hebben wij in de memorie van antwoord genoemd de Faillissementswet en de Wet op de economische delicten. Het begrip codificatie valt aldus niet samen met de idee van algemene wetboeken. De zojuist genoemde algemene, stelselmatige wetten zijn daaronder te begrijpen; zij worden bedoeld in de uitzonderingsclausule in artikel 5.2.8, eerste lid. Deze clausule beperkt de werkingssfeer van het codificatievoorschrift niet; zij brengt veeleer tot uitdrukking dat binnen de werkingssfeer van dat voorschrift regeling bij afzonderlijke wet uitzondering dient te zijn. Buiten de werkingssfeer van het codificatievoorschrift vallen, zo hebben wij opgemerkt, de bijzondere, merendeels administratieve wetten 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 thuishoren*. Als voorbeeld noemden wij de Drank- en Horecawet. De hier bedoelde bepalingen uit de bijzondere wetten komen niet binnen de werkingssfeer van het codificatie-artikel en vallen derhalve niet onder de uitzonderingsclausule van artikel 5.2.8, eerste lid.

De leden hier aan het woord meenden op blz. 6 van de memorie van antwoord een engere opvatting van het begrip codificatie te moeten lezen, dan die welke wij zojuist weergaven en waarin zij zich zeer wel zouden kunnen

vinden. Zij lezen die engere opvatting in de passage: «Dat zou voor hem (de wetgever) 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». Naar onze mening geeft deze passage geen blijk van een engere opvatting van het begrip codificatie dan hierboven omschreven. Waar wij in de onderhavige passage op doelden is het volgende.

Het is niet uitgesloten dat er zich gevallen zullen voordoen, waarin regeling in algemene wetboeken in ieder geval niet aangewezen lijkt, en waarin voorts niet duidelijk is of een wettelijke regeling onder de uitzonderingsclausule van artikel 5.2.8, eerste lid, valt – en dus onder het codificatievoorschrift –, of dat men te maken heeft met een bijzondere wet die buiten de werking van dat voorschrift blijft. Naarmate in een bijzondere wet meer bepalingen van burgerlijk, straf- of procesrecht op meer stelselmatige wijze zijn opgenomen, gaan de lijnen van wat binnen en wat buiten het codificatievoorschrift valt, vervloeien. De aangehaalde passage heeft dus met name het oog op het niet aanstonds duidelijke grensgebied van het codificatievoorschrift, meer in het bijzonder van de uitzonderingsclausule, en van de bijzondere wetten. In die grensgevallen, zo hebben wij gesteld, moet de wetgever iets meer ruimte hebben dan thans het geval is, om wettelijke regelingen, buiten de algemene wetboeken, en derhalve op basis van de uitzonderingsclausule, onder de werking van het codificatievoorschrift te laten vallen.

Het verheugt ons dat de leden van de fractie van D'66 de uitleg in de memorie van antwoord betreffende de betekenis van de term «codificatiegedachte» bevredigend achten.

Wij hebben niet beoogd in de memorie van antwoord de suggestie te wekken, als zouden de leden hier aan het woord een toenemende codificatie van regels van materieel en formeel recht buiten algemene wetboeken om, een positieve ontwikkeling vinden. Waar het om gaat is dat wij, anders dan de Staatscommissie, veel belang hechten aan de uitdrukkelijke vermelding van algemene wetboeken in de Grondwet. Deze uitdrukkelijke vermelding benadrukt dat codificatie in algemene wetboeken regel en codificatie in afzonderlijke wetten uitzondering dienen te zijn. De formulering van artikel 85, eerste lid, van de Staatscommissie laat naar onze mening te veel ruimte voor de door ons niet wenselijk geachte ontwikkeling in de richting van een toenemende vastlegging van rechtsregels buiten de algemene wetboeken om. Een zodanige ontwikkeling zou de rechtseenheid, de rechtszekerheid en de toegankelijkheid van het recht niet ten goede komen.

Overigens onderschrijven wij de door de aan het woord zijnde leden vermelde gedachte, dat het onvoldoende is om zich tot algemene wetboeken te beperken en dat men te allen tijde en op alle plaatsen in een regelgevend systeem moet trachten te komen tot een helder en samenhangend bouwwerk. Wij menen dat het bestaan van algemene wetboeken deze helderheid en samenhang in aanzienlijke mate bevordert. Daarnaast dient echter met kracht te worden gestreefd naar helderheid en samenhang in de overige wetgeving; harmonisatie en coördinatie van wetgeving zullen bij voortduring de aandacht moeten hebben.

Artikel 5.2.8, eerste lid

De leden van de C.D.A.-fractie gaven te kennen niet overtuigd te zijn van de verduidelijking die de vervanging van het woord «enkele» door het woord «bepaalde» zou geven.

Naar wij hebben gesteld, heeft het woord «enkele» uitsluitend een getalsmatige, kwantitatieve betekenis. Zonder de overgang bij een precies aantal te kunnen leggen, zal duidelijk zijn dat «enkele» louter op een zeer beperkt aantal kan slaan.

Het woord «bepaalde» suggereert eveneens een getalsmatige beperking, doch doet dat in minder sterke mate dan «enkele». Dit is met name van belang in verband met de grensgevallen, waarop in onze reactie op de voor-

gaande opmerking van de leden hier aan het woord werd bedoeld. In die gevallen biedt het woord «bepaalde» meer mogelijkheden om wettelijke regelingen onder de werking van het codificatievoorschrift te laten vallen, dan het woord «enkele».

Het woord «bepaalde» is derhalve ruimer dan het woord «enkele», niet omdat, zoals de leden van de C.D.A.-fractie suggereren, de «kwalitatieve voorwaarden» ruimer zijn – het zal steeds moeten gaan om de stelselmatige regeling van rechtsonderdelen van enige omvang – maar omdat het in getalsmatig opzicht minder beperkt is. Aangezien niet te overzien is hoeveel van de meergenoemde grensgevallen zich voordoen, achten wij enige verruiming van de uitzonderingsclausule in de door ons bepleite zin wenselijk. Wij wijzen er in dit verband nog op dat de uitzonderingsclausule uitdrukkelijk als zodanig geformuleerd is. Hierin ligt voor de wetgever een duidelijke vingerwijzing, dat hij van die clausule niet dan om gewichtige redenen gebruik zal kunnen maken.

De leden van de fractie van het C.D.A. brachten vervolgens de vraag ter sprake of regeling van burgerlijk recht in medebewind onder het komende stelsel mogelijk zal zijn. Dienaangaande merken wij het volgende op. Het voorgestelde artikel 5.2.8 laat evenals het huidige artikel 164 Grondwet delegatie toe. De wetgever is derhalve bevoegd om bij datgene wat hij ingevolge het codificatievoorschrift moet doen andere organen in te schakelen. Die andere organen kunnen zijn organen van hetzelfde bestuursniveau (bijvoorbeeld Kroon), maar ook organen van een ander bestuursniveau (bijvoorbeeld provincie of gemeente).

Met betrekking tot de *mate* waarin andere organen kunnen worden ingeschakeld, hebben wij in de memorie van antwoord benadrukt dat die, in verband met historie, aard en strekking van het codificatievoorschrift, zeer beperkt is.

De *wijze* waarop andere organen kunnen worden ingeschakeld, wordt door de delegatiebevoegdheid op zich niet bepaald. Die inschakeling kan inhouden dat het andere orgaan ten aanzien van de betreffende materie voor een belangrijk deel of – aanvullend – voor een klein deel regels moet of mag geven. Hieruit volgt dat de inschakeling van bij voorbeeld de gemeenten onder andere kan worden verwezenlijkt door hen in medebewind te roepen ter regeling van de materie in kwestie. Terugkerend naar de vraag van de leden hier aan het woord merken wij in het licht van het voorgaande op, dat de wetgever, binnen de enge grenzen die door historie, aard en strekking van het codificatievoorschrift worden getrokken, bevoegd is provincies of gemeenten in medebewind te roepen ter regeling van onderwerpen van burgerlijk recht. Dit geldt *mutatis mutandis* evenzeer voor de in het tweede lid van artikel 5.2.8 genoemde algemene regels van bestuursrecht.

De leden van de fractie van het C.D.A. vroegen nog of zij goed begrepen hebben, dat een historische interpretatie en een interpretatie naar de strekking zich verzetten tegen een uitleg van artikel 164 Grondwet als zouden gedecentraliseerde wetgevers feiten als misdrijf strafbaar mogen stellen, terwijl de tekst van artikel 164 Grondwet en van het voorgestelde artikel 5.2.8 een dergelijke opvatting wel toelaat. Naar onze mening is deze zienswijze niet juist en vindt zij ook geen steun in hetgeen wij in de memorie van antwoord hebben opgemerkt. Het codificatie-artikel, zoals dat luidt in de bestaande en in de voorgestelde redactie, onttrekt de daarin genoemde rechtsgebieden, en dus ook het (nationale) strafrecht, aan de autonome sfeer van de lagere openbare lichamen.

Wat uit historische interpretatie naar de strekking van artikel 164 Grondwet is gebleken, is dat met het woord «strafrecht» in dat artikel bedoeld wordt het strafrecht dat betrekking heeft op ernstige feiten. Artikel 164 Grondwet verplicht de formele wetgever niet tot het codificeren van overtredingen in een wetboek van strafrecht. Waar het artikel de formele wetgever wel, en bij uitsluiting toe verplicht, is om het strafrecht dat betrekking heeft

op ernstige feiten in een algemeen wetboek te codificeren. Daaruit vloeit voort dat de provinciale en gemeentelijke wetgevers niet bevoegd zijn feiten als misdrijf strafbaar te stellen.

De interpretatievraag die hier in het geding is, is dus niet de vraag of de tekst van het codificatievoorschrift de gedecentraliseerde wetgevers de bevoegdheid geeft misdrijfbepalingen uit te vaardigen, terwijl uit historie en strekking van dat voorschrift het tegendeel zou blijken. Tekst, historie en strekking van de codificatiebepaling zijn in dit opzicht duidelijk: de bevoegdheid tot regeling van het misdrijvenrecht is bij uitsluiting voorbehouden aan de formele wetgever. De interpretatievraag die wij in de memorie van antwoord bespraken betrof de omvang van het begrip (nationaal) «strafrecht» in de codificatiebepaling. De tekst van die bepaling doet vermoeden dat daaronder zowel misdrijven als overtredingen vallen. Uit historische interpretatie en interpretatie naar de strekking is komen vast te staan dat de term «strafrecht» in het codificatie-artikel de specifieke, beperkte betekenis heeft van misdrijvenrecht.

Artikel 5.2.8, tweede lid (bestuursrecht)

Wij namen nota van de opmerkingen van de leden van de C.D.A.-fractie dat zij wat betreft de realisatie van de in artikel 5.2.8, tweede lid, vervatte opdracht aan de wetgever, begrip kunnen opbrengen voor de complexiteit van de stof. Daarmee zal ook wel rekening worden gehouden bij het beoordelen van de termijnen waarbinnen wetgeving ter uitvoering van deze grondwettelijke opdracht tot stand kan worden gebracht.

Het verheugde ons dat de argumentatie van de regering met betrekking tot de term «algemeen bestuursrecht» de leden hier aan het woord had overtuigd.

De leden van de fractie van D'66 hoopten dat de wetgeving met betrekking tot de algemene regels van bestuursrecht inderdaad tot stand zal komen. Zij hechtten eraan vast te stellen, dat, waar de codificatie in het algemeen de rechtszekerheid en de toegankelijkheid van het recht bevordert, dit juist in het bestuursrecht van grote betekenis zou kunnen zijn voor de burger in de huidige ingewikkelde maatschappij. Wij kunnen met deze opvatting geheel instemmen; wij tekenen daarbij aan dat artikel 5.2.8, tweede lid, imperatief is geformuleerd, zodat de wetgever verplicht zal zijn algemene regels van bestuursrecht vast te stellen.

Codificatie van tuchtrecht

De leden van de C.D.A.-fractie stelden de vraag waarom in de Grondwet niet een opdracht aan de wetgever tot codificatie van het van overheidswege vastgestelde tuchtrecht zou kunnen worden opgenomen. Naar hun mening is dit terrein overzichtelijk en samenhangend; de complexiteit van de materie zal daar geen probleem zijn.

Ter voorkoming van misverstand wijzen wij er deze leden op, dat wij in de memorie van antwoord niet hebben gesproken van een grondwettelijke opdracht het tuchtrecht of een gedeelte daarvan te regelen in een algemeen wetboek, maar van een grondwettelijke opdracht het tuchtrecht of een gedeelte daarvan te regelen bij de wet. Dit laatste laat regelingen van onderdelen van het tuchtrecht in afzonderlijke wetten toe. Wij zijn van opvatting dat een opdracht aan de wetgever om «het tuchtrecht» in een algemeen wetboek of bij de wet te regelen te ver zou gaan, wegens de verscheidenheid waarin het tuchtrecht zich aandient. Deze opvatting geldt evenzeer met betrekking tot een opdracht tot regeling bij de wet van het van overheidswege vastgestelde tuchtrecht. Anders dan de leden hier aan het woord zijn wij van mening dat ook het van overheidswege vastgestelde tuchtrecht gekenmerkt wordt door een grote verscheidenheid. Van een betekenisvolle mate van samenhang op dat terrein kan, zo menen wij, niet gesproken worden. Bezie men bij voorbeeld naast elkaar de Advocatenwet, de Wet op het notarisambt, de

Medische tuchtwet, de Wet op de paramedische beroepen en de Wet tuchtspraak bedrijfsorganisatie, dan moet worden geconstateerd dat zich tussen die wetten aanzienlijke verschillen voordoen in o.a. procedures en sanctiemogelijkheden die hun reden vinden in de uiteenlopende aard van de beroepsgroepen waarop zij betrekking hebben. Naar wij menen verdient het dan ook de voorkeur dat de Grondwet in het verband van het codificatie-artikel geen gewag maakt van het tuchtrecht, ook niet van «het van overheidswege vastgestelde tuchtrecht».

Een andere vraag is of in de Grondwet niet ergens een competentiebepaling ter zake van de regeling van door de overheid ingestelde tuchtspraak zou kunnen worden opgenomen. Een dergelijke bepaling zou dan kunnen inhouden dat, indien de overheid wenst over te gaan tot regeling van de tuchtspraak voor bepaalde groepen, dit bij of krachtens de wet moet geschieden. Anders gezegd: de tuchtspraak zou niet door lagere regelgevers dan de formele wetgever zelfstandig mogen worden geregeld. De beoordeling of er in een bepaald geval termen aanwezig zijn voor het treffen van een wettelijke voorziening, blijft in deze opzet geheel aan de wetgever. Het ligt in onze bedoeling de opneming in de Grondwet van een bepaling als hierbedoeld voor te stellen. Gelet op het nauwe verband van een dergelijke bepaling met vormen van berechting van overheidswege, zou deze een plaats dienen te krijgen in het hoofdstuk over de rechtspraak en niet in hoofdstuk 5, dat handelt over wetgeving en bestuur.

De hier aan het woord zijnde leden stelden in dit verband ten slotte nog de vraag of, indien een uitdrukkelijke grondwettelijke opdracht daartoe ontbreekt, artikel 5.2.8, eerste lid, zich verzet tegen vastlegging van het tuchtrecht of een gedeelte daarvan in een algemeen wetboek, wanneer de tijd daarvoor rijp blijkt.

Wij beantwoorden deze vraag ontkennend. Artikel 5.2.8, eerste lid, beoogt een codificatie in algemene wetboeken te verzekeren op de aldaar genoemde rechtsgebieden. De bepaling staat er niet aan in de weg dat ook op andere rechtsgebieden een codificatie in algemene wetboeken tot stand zou worden gebracht.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

De Minister van Justitie,
J. de Ruiter