

VOORLOPIG VERSLAG van de commissie van rapporteurs voor het ontwerp van wet op de Raad van State.

De overweging van dit wetsontwerp in de afdelingen der Kamer heeft geleid tot het volgende.

#### Algemeen

Verscheidene leden hadden met voldoening kennis genomen van het onderhavige wetsontwerp, dat strekt ter vervanging van de wet van 21 december 1861, *Stb.* 129. Wanneer dit ontwerp kracht van wet zal hebben verkregen, aldus deze leden, zullen de wettelijke bepalingen ter zake van de Raad van State zijn aangepast aan de taak, welke deze eeuwenoude instelling, op de handhaving waarvan de hier het woord voerende leden veel prijs stellen, in deze tijd heeft te verrichten.

Enige leden, die eraan herinnerden, dat het onderhavige wetsontwerp was ontsproten aan het initiatief van de Raad van State zelf (vgl. memorie van toelichting, blz. 7, linkerkolom), achtten een woord van waardering voor dit initiatief van het op het onderwerpelijke terrein bij uitstek deskundige College alleszins op zijn plaats.

Sommige leden, die vooropstelden gaarne hun stem aan het thans in bespreking zijnde wetsontwerp te zullen geven, brachten ter sprake de vraag, of dit wetsontwerp niet in de vorm van een rijkswet had moeten worden ingediend. Te dezen aanzien verklaarden de hier het woord voerende leden volkomen in te stemmen met de argumenten, welke de Regering op blz. 2 van de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer (stuk nr. 5) had aangevoerd tegen een indiening in de bedoelde vorm. Te meer waren zij van gevoelen, dat de keuze van de Regering voor de vorm van een gewoon wetsontwerp juist was geweest, nu de Regeringen van Suriname en van de Nederlandse Antillen met deze vorm akkoord waren gegaan en geen gebruik hadden gemaakt van haar bevoegdheid, neergelegd in het zesde lid van artikel 11 van het Statuut. Wel stelden deze leden de vraag, of het niet nodig zal zijn, zo dit ontwerp tot wet zal zijn verheven, in de tekst van het vierde lid van artikel 13 van het Statuut een kleine wijziging te brengen.

Vele leden konden zich met de inhoud van het wetsontwerp, zoals het thans luidt na de wijzigingen, welke het tijdens de behandeling in de Tweede Kamer heeft ondergaan, zeer wel verenigen.

Enige leden sloten zich bij het in de vorige alinea gestelde aan, doch meenden nochtans verder in dit verslag enkele opmerkingen te moeten maken.

Vele andere leden gevoelden geen behoefte aan het in bespreking zijnde wetsontwerp uitvoerige beschouwingen te wijden. Zij stelden zich voor elders in dit verslag enkele opmerkingen van meer algemene aard te maken. Te dezer plaatse beperkten zij zich tot het volgende.

Deze leden betreurden het, dat dit wetsontwerp niet tegelijkertijd met het ontwerp van wet Voorziening bij de Kroon tegen administratieve beschikkingen (Wet Beroep administratieve beschikkingen), 5363, wordt behandeld. Het gevolg is immers, zo merkten zij op, dat thans alleen over het formele

aspect van de door de Afdeling Contentieux te volgen procedure kan worden geoordeeld en dat de uitbreiding van de taak, welke die afdeling wacht, wanneer het laatstgenoemde ontwerp kracht van wet zal hebben verkregen, buiten beschouwing moet blijven.

Enige leden daarentegen waren met de Regering van gevoelen, dat de samenhang van het in bespreking zijnde wetsontwerp met het ontwerp van wet Voorziening bij de Kroon tegen administratieve beschikkingen geen beletsel vormt voor een afzonderlijke behandeling van de beide ontwerpen (memorie van antwoord aan de Tweede Kamer, blz. 1).

Sommige leden vroegen in dit verband, of de Regering reeds kan mededelen, tegen wanneer haar antwoord op het voorlopig verslag van de Tweede Kamer nopens het ontwerp Beroep administratieve beschikkingen kan worden tegemoetgezien.

### De samenstelling van de Raad van State

Met het oog op de huidige adviserende taak van de Raad van State ter zake van ontwerpen van wet en van algemene maatregelen van bestuur, alsmede met betrekking tot de geschillen van bestuur achten enige leden voornamelijk een uitbreiding van het College met twee leden voldoende. Wanneer het ontwerp Wet beroep administratieve beschikkingen het *Staatsblad* zal hebben bereikt, zal, zo oordeelden deze leden, mede in verband met de omstandigheid, dat de taak van de Overheid zich steeds meer uitbreidt, de taak van de Raad van State aan een onderzoek moeten worden onderworpen en zal de samenstelling van de Raad opnieuw moeten worden bezien. Daarbij zal men ervoor dienen te zorgen, dat het bijzondere karakter van dit College als staatsorgaan niet wordt gedenatureerd. Zij waren van mening, dat het adviseren door de Raad over ontwerpen van wet en van algemene maatregelen van bestuur, alsmede ter zake van de geschillen van bestuur als primaire taak van de Raad intact zal dienen te blijven.

Vele leden verklaarden naar aanleiding van het hierboven weergegeven betoog, dat naar hun gevoelen een uitbreiding van de Raad van State in de rede ligt. Zij stelden zich voor hieraan in het volgende deel van het verslag enige aandacht te wijden.

Sommige leden konden zich ermede verenigen, dat in dit ontwerp een voorstel voor een incompatibiliteitsregeling voor de Staatsraden in buitengewone dienst achterwege was gelaten, teneinde het gevaar te vermijden, dat de kring dergenen, die voor een benoeming in aanmerking kunnen komen, te klein zou worden. Zij meenden, met de Minister van Binnenlandse Zaken, dat men ter zake van het benoemingsbeleid alle vertrouwen in het beleid van de Regering en in de inzichten van de Vice-President van de Raad mag stellen (*Handelingen Tweede Kamer* dezer zitting, blz. 2085, rechterkolom).

Gaarne zouden deze leden echter nog vernemen, of, wanneer dit ontwerp het *Staatsblad* zal hebben bereikt, reeds spoedig tot de benoeming van Staatsraden in buitengewone dienst zal worden overgegaan en, zo ja, tot welk aantal.

Deze leden herinnerden eraan, dat de Regering, de indiening van dit wetsontwerp bevorderende, niet slechts heeft gedacht aan de mogelijkheid door de benoeming van Staatsraden in buitengewone dienst de Afdeling voor de geschillen van bestuur te versterken, doch ook — gelijk de Minister van Binnenlandse Zaken het tijdens de openbare beraadslaging over dit ontwerp in de Tweede Kamer had uitgedrukt — aan de benoeming van „superstaatsraden, mensen, die een zeer speciale kennis hebben van een bepaald onderwerp” (ib. linkerkolom). Zij zouden gaarne vernemen, of, voor wat deze laatste categorie betreft, de gedachten uitgaan naar benoemingen voor een betrekkelijk korte tijd.

### De taak van de Raad van State

Vele leden merkten op, dat met betrekking tot de adviserende taak van de Raad van State ter zake van ontwerpen van wet en van algemene maatregelen van bestuur de vraag rijst,

of de uit de werkzaamheden van de Raad te dezen voortvloeiende vertraging in het tot stand komen van wetten en algemene maatregelen inderdaad wordt goedge maakt door het nut van de adviezen, welke zich — met het oog op de vele andere adviezen, welke de Regering ter zake van ontwerpen van wet en van algemene maatregelen van bestuur moet inwinnen — wel zullen beperken tot een algemeen politiek oordeel.

Verscheidene leden verklaarden naar aanleiding van het vorenstaande, van oordeel te zijn, dat de adviserende taak van de Raad met betrekking tot wetsontwerpen en algemene maatregelen geen vertragende factor vormt.

Dezelfde leden wilden niet onvermeld laten, dat zij met voldoening hadden kennis genomen van het positieve oordeel, dat de Minister van Binnenlandse Zaken tijdens de openbare behandeling van dit wetsontwerp aan de overzijde van het Binnenhof ten aanzien van de adviezen van de Raad van State tot uiting had gebracht (*Handelingen* dezer zitting, blz. 2084, rechterkolom). Zij meenden te weten, dat deze adviezen, óók indien zij betrekking hebben op naturalisatie-ontwerpen, waarde hebben. Deze leden zouden het waarderen, indien de bewindsman zulks in zijn antwoord zou onderschrijven.

Vele leden merkten op, dat het merendeel der bepalingen in dit wetsontwerp betrekking heeft op de Afdeling voor de geschillen van bestuur. Het valt niet te betwijfelen, aldus deze leden, dat die Afdeling met de belangrijkste taak van de Raad is belast.

Sommige leden waren eveneens van mening, dat dit wetsontwerp zijn betekenis bovenal ontleent aan de in Hoofdstuk II vervatte bepalingen over de Afdeling voor de geschillen van bestuur. Zij beschouwden die bepalingen als een zeer gewenste modernisering en — zo deze bepalingen kracht van wet zullen verkrijgen — als een belangrijke versterking van de rechtsbescherming.

De leden, vóór de laatstgenoemden aan het woord, achtten de taak van de Raad van State, te adviseren omtrent geschillen van bestuur, een onmisbaar element van ons rechtsbestel, daar deze toch de rechtsbescherming van de burger tegenover de Overheid waarborgt. In het bijzonder de taak, welke de Afdeling voor de geschillen van bestuur straks wacht, wanneer het ontwerp van Wet inzake voorzieningen bij de Kroon tegen administratieve beschikkingen het *Staatsblad* zal hebben bereikt, rechtvaardigt, naar het oordeel van deze leden, een herziening en een verbetering van de te dezen gevolgde procedure en een uitbreiding van het College.

Vele andere leden verklaarden in dit verband, dat het hun gewenst voorkwam, in de wetten, welke betrekking hebben op de administratieve rechtspraak, wat meer gelijkvormigheid te brengen. In de op de administratieve rechtspraak betrekking hebbende regelingen, aldus deze leden, bestaan verschillen, welke niet voldoende gemotiveerd lijken. Wat het onderhavige wetsontwerp betreft, vestigden zij er de aandacht op, dat dit de enkelvoudige kamer en de zgn. descende introduceert, figuren, welke de Beroepswet en de Wet, houdende administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie, althans in deze vorm, niet kennen. Een aansluiten van de laatstgenoemde wetten op de regelingen, ter zake opgenomen in het thans in bespreking zijnde wetsontwerp, zouden zij gewenst achten.

Verscheidene leden achtten de meest toe te juichen bepaling van dit wetsontwerp die, krachtens welke de Afdeling geschillen van bestuur zal worden gehoord, voordat de Kroon tot het vernietigen van besluiten zal overgaan. Aldus zal de rechtsbescherming van de lagere organen huns inziens een belangrijke verbetering ondergaan.

Vele leden waren van oordeel, dat het adviseren door de Raad omtrent vernietiging van besluiten staat tussen de beide andere adviserende taken, te weten die ter zake van ontwerpen van wet en van algemene maatregelen van bestuur en die ten aanzien van geschillen van bestuur. Men kan zich afvragen, zo meenden zij, of er bij het vernietigen van besluiten sprake is van het beslechten van geschillen, dan wel van uitvoering. Zij gaven toe, dat deze vraag voornamelijk van theoretisch belang

is, nu artikel 26 van het wetsontwerp tijdens de behandeling in de Tweede Kamer was gewijzigd (stuk nr. 9) en het betrekken van de Afdeling voor de geschillen van bestuur bij de voorbereiding van de door de Raad uit te brengen adviezen omtrent vernietiging van besluiten imperatief voorschrijft. Volledigheids-halve memoreerden deze leden nog, dat er niettemin enige verschillen blijven bestaan tussen de voorgestelde behandeling van de geschillen van bestuur en de bij het ontwerp in overweging gegeven procedure ter zake van het vernietigen van besluiten. Artikel 62 van het ontwerp bepaalt immers, dat de Afdeling in de gevallen, betrekking hebbende op de vernietiging van besluiten, steeds kan besluiten belanghebbenden, getuigen, deskundigen en tolken te horen in een vergadering met gesloten deuren en dat het ontwerp besluit tot vernietiging niet ter inzage wordt nedergelegd. De hier het woord voerende leden achtten deze afwijkingen van de voor de geschillen van bestuur voorgestelde procedure alleszins gerechtvaardigd, aangezien het hier gaat om punten van regeringsbeleid.

Vele andere leden waren het daarmee niet eens. Zij merkten in dit verband op, dat in het eerste lid van artikel 62 niet is verwezen naar de artikelen 54 tot en met 58. Zij vroegen, of hieruit moet worden begrepen, dat — in het geval van vernietiging van een besluit — bij een contraire beslissing het advies van Raad van State niet behoeft te worden gepubliceerd in het *Staatsblad* (vgl. artikel 58, lid 3). Deze leden zouden dit ten eerste betreuen.

Sommige leden verklaarden, dat de bij tweede nota van wijzigingen in het tweede lid van artikel 26 aangebrachte verandering hun instemming had. Zij achtten het gewenst, dat aan elk door de Raad uit te brengen advies omtrent vernietiging van besluiten een behandeling door de Afdeling Contentieux zal voorafgaan.

Enige leden herinnerden eraan, dat in het voorlopig verslag van deze Kamer nopens het ontwerp van wet houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van het provinciaal bestuur (Provinciewet; 5460) de vraag was gesteld, of de bepaling van artikel 26, lid 2, van het onderhavige ontwerp, wet geworden, analoge toepassing zal dienen te vinden in het geval, bedoeld in artikel 129, lid 4, van het ontwerp Provinciewet, wanneer ook dat ontwerp het *Staatsblad* zal hebben bereikt. Mocht deze vraag, naar het oordeel van de Regering, beter passen in het kader van de behandeling van het thans aan de orde zijnde wetsontwerp, dan zullen de hier aan het woord zijnde leden het antwoord van de Regering op de vorenbedoelde vraag gaarne in haar antwoord op dit verslag vernemen.

### Artikelen

Het had de aandacht van de vele andere leden, hierboven reeds aan het woord, getrokken, dat in artikel 8 drie eden in één formule worden samengevat. Naar aanleiding hiervan wilden zij er bij deze gelegenheid op wijzen, dat het gebruik van een formulering, als hier is gekozen, ook aanbeveling verdient voor de eedsaflegging door leden van andere colleges, met name van de Staten-Generaal. Deze leden vroegen, of de Regering bereid is, de eerste de beste gelegenheid aan te grijpen om een wijziging van de desbetreffende bepalingen in de zin, als door hen bedoeld, te bevorderen.

Enige leden stelden de vraag, welke de „bijzondere gevallen” zijn, die krachtens het tweede lid van artikel 12 aanleiding kunnen geven van het bepaalde in het eerste lid van dat artikel af te wijken. Hoort een bepaling, als vervat in het tweede lid van dit artikel, zo vroegen zij nog, wel in dit wetsontwerp thuis?

Dezelfde leden hadden met enige bevreemding kennis genomen van het bepaalde in het tweede lid van artikel 15. Het was hun niet duidelijk, welke de overeenkomsten met andere Mogendheden en met volkenrechtelijke organisaties zijn, die door de Staten-Generaal „stilzwijgend” dienen te worden goedgekeurd. Enige toelichting ter zake zouden zij wel op prijs stellen.

De leden, laatstelijk aan het woord, vroegen voorts, of onder „alle op de zaak betrekking hebben schrifturen en bewijsstukken”, bedoeld in artikel 36, lid 1, begrepen zijn alle „ambtsberichten” met uitzondering van die, bedoeld in artikel 37. De hier het woord voerende leden verkeerden te dezen enigszins in het ongewisse, daar het tweede lid van artikel 54 bepaalt, dat belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld tegen de nader bij de Raad ingekomen ambtsberichten (bedoeld in het eerste lid van het artikel), „voor zover zij ter inzage zijn verstrekt”, schriftelijk in te brengen wat zij dienstig oordelen. Deze leden vroegen, of de woorden „voor zover zij ter inzage zijn verstrekt” de reële betekenis van de bepaling van het eerste lid van artikel 36 betreffende „alle schrifturen en bewijsstukken” nog verder beperken dan reeds in artikel 37 geschiedt.

Dezelfde leden hadden er wel enig bezwaar tegen, dat in het tweede lid van artikel 46 het afleggen van de eed of de belofte door de getuigen, deskundigen en tolken niet imperatief wordt voorgeschreven en dat de beslissing ter zake wordt overgelaten aan het inzicht van de Afdeling Contentieux.

Naar aanleiding van het bepaalde in artikel 49 verklaarden deze leden wijders te begrijpen, dat er gewichtige omstandigheden kunnen zijn, welke een gehele of gedeeltelijke behandeling met gesloten deuren, al dan niet op verzoek van de Minister, wie de zaak aangaat, rechtvaardigen. Evenwel vroegen zij, of de behandeling buiten tegenwoordigheid van belanghebbenden derzelve belangen niet te zeer zal schaden. Zullen in het hierbedoelde geval de belanghebbenden voldoende zekerheid hebben, dat zij, voor zover het hun belangen betreft, in