

EINDVERSLAG DER COMMISSIE VAN RAPPORTEURS  
over de ontwerpen van wet betreffende:

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

Nadat het Voorlopig Verslag der Commissie aan de Regering was medegedeeld, is van haar ontvangen de navolgende

MEMORIE VAN ANTWOORD

De ondergetekenden mogen de opmerkingen in het Voorlopig Verslag van de Commissie van Rapporteurs over de ontwerpen van wet betreffende:

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

mede namens hun andere bij deze materie betrokken ambtgenoten en de Staatssecretaris van Sociale Zaken als volgt beantwoorden.

Zij onderschrijven gaarne de opmerking van vele leden, die verklaarden het wetsontwerp betreffende de administratieve rechtspraak een onmisbaar sluitstuk van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie te achten.

Met deze leden zijn ook de ondergetekenden niet beducht, dat de rechter, die gebonden is aan de beroepsgronden van artikel 5, beleidscontrole zal gaan uitoefenen.

De bijzondere leden van het College van Beroep voor het bedrijfsleven hebben tot taak recht te spreken in het licht van hun bijzondere deskundigheid. Ondergetekenden menen, dat de ervaring, opgedaan bij de rechtspraak van het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening, heeft aangetoond, dat het deelnemen van dergelijke leden aan de rechtspraak de rechtsbedeling in de door het wetsontwerp bestreken zaken ten goede zal komen. Daar komt bij, dat de wetenschap, dat personen, die uit en door de kring der bedrijfsgenoten zijn gekozen, aan de rechtspraak deelnemen, zal bijdragen tot het ontstaan van vertrouwen in de onderhavige rechtspraak, hetgeen van groot belang is. Met de hier aan het woord zijnde leden zijn ook de ondergetekenden van mening, dat het voorstel betreffende de inschakeling van bijzondere leden niet met de Grondwet strijdt. Zij mogen overigens verwijzen naar hetgeen verderop in deze Memorie wordt opgemerkt over de strekking van artikel 180, zesde lid, van de Grondwet.

Wat betreft de toepassing van de regeling van titel VIII, van het geen gevolg geven aan de uitspraken van het college, moge worden opgemerkt, dat de Kroon slechts dan tot het nemen van een dergelijk besluit zal dienen over te gaan, wanneer, met inachtneming van alle omstandigheden, van de Overheid in redelijkheid niet mag worden gevergd, dat in de alsdan bestaande situatie aan de uitspraak volledig gevolg wordt gegeven. Het gezag van de uitspraak van het college zal uiteraard bij de overweging omtrent de te nemen beslissing zwaar dienen te wegen.

Vele andere leden, die verklaarden, dat zij er zich van overtuigd hielden, dat de aan de orde zijnde wetsontwerpen een gunstige ontwikkeling van de administratieve en tuchtrecht-

spraak zullen bevorderen, hebben ten aanzien van het eerste ontwerp opgemerkt, 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 achten, althans niet groot genoeg om tegenover het belang, dat de justitiabelen bij deze beroepsgrond hebben, schrapping daarvan te rechtvaardigen. Onder vooropstelling, dat een zodanige afbakening van de bevoegdheden van rechter en administratie, waarbij elke twijfel omtrent de toekomstige interpretatie bij voorbaat zou zijn uitgesloten, nimmer valt te geven, mogen de ondergetekenden opmerken, dat de rechter bij de toepassing van de wet niet slechts zal hebben acht te slaan op de woorden van een bepaling, doch ook op de geest van de wet. De uitvoerige gedachtenwisseling omtrent het karakter van de beroepsgronden sluit, naar de ondergetekenden menen, twijfel over de betekenis van de wet praktisch uit. De hier aan het woord zijnde leden stemden voorts in met het antwoord van de eerste ondergetekende in de Tweede Kamer met betrekking tot de wenselijkheid van verwijzing naar „de redelijkheid” in artikel 5, sub *d*. Een dergelijke verwijzing komt wel voor in de formulering van artikel 5, sub *c*; daarin wordt het begrip echter in negatieve zin gehanteerd. Hantering in positieve zin evenwel zou de afbakening van de grenzen doen vervagen. Hoewel de voorts ter sprake gebrachte wijziging van „enig algemeen beginsel van behoorlijk bestuur” in „enig in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur” wetstechnisch minder fraai genoemd kan worden, staat daar tegenover, dat het bij de aanvankelijk voorgestelde tekst niet geheel uitgesloten is te achten, dat de rechter geneigd zou zijn naar eigen oordeel te beslissen wanneer er van een beginsel van behoorlijk bestuur sprake kan zijn. De tekst van het gewijzigde ontwerp heeft het voordeel van een meer objectieve formulering, hetgeen in een materie als de onderhavige, waarbij men nog onbekend terrein betreedt, zwaarder dient te wegen dan het mogelijk nadeel ener minder mooie formulering.

