

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE COMMISSIE VAN
RAPPORTEURS over de ontwerpen van wet betreffende:

- a. Administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie;
- b. Tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie.

Bij de overweging van deze wetsontwerpen in de afdelingen der Kamer gaven zeer vele leden er van blijk, deze toe te juichen of althans daarmee in het algemeen in te stemmen.

Het wetsontwerp betreffende administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie verklaarden vele leden een onmisbaar sluitstuk van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie te achten. Na de uitvoerige en degelijke behandeling er van door de Tweede Kamer konden zij zich tot enkele opmerkingen bepalen.

De uiteindelijke formulering van artikel 5 van het ontwerp kwam deze leden gelukkig voor. Zij koesterden niet de vrees, dat de rechter zich tot beleidscontrôle zou laten verleiden buiten de grenzen, welke artikel 5 de rechter stelt.

Dat bijzondere leden bij de rechtspraak kunnen worden betrokken, oordeelden zij niet alleen zeer nuttig, maar noodzakelijk. Een strijdigheid met de Grondwet konden deze leden niet zien. Zij meenden met name, dat met de woorden „voor het Rijk” in artikel 180, lid 6, der Grondwet niet is gedacht aan rechtsprekende organen als het onderwerpelijke.

De regeling van titel VIII voor het geen gevolg geven aan de uitspraken van het College moet, zoals de Minister te recht heeft opgemerkt, niet worden gezien als een buitengewoon rechtsmiddel tegen de uitspraak op zich zelf, maar als een middel om te voorkomen, dat de gevolgen van een uitspraak in strijd kunnen komen met het algemeen belang, waarvoor de Regering moet opkomen. Zij vertrouwden, dat de Regering niet dan bij uiterste noodzaak dit middel zal toepassen, omdat anders het gezag en de betekenis van het College van Beroep zouden worden geschaad.

Vele andere leden, die eveneens zich er van overtuigd hielden, dat de aan de orde zijnde wetsontwerpen een gunstige ontwikkeling van de administratieve en tuchtrechtspraak zullen bevorderen, merkten ten aanzien van het eerste ontwerp op, dat ook zij, hoewel zij erkenden, dat de beroepsgrond, vervat in artikel 5, sub *d*, de mogelijkheid voor het College van Beroep inhoudt, om verder met zijn contrôle te gaan dan is bedoeld, dit gevaar gering achtten, althans niet groot genoeg om tegenover het belang, dat de justitiabelen bij deze beroepsgrond hebben, schrapping daarvan te rechtvaardigen. Zij stemden in met 's Ministers antwoord op de suggestie tot wijziging van de redactie van artikel 5, sub *c* en *d*, dat een verwijzing naar „de redelijkheid” het gestelde gevaar van doelmatigheidscontrôle door de rechter juist groter zou doen worden. De wijziging van „enig algemeen beginsel van behoorlijk bestuur” in „enig in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur” achtten deze leden een verbetering.

Aarzelend stonden zij tegenover de bepaling van artikel 58. In deze bepaling is huns inziens de oorzaak te vinden van de noodzakelijkheid van de voorziening van artikel 74. Het euvel van de vervaging van de grens tussen de verantwoordelijkheid van de rechter en die van het bestuursorgaan treedt wel op bij toepassing van artikel 58. Wat de practische zijde van deze

quaestie betreft, zij opgemerkt, dat de bedrijfsgenoten inderdaad belang er bij kunnen hebben, dat met de uitspraak van het College de zaak af is en niet weer een besluit van het bedrijfslichaam behoeft te worden afgewacht. Daar staat echter tegenover, dat naar de regeling van het ontwerp het College in de gevallen, waarin het tot de conclusie is gekomen, dat het aangevochten besluit van een bedrijfslichaam niet in stand kan blijven, zelf zal kunnen gaan beoordelen, wat doelmatig is in het desbetreffende geval, hetgeen kan medebrengen, dat over de doelmatige uitvoering van regelingen tweërlei opvatting tegenover de bedrijfsgenoten tot uitdrukking komt, t.w. de opvatting van het bedrijfslichaam, dat met de uitvoering van de regeling is belast, en die van het College. Dit kwam de leden, hier aan het woord, voor te zijn een voor de bedrijfslichamen ongewenste situatie.

Andere leden begrepen dit bezwaar niet. De bedrijfsgenoot kwam toch in beroep omdat hij de opvatting van het bedrijfslichaam onjuist vond. Mag deze opvatting door de rechter niet gecorrigeerd worden? Daarvoor dient de rechter toch?

In de Tweede Kamer is er op aangedrongen, aldus verder de zo even aan het woord zijnde leden, de voorzitter van het College voor te schrijven, ten aanzien van de bijzondere leden het beginsel van de pariteit in acht te nemen. Zij achtten dit juist, omdat het geheel past bij de keuze, welke het ontwerp doet met betrekking tot de samenstelling van het College. De deelneming aan de rechtspraak door de bijzondere leden dient immers niet alleen om te verzekeren, dat het College met de nodige deskundigheid zal kunnen oordelen, maar ook om een vertrouwensband te leggen tussen het College ener- en de bedrijfslichamen en de bedrijfsgenoten anderzijds. De paritaire samenstelling van de besturen der bedrijfslichamen dient zich ook te weerspiegelen in het College, dat over besluiten en handelingen dier paritair samengestelde organen oordeelt. Gaarne zouden deze leden vernemen, of de Sociaal-Economische Raad te dezen reeds een advies heeft gegeven.

Sommige leden zouden, hoewel het ook in het bijzonder hun instemming had, dat de Minister in artikel 5 als grond voor het instellen van beroep het besluiten of handelen in strijd met „enig in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van bestuur” heeft opgenomen, er de voorkeur aan hebben gegeven, indien de oorspronkelijke redactie zou zijn gehandhaafd, aangezien de zo even aangehaalde uitdrukking vrij vaag is. „Algemeen beginsel van behoorlijk bestuur” is duidelijker en deze uitdrukking heeft na de behandeling van deze aangelegenheid in de Vereniging voor Administratief Recht burgerrecht verkregen. Intussen konden zij met de nieuw gekozen redactie medegaan. Een beleidscontrole behoeft hierin niet te zijn gelegen. De woorden sluiten zeer goed aan bij de rechtspraak van de Hoge Raad over de onrechtmatige daad, „dat men niet heeft in acht genomen de zorgvuldigheid, die in het maatschappelijk verkeer ten aanzien van eens anders persoon en goederen past”.

De hier aan het woord zijnde leden bleven betreuren, dat er slechts één rechtsprekende instantie zal zijn. De Minister zegt in de Memorie van Antwoord (blz. 7), dat het moeilijk is om naast de leden van hoge bekwaamheid voor het College in eerste aanleg te zoeken naar personen van nog hogere bekwaamheid voor een eventueel college van beroep. Naar de mening dezer leden zit de waarde van hoger beroep niet hierin, dat de leden van het College van Beroep van hogere bekwaamheid zouden (moeten) zijn dan zij die in eerste aanleg recht spraken. De leden van een gerechtshof behoeven niet steeds van hoger bekwaamheid te zijn dan die van een arrondissementsrechtbank. Veeleer zit huns inziens de waarde van het hoger beroep hierin, dat de zaak nog eens rustig opnieuw door andere personen in overweging wordt genomen. Intussen hadden deze leden met instemming geconstateerd, dat de Minister door invoeging van de nieuwe leden 2 en 3 van artikel 33 getracht heeft aan het ontbreken van een beroepsinstantie zo veel mogelijk tegemoet te komen.

Ten aanzien van de waarde van het hoger beroep wezen andere leden er nog op, dat die toch met name hierin moet worden gezien, dat onjuiste beslissingen van de eerste instantie,

die, bij het beperkte menselijk inzicht — ook van rechters — steeds zullen voorkomen, kunnen worden geredresseerd. Naar hun gevoelen is bij de onderwerpelijke materie hoger beroep zeker onmisbaar, omdat de geschillen vaak over grote belangen lopen. Zij herinnerden er in dit verband aan, dat de Minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening herhaaldelijk uitspraken van het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening, waarbij het belang soms de honderdduizend gulden overtrof, heeft gecorrigeerd ten gunste van de bedrijfsgenoten. Zij spraken de hoop uit, dat bij novelle alsnog een beroepsinstantie zou worden ingesteld.

Enige leden stelden de vraag, waarom de Regering de be-rechting van geschillen ter zake van weigeringen, als in artikel 110 der Wet op de Bedrijfsorganisatie genoemd, in artikel 5a niet heeft overgenomen. Het is huns inziens mogelijk, dat een bestuur niet besluit om b.v. een uitvoervergunning te wijzigen, maar op het desbetreffende verzoek geen beschikking neemt of de beschikking zo lang aanhoudt, dat verlening geen praktische zin meer heeft. Meent de Minister, dat in zulk een geval een beroep op artikel 5, sub d, moet worden gedaan? In het voorbijgaan werd nog gevraagd, wat de betekenis is van het woord „anderszins” in artikel 5, sub d.

De opsomming van de beroepsgronden in artikel 5 juichten deze leden toe, ook al heeft huns inziens Prof. Vegting (Sociaal Maandblad 1952, blz. 206) gelijk, wanneer hij stelt, dat een Overheidsorgaan steeds strijd met de wet zal aannemen, wanneer enig orgaan handelt in strijd met wat onder een der letters a, b, c en d van artikel 5 is omschreven.

Zij meenden voorts, dat de Regering zowel in de regeling van de wijze van procederen als in de voorziening voor het geval een uitspraak met het algemeen belang in strijd is van een juist inzicht heeft blijk gegeven. Dat het niet — c.q. niet volledig — gevolg geven aan een uitspraak tot de hoge uitzonderingen dient te behoren, ziet de Regering in en is ook hun mening. Zij vroegen alleen een nadere verklaring van de in de Memorie van Toelichting (blz. 17) voorkomende woorden „Door een dergelijk besluit van de Kroon wordt de uitspraak wat haar feitelijke mérites betreft in haar waarde gelaten”. Wat wordt voorts onder „een subsidiaire vordering” (verzoek?) verstaan en moet in het geval van het geen gevolg geven aan een uitspraak de aanvrager niet volledig voor het ondervonden nadeel worden schadeloos gesteld? En wie dient hem die schade te vergoeden?

Wat de organisatie van het College van Beroep betreft, wezen deze leden er allereerst op, dat wij hier met administratieve rechtspraak te doen hebben, wat niet insluit, dat de besturen, tegen welke besluiten en handelingen beroep wordt ingesteld een verlengstuk van de centrale Overheid zouden zijn. Zulks is evenmin het geval met een ingesteld hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep van uitspraken van colleges, die in eerste instantie oordeelden over beslissingen van bedrijfsverenigingen krachtens de sociale verzekeringswetten.

Wat de samenstelling van het College van Beroep aangaat, waren de aan het woord zijnde leden weinig ingenomen met de benoeming van zgn. bijzondere leden. Zij ontkenen allerm minst, dat bij de behandeling van de hier bedoelde zaken vraagstukken van sociaal-economisch beleid in afzonderlijke bedrijfstakken in het geding zijn, maar het is juist de grote verdienste van geschoolde juristen, dat zij na voorlichting door deskundigen ook de eigenaardige b.v. technische facetten van een bepaald probleem in hun uitspraak kunnen betrekken. Wie zich goed rekenschap geeft van de taak, het College in art. 5 opgedragen, zal niet kunnen ontkennen, dat het hier om de uitoefening van een taak gaat, waarvoor bij uitstek juristen geschikt zijn. Het had de aandacht van deze leden getrokken, dat de Regering zelf deze bijzondere leden „bijzitters” had genoemd. (Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer, blz. 5.) Dit woord gaf de bedoeling van wat betrokkenen naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden dienen te zijn goed weer: zij vroegen zich evenwel af, of de Regering van haar standpunt de positie van de bijzondere leden aldus niet disqualificeert.

Waren deze leden dus met het opnemen van het leken-element in het College van Beroep weinig ingenomen, zij moesten erkennen, dat de Grondwet er zich niet tegen verzet.

Zij meenden, dat met de Commissie-Van der Grinten mocht worden aangenomen, dat in art. 169 der Grondwet een algemeen beginsel was neergelegd. De geschiedenis toont nl. tweërlei aan. In de eerste plaats (negatief), dat de Tweede Kamer in 1922 deelneming van leken aan de beslissing in een strafproces niet mogelijk heeft willen maken. In de tweede plaats erkende de grondwetgever de betekenis van deelneming aan de rechtspleging door personen, van wie men moest aannemen, dat zij in het bijzonder op de hoogte zouden zijn met de in de maatschappij — of een deel daarvan — levende rechtsopvattingen. Dit was een algemeen uitgangspunt. Geldt nu zulks voor administratieve geschillen niet in nog sterkere mate dan voor twistgedingen bedoeld in art. 167 der Grondwet?

De vraag rijst intussen, of het ontwerp niet in strijd komt met art. 180 der Grondwet. In verband met de gedachtenwisseling, die in ons land in de eerste helft van deze eeuw over de administratieve rechtspraak heeft plaats gehad, leek het deze leden aannemelijk, dat de grondwetgever in 1922 bij het redigeren van het 6e lid van art. 180 gedacht heeft aan een administratief hooggerechtshof of een speciale afdeling van de Raad van State, die in hoogste ressort over alle administratieve geschillen kan oordelen. Waar de tijd deze leden heeft ontbroken de geschiedenis en de litteratuur te raadplegen, zouden zij gaarne vernemen, op welke auteurs (zo mogelijk, met vermelding van de vindplaatsen) de Regering zich in de Memorie van Toelichting voor de laatstelijk weergegeven mening meent te kunnen beroepen.

Maar als deze interpretatie niet toelaatbaar is, rijst de vraag, welke betekenis aan het woord „leden” in het 6e lid van artikel 180 der Grondwet moet worden toegekend. Slaat dit woord op „alle leden” of alleen op die leden, die met de leden van de rechterlijke macht veel overeenkomst vertonen? De plaats, waar de zinsnede over een college met administratieve rechtspraak belast voorkomt, zou het laatste aannemelijk kunnen doen schijnen. Voor de buitengewone leden zou het dus niet gelden. Koos de Regering daarom deze term? Wat is het oordeel van de Regering te dezer zake?

De aan het woord zijnde leden wensten tot slot nog de opmerking te maken, dat de Regering het de Kamer bij de beoordeling van de grondwettigheid van deze materie niet gemakkelijk heeft gemaakt. De Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer geeft een gans andere motivering dan in de Memorie van Toelichting wordt aangetroffen en indien deze leden het goed zien, nam de Minister van Justitie in de vergadering van de Tweede Kamer van 29 April 1954 juist een

essentieel element uit het betoog van de Memorie van Antwoord weer terug, nl. dat colleges met administratieve rechtspraak belast tot de rechterlijke macht zouden behoren. Edoch dan zouden zij niet „de gewone rechter” zijn, ofschoon de Grondwetscommissie er in haar rapport zonder meer van uitgaat, dat gewone rechter en rechterlijke macht identiek zijn (blz. 70, ad art. 168). Daaraan werd voorts in de Memorie van Antwoord toegevoegd de stelling, dat de Grondwet zou rekening houden met tweërlei soorten colleges belast met administratieve rechtspraak. De conclusie uit deze stelling zou dan zijn, dat het zesde lid van art. 180 der Grondwet op de lekenbijzitters niet van toepassing zou zijn.

Het kwam deze leden voor, dat de Regering in den vervolgde goed zal doen, zich, voordat een ontwerp van wet wordt ingediend, ter dege rekenschap te geven van de grondwettigheid der te nemen materie. Haar standpunt dient dan duidelijk te worden geformuleerd, waarna de Regering dat weloverwogen ingenomen standpunt niet licht prijs geve. Thans is de indruk gevestigd, dat de Regering de vraag, of er al dan niet overeenstemming met de Grondwet is, tevoren weinig serieus heeft overwogen. Zij nam aanvankelijk het standpunt van de Commissie-Van der Grinten over en toen zij door het Voorlopig Verslag van de Tweede Kamer in het nauw kwam, gaf zij een weinig overwogen en weinig overtuigende uiteenzetting van haar „nieuwe” standpunt, waarna de Minister in het mondeling debat in grote lijnen weer terugkeerde tot het betoog van de Memorie van Toelichting.

Andere leden sloten zich hierbij aan. De Minister hinkte op tweërlei gedachte. In zijn op blz. 2441, laatste alinea, en op blz. 2442, eerste alinea, van de *Handelingen* der Tweede Kamer dezer zitting opgenomen beschouwing zagen zij het betreden van een gevaarlijke weg. Zij achtten deze redenering in strijd met de ratio van het grondwettelijk voorschrift. De onafhankelijkheid van de administratieve rechters in hoogste ressort voor het Rijk moet immers evenzeer gelden, indien deze rechters slechts ten aanzien van een bepaalde sector bevoegd zijn. Aanvankelijk meenden deze leden dan ook, dat de bijzondere leden, die immers deel zullen uitmaken van een college (voor een sector) belast met administratieve rechtspraak in hoogste ressort voor het Rijk, voor het leven moeten worden aangesteld.

Vastgesteld 30 Juni 1954.

ROEBROEK
KOLFF
HELLEMA
VAN VELTHOVEN.