De hier aan het woord zijnde leden stonden aarzelend 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. Ondergetekenden onderschrijven, dat er een rechtstreeks verband bestaat tussen deze beide bepalingen. Op zich zelf zou het denkbaar zijn geweest aan het college slechts de bevoegdheid te geven een besluit te vernietigen en het dan aan het lichaam, hetwelk het vernietigde besluit had genomen, over te laten een nieuw besluit te nemen. Zou het nieuwe besluit dan eveneens niet deugdelijk worden geoordeeld, dan zou andermaal beroep bij het college kunnen worden ingesteld. In vele gevallen zal het niet twijfelachtig zijn welke gevolgen uit het vernietigen van een besluit moeten voortvloeien. Strekte het besluit tot weigering van een vergunning, bij voorbeeld omdat de aanvrager volgens het bestuur van het lichaam niet voldeed aan bepaalde bij verordening gestelde objectieve vereisten, en oordeelt de rechter dan daarna, dat aan die vereisten wel is voldaan, dan is het duidelijk, dat de weigering ten onrechte was en dat de vergunning alsnog dient te worden gegeven. Intussen zijn er inderdaad gevallen denkbaar, waarin het niet aanstonds voor de hand ligt, wat er moet volgen na vernietiging van een besluit. In die gevallen zal de rechter, naar ondergetekenden verwachten, het treffen van de nadere voorziening als regel overlaten aan het betrokken lichaam. Het kan echter gewenst zijn, dat de rechter zelf ingrijpt; zou namelijk het lichaam voor de tweede maal in gebreke blijven, dan vereist een goede rechtsbescherming, dat de justitiabelen zonder verwijl een definitieve beslissing kunnen tegemoet zien. Ook in dit opzicht mag de administratieve rechtspraak worden beschouwd als een sluitstuk op de regeling der bedrijfsorganisatie. Inderdaad laat de regeling van het ontwerp, ook naar het oordeel der ondergetekenden, dus toe, dat, indien een besluit van een bedrijfslichaam niet in stand kan blijven, het college zelf gaat oordelen wat in de dan ontstane situatie doelmatig is. Vooropgesteld, dat verwacht mag worden, dat de rechter in dergelijke gevallen het regelen van de gevolgen zal overlaten aan het lichaam, moge voorts nog worden opgemerkt,

dat het vorenstaande niet behoeft mede te brengen, dat over de doelmatige uitvoering van regelingen tweërlei opvatting tegenover de bedrijfsgenoten tot uitdrukking komt, namelijk die van het lichaam en die van het college. Men dient niet uit het oog te verliezen, dat het college, wanneer het de gevolgen van de vernietiging regelt, eerst moet hebben vastgesteld, dat het aanvankelijke besluit terecht op één der gronden van artikel 5 kon worden aangevallen. De beslissing hierover ligt buiten het terrein van de doelmatigheid, zoals deze boven is bedoeld; door het vernietigen van het besluit ontstaat er echter een nieuwe situatie, waarin de getroffen bedrijfsgenoot aanspraak heeft op een herstel van zijn rechten.

Met de vervolgens aan het woord zijnde leden zijn ondergetekenden van mening, dat in deze nieuwe situatie de rechter zal dienen te beslissen op welke wijze de betrokkene het meest doeltreffend in die rechten kan worden hersteld. Dit is inderdaad een taak, die aan de rechter eigen is.

Wat de vraag betreft of ten aanzien van de samenstelling van de kamer van het college met bijzondere leden het beginsel van pariteit in acht dient te worden genomen, mogen ondergetekenden opmerken, dat zij voornemens zijn, om, zodra het onderhavige wetsontwerp het *Staatsblad* zal hebben bereikt, ter zake het advies van de Sociaal-Economische Raad in te winnen.

Naar aanleiding van de opmerking van sommige leden, die zich met de nieuwgekozen redactie van artikel 5, sub *d*, konden verenigen, doch aan de oorspronkelijke redactie de voorkeur zouden hebben gegeven, veroorloven ondergetekenden zich te verwijzen naar hetgeen zij hierboven over die redactie en over de redactie van het nader gewijzigd ontwerp hebben opgemerkt. Met de formulering van de jurisprudentie van de Hoge Raad over artikel 1401 van het Burgerlijk Wetboek bestaat in zoverre verwantschap, dat in beide gevallen een zekere mate van toetsing aan zorgvuldigheid aan de rechter is gegeven.

De hier aan het woord zijnde leden blijven blijkens het Voorlopig Verslag betreuren, dat er slechts één rechtsprekende instantie zal zijn. Naar aanleiding van de in dat verband uitgesproken mening, dat de leden van een gerechtshof niet steeds van hogere bekwaamheid behoeven te zijn dan die van een arrondissementsrechtbank en dat de waarde van het hoger beroep veeleer hierin is gelegen, dat de zaak nog eens rustig opnieuw door andere personen in overweging wordt genomen, mogen de ondergetekenden opmerken, dat men bij een en ander onderscheid dient te maken tussen het vaststellen van de feiten en het toepassen van de rechtsregelen daarop. Ten aanzien van het vaststellen van de feiten mag de taak van het hoger en van het lager gerecht gelijkwaardig worden genoemd. Ten aanzien van het toepassen van de rechtsregel evenwel moet van het hoger college verwacht worden, dat het, waar nodig, meer diepgang aan de rechtspraak weet te geven. Een derde reden voor het scheppen van meer instanties kan zijn, dat de eenheid van rechtspraak hierdoor wordt gediend. Dit laatste zal echter slechts het geval zijn, indien er meer rechten van eerste aanleg zullen zijn. Voor de onderhavige rechtspraak, welke slechts met één college van eerste aanleg zal behoeven te werken, kan deze factor buiten beschouwing blijven. Doch ook de rechtsontwikkeling zal in de onderhavige materie door het scheppen van twee instanties niet worden gediend, omdat tegenover één hoger beroepscollege slechts één gerecht in eerste aanleg zou staan. Veeleer zal dit leiden tot een doublure, waarbij het lagere gerecht het hogere blindelings zal plegen te volgen. Er blijft dan slechts de vraag of het onderzoek naar de feiten het scheppen van twee instanties vergt. Te meer nu de justitiabelen zelf de mogelijkheid zullen hebben om de feiten eerst nog eens aan het oordeel van het bedrijfslichaam te onderwerpen, achten de ondergetekenden de daardoor toch wel gering geworden voordelen van het vaststellen van de feiten door twee rechterlijke colleges geenszins op te wegen tegen de nadelen daarvan. In de belastingrechtspraak kent men trouwens ook slechts één rechterlijke instantie, die over de feiten oordeelt.

Bij een vergelijking, welke andere leden te dezen maken met de praktijk van het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening, moge er op worden gewezen, dat de ruimere samenstelling van het College van Beroep, hetwelk met vijf in plaats van, zoals

het scheidsgerecht, met slechts drie leden oordeelt, met zodanige waarborgen is omkleed, dat de behoefte aan een tweede instantie geringer wordt. Intussen zal de ontwikkeling van de nieuwe rechtspraak moeten worden afgewacht. Ondergetekenden staan hier tegenover met vol vertrouwen, doch zij zullen uiteraard niet aarzelen om, indien de ervaring na verloop van enige jaren zou uitwijzen, dat het instellen van een tweede instantie alsnog gewenst zou zijn, de daartoe nodige wetsvoorstellen te doen. Zij kunnen echter geen aanleiding vinden om reeds thans een novelle op het onderhavige ontwerp voor te bereiden.

Naar aanleiding van de vraag van enige leden, waarom de Regering de berechting van geschillen ter zake van weigeringen, als in artikel 110 der Wet op de Bedrijfsorganisatie genoemd, in artikel 5a niet heeft overgenomen, veroorloven ondergetekenden zich op te merken, dat in genoemd artikel van de Wet op de Bedrijfsorganisatie van weigeringen niet wordt gesproken. Mogelijk hebben de hier aan het woord zijnde leden artikel 140 van genoemde wet op het oog gehad. Het beroep tegen de daarmede bedoelde weigeringen wordt echter, evenals dat tegen andere weigeringen van bedrijfslichamen, voorzien krachtens artikel 3 jo. 1 van het ontwerp. Wat voorts betreft de vraag wat de betekenis is van het woord „anderszins” in artikel 5, sub d, moge worden opgemerkt, dat dit beoogt tot uitdrukking te brengen, dat de sub d opgenomen beroepsgrond in verband staat met de overige beroepsgronden.

Het zou denkbaar zijn de beroepsgronden van artikel 5 minder gedetailleerd te omschrijven. Ondergetekenden mogen, wat dit punt betreft, verwijzen naar de uiteenzetting in de Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, bladz. 3, linker kolom. Zij zouden het echter onjuist achten om als enkele beroepsgrond te noemen: strijd met de wet. Het standpunt door prof. mr W. G. Vegting in „Sociaal Maandblad 1952, blz. 206, verdedigd, dat een Overheidsorgaan ook dan in strijd met de wet handelt „wanneer het van zijn bevoegdheid gebruik maakt tot een ander doel dan waarvoor hem deze is gegeven, zijn bevoegdheid hanteert om daden van willekeur te verrichten dan wel bij de uitoefening van zijn bevoegdheid algemene beginselen van behoorlijk bestuur negeert”, is geenszins algemeen aanvaard en reeds daarom als basis voor een wetstekst minder bruikbaar. Een ander bezwaar zou zijn, dat de justitiabelen aan een dergelijke formulering nauwelijks houvast zouden hebben.

Door de hier aan het woord zijnde leden werd een nadere verklaring gevraagd van de in de Memorie van Toelichting op het wetsontwerp, blz. 17, voorkomende opmerking, dat door een besluit van de Kroon om aan een uitspraak van het college niet of niet volledig gevolg te geven, deze uitspraak, wat haar feitelijke en juridische merites betreft, in haar waarde wordt gelaten. Naar het oordeel van de ondergetekenden wil de Memorie van Toelichting hier tot uitdrukking brengen, dat de Kroon noch omtrent vaststelling der feiten, noch omtrent de gegeven interpretatie van de wet in het oordeel van de rechter zal mogen treden. De hier uitgesproken gedachte is verder uitgewerkt in de Memorie van Antwoord, waarin ondergetekenden hebben uiteengezet, dat het besluit van de Kroon buiten de uitspraak van het college omgaat, doch betrekking heeft op een conflictssituatie, welke ontstaat, niet door de uitspraak als zodanig, doch door het daaraan te geven gevolg, zulks in verband met de omstandigheden, waarin gevolg moet worden gegeven. In de Memorie van Toelichting is voorts opgemerkt, dat de uitspraak ook niet zonder gevolg voor de betrokkene blijft, „want het college kan met inachtneming der beslissing van de Kroon, hetzij opnieuw recht doen en daarbij bij voorbeeld een subsidiaire vordering toewijzen, dan wel geldelijke vergoeding toekennen”. Ter beantwoording van de vraag, wat men op die plaats kan verstaan onder „subsidiaire vordering”, moge het navolgende voorbeeld dienen. Een exporteur heeft aan een lichaam een exportvergunning gevraagd; deze is hem geweigerd, omdat hij aan enig bepaald vereiste niet voldoet (bij voorbeeld onvoldoende omzet in een bepaald basisjaar). De betrokkene zou nu aan het college kunnen vragen primair het besluit tot weigering te vernietigen en de vergunning alsnog te verlenen;

subsidiair vast te stellen, dat zijn bedrijf aan het gestelde vereiste voldoet. Indien het college aan de betrokkene de gevraagde vergunning verleent, doch de Kroon besluit aan deze uitspraak geen gevolg te geven, blijft voor de betrokkene de mogelijkheid bestaan, dat het college de subsidiaire vordering alsnog zal toewijzen, zodat bij een toekomstige mogelijkheid tot exporteren de grondslag voor het verkrijgen van een vergunning buiten twijfel zal staan. Het vaststellen van een geldelijke vergoeding, ingeval de Kroon besluit een uitspraak buiten gevolg te laten, is aan de rechter overgelaten. De rechter kan, volgens artikel 75 van het ontwerp, het lichaam veroordelen tot vergoeding — waaronder zal worden verstaan volledige vergoeding van de schade — of wel tot betaling van een tegemoetkoming daarin. In het laatste geval zullen er redenen zijn om de schade slechts voor een deel te vergoeden. Primair rust de vergoedingsplicht op het lichaam, doch volgens het bij de Derde Nota van Wijzigingen in het wetsontwerp opgenomen vierde lid van artikel 75 kan in bepaalde gevallen het te vergoeden bedrag ten laste van de Staat worden gebracht.

De ondergetekenden kunnen geheel onderschrijven de opmerking van de hier aan het woord zijnde leden, dat het bestaan van de onderhavige administratieve rechtspraak niet inluit, dat de besturen, tegen welke besluiten en handelingen beroep wordt ingesteld, een verlengstuk van de centrale Overheid zouden zijn. Zulks is inderdaad evenmin het geval bij de rechtspraak in zake de sociale verzekering.

Ondergetekenden kunnen zich niet verenigen met de opvatting van de hier aan het woord zijnde leden, dat voor de uitoefening van de taak, welke aan het college zal worden opgedragen, bij uitstek juristen geschikt zouden zijn, die zich daarbij voldoende zouden kunnen doen voorlichten door deskundigen. In het oog dient namelijk te worden gehouden, dat het bij de onderhavige rechtspraak, wellicht meer dan bij voorbeeld bij de civiele rechtspraak, in de eerste plaats gaat om het vaststellen van de feiten en om het waarderen van die feiten; daarenboven zal de rechter dienen te beslissen of de door hem gevonden feiten van die aard zijn, dat het besluit of de handeling valt onder een van de beroepsgronden, bedoeld in artikel 5, sub a—d. Men zou mogelijk deze laatste beslissing een bij uitstek juridische kunnen noemen; het waarderen van de feiten echter vereist een zodanig inzicht in de sociaal-economische verhoudingen, dat de deelneming aan de rechtspraak van personen, die door hun dagelijkse praktijk met deze verhoudingen in aanraking komen, zo niet onmisbaar, dan toch zeer waardevol mag heten. Een vergelijkbare regeling treft men overigens aan bij de rechtspraak in pachtzaken, waaraan eveneens naast juristen niet tot de rechterlijke macht behorende personen deelnemen. Deze personen pleegt men in de praktijk van de pacht-rechtspraak „bijzitters” te noemen, welke betiteling in de Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer op blz. 5 is overgenomen, doch welke allerminst tot uitdrukking wil brengen, dat de taak van deze personen een ondergeschikte zou zijn. In het feit, dat de Regering deze betiteling gebruikt, mag dan ook niet enige disqualificatie van de positie van de bijzondere leden worden gezien.

De hier aan het woord zijnde leden hebben ampel aandacht besteed aan de vraag of de Grondwet zich er tegen verzet, dat de bijzondere leden van het college niet voor het leven, doch voor bepaalde tijd worden benoemd. Zij verklaren zulks niet het geval te achten. Aan het slot van hun uiteenzetting werd opgemerkt, dat de indruk is gevestigd, dat de Regering de hier weergegeven vraag weinig serieus zou hebben overwogen. Ondergetekenden zien hierin een ernstig verwijt, dat hun aanleiding geeft eveneens uitvoerig op deze aangelegenheid in te gaan.

Voorop moge worden gesteld, dat het hier gaat om een vraagstuk, hetwelk bij het vaststellen van de betreffende Grondwetsbepalingen — slechts de artikelen 168 en 180, zesde lid, spreken rechtstreeks over administratieve rechtspraak — kennelijk aan de wetgever niet voor ogen heeft gestaan. Noch in de geschiedenis van deze bepalingen, noch in de literatuur daarover vindt men een aanknopingspunt voor een stellige beantwoording, hetzij in deze, hetzij in gene richting. Wel valt

uit het commentaar van Buys, de Grondwet III, blz. 323, af te leiden, dat de Grondwetgever bij artikel 180, zesde lid, des tijds uitsluitend het oog heeft gehad op „het” (enige) hoogste administratief gerechtshof. In de tweede plaats kan men, uit het commentaar van dezelfde schrijver, concluderen, dat de andere bepaling van de Grondwet, die over administratieve rechtspraak handelt, artikel 168, weliswaar de mogelijkheid opent, dat de beslissing van administratieve twistgedingen, hetzij aan de gewone rechter, hetzij aan een college met administratieve rechtspraak belast, kan worden opgedragen, doch dat het daarenvens geenszins is uitgesloten, dat de beslissing van die gedingen aan organen van de uitvoerende macht wordt opgedragen. Een derde uitgangspunt is te vinden in artikel 169, volgens hetwelk de wet kan bepalen, dat aan de berechting van door haar aan te wijzen gedingen, als in artikel 167 bedoeld, mede wordt deelgenomen door niet tot de rechterlijke macht behorende personen.

In de Memorie van Toelichting is, op het voetspoor van de Commissie-Van der Grinten, met name aandacht besteed aan het in de eerste en in de derde plaats genoemde uitgangspunt. Bepaalde facetten daarvan zijn toen naar voren gebracht. Tegen het daar gevoerde betoog werd evenwel in het Voorlopig Verslag van de Commissie van Rapporteurs van de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangevoerd, dat artikel 180, zesde lid, geen onderscheid kent tussen een college, dat over de gehele linie de administratieve rechtspraak in hoogste ressort uitoefent, en een college, dat deze rechtspraak in hoogste ressort uitoefent op een bepaald gebied. De ondergetekenden hebben daarop in de Memorie van Antwoord als hun mening te kennen gegeven, dat de beschrijving van Buys op dit stuk nauwelijks twijfel laat, doch dat toegegeven moest worden, dat de woorden van de betrekkelijke bepaling een andere interpretatie wel toelaten. Toen zij moesten erkennen, dat de tekst van de onderhavige Grondwetsbepaling op zich zelf twijfel niet uitsluit, hebben ondergetekenden nog nader in hun onderzoek betrokken het systeem van de Grondwet, ten einde aan de hand daarvan te kunnen nagaan of er voor deze twijfel enige grond bestond. Dit betekent overigens niet, dat zij daarmede de aanvankelijke argumenten lieten vallen. Veeleer werd aldus hetzelfde vraagstuk van meer zijden belicht. Een verwijt, dat het aanvankelijk ingenomen standpunt te licht zou zijn prijsgegeven, achten ondergetekenden hierbij niet op zijn plaats. Tijdens de mondelinge beraadslaging in de Tweede Kamer werd gewezen op nog een bijzonder aspect van de betekenis van artikel 180, zesde lid. Het lid van die Kamer, de heer N. van den Heuvel, merkte op, dat, aangezien het niet twijfelachtig is, dat deze bepaling niet geldt voor een territoriaal gedecentraliseerde rechtspraak — hetgeen blijkt uit de woorden „voor het Rijk” —, het toch ook aannemelijk is, dat zij evenmin geldt voor functioneel gedecentraliseerde rechtspraak. De eerste ondergetekende meende daarop, in de lijn van de Memorie van Toelichting en van de Memorie van Antwoord, te kunnen verklaren, dat hij in de omschreven gedachtengang veel aantrekkelijks vond.

Intussen leek ook het onderzoek naar het stelsel van de Grondwet waardevol materiaal op te leveren voor de beantwoording van de bovenbedoelde vraag. In dit stelsel bestaat een samenhang tussen de artikelen 167, 168, 169 en 180. Hun onderling verband laat de navolgende conclusie toe. In artikel 167 wordt gesproken van een uitsluitende competentie van de rechterlijke macht. In artikel 168 wordt voor de administratieve twistgedingen onderscheid gemaakt tussen de rechtspraak van de gewone rechter en die van een college, met administratieve rechtspraak belast. Naar aanleiding van de opmerking, welke in dit verband in het Voorlopig Verslag van de Commissie van Rapporteurs van de Eerste Kamer is gemaakt, dat de Grondwetscommissie er in haar rapport zonder meer van uitgaat, dat gewone rechter en rechterlijke macht identiek zijn, moge worden opgemerkt, dat het niet aannemelijk lijkt, dat de Grondwetgever in artikel 168 slechts tot uitdrukking heeft willen brengen, dat de beslissing van de twistgedingen, niet behorende tot die, vermeld in artikel 167, kan worden opgedragen, hetzij

aan de rechterlijke macht, hetzij aan buiten de rechterlijke macht staande colleges. Wat hiervan zij, in elk geval mag worden aangenomen, dat de colleges, bedoeld in artikel 168, rechtspraak uitoefenen. De vraag is nu, of aan deze rechtspraak kan worden deelgenomen door niet tot de rechterlijke macht behorende personen. De onderhavige Grondwetsbepalingen, in haar onderling verband gezien, lijken over deze vraag nauwelijks twijfel toe te laten. Immers, de mogelijkheid van zulk een deelneming moest wèl uitdrukkelijk bepaald worden voor de berechting van geschillen, bedoeld in artikel 167, doch aangezien artikel 168 ook de mogelijkheid opent, dat de daarin bedoelde twistgedingen zelfs geheel buiten de sfeer van de rechtspraak worden afgedaan, behoefde een dergelijke bepaling als die van artikel 169, tweede volzin, niet te worden opgenomen voor de rechtspraak in administratieve twistgedingen.

Men kan dus voor de colleges, met administratieve rechtspraak belast, evenzeer als voor de gewone rechterlijke macht een onderscheid maken tussen de leden van deze colleges enerzijds en anderzijds de personen, die niet tot de rechterlijke macht behoren, doch niettemin aan de rechtspraak deelnemen. Voor de laatstgenoemde personen nu bevat de Grondwet niet de eis, dat zij voor het leven moeten worden aangesteld.

Bij de hier ontwikkelde gedachtengang wordt in zoverre afgeweken van het betoog in de Memorie van Toelichting, dat artikel 169, tweede zin, niet analogisch wordt toegepast op een andere concrete bepaling, doch dat de betekenis van deze bepaling een plaats krijgt in het systeem van de Grondwetsbepalingen aangaande de rechtspraak in administratieve twistgedingen in het algemeen. De ondergetekenden hebben met dit nadere onderzoek er toe willen bijdragen om de twijfel, welke zou kunnen rijzen over de grondwettigheid van het voorstel om de bijzondere leden voor bepaalde tijd te benoemen, zoveel mogelijk weg te nemen. Intussen dient in acht te worden genomen, dat de argumentatie daarenvens betrekking had op andere vragen, welke in het Voorlopig Verslag van de Commissie van Rapporteurs van de Tweede Kamer waren gesteld, namelijk de vraag of de bezoldiging van de gewone leden van het college bij de wet dient te worden geregeld en of de buitengewone leden — in het gewijzigd ontwerp plaatsvervangende leden genoemd — al dan niet voor het leven dienen te worden benoemd. Nu ondergetekenden tot de slotsom kwamen, dat het college moet worden gerekend tot de rechterlijke macht, hebben zij daaruit de consequentie getrokken door bij Nota van Wijzigingen voor te stellen alsnog de bezoldiging bij de wet te regelen en de plaatsvervangende leden voor het leven te benoemen. Aan de in het oorspronkelijk ontwerp gebezigde betiteling „buitengewone leden” dient overigens geen bijzondere betekenis te worden gehecht.

Zoals uit het vorenstaande moge blijken, kunnen ondergetekenden niet toegeven, dat er essentiële verschillen zijn tussen de standpunten, weergegeven in de Memorie van Toelichting, in de Memorie van Antwoord en daarna door de eerste ondergetekende in de vergadering van de Tweede Kamer van 29 April 1954.

Evenmin kan worden toegegeven, dat de Regering bij een en ander op tweeërlei gedachten heeft gehinkt. Wat betreft het betoog van de eerste ondergetekende op blz. 2441, laatste alinea, en op blz. 2442, eerste alinea, waarin de leden, die in de laatste alinea van het Voorlopig Verslag van de Commissie van Rapporteurs van de Eerste Kamer aan het woord zijn, het betreden van een gevaarlijke weg zagen, moge worden verwezen naar hetgeen hiervoren over de betekenis van de betrekkelijke Grondwetsbepalingen is opgemerkt. Daaruit moge blijken, dat ook ondergetekenden op het standpunt staan, dat de onafhankelijkheid van de leden van de colleges, met administratieve rechtspraak belast, gelijk die van het onderhavige wetsontwerp, evenzeer als die van de leden van de rechterlijke macht, verzekerd dient te zijn. Er is echter aan de andere kant geen reden om voor de rechtspraak van deze colleges hogere waarborgen te eisen dan voor de gewone rechterlijke macht. Ondergetekenden vermogen dan ook niet in te zien, waarom niet tot de rechterlijke macht behorende personen wèl kunnen deelnemen

aan twistgedingen, als bedoeld in artikel 167 van de Grondwet, en dat zulks niet op zijn plaats zou zijn bij de rechtspraak in zake administratieve twistgedingen.

*De Minister van Justitie,*

L. A. DONKER.

*De Minister voor Publiekrechtelijke  
Bedrijfsorganisatie,*

A. C. DE BRUIJN.

De Commissie van Rapporteurs heeft gemeend met de mededeling van dit antwoord aan de Kamer haar Eindverslag te kunnen sluiten.

Vastgesteld de 19de Juli 1954.

ROEBROEK

KOLFF

HELLEMA

VAN VELTHOVEN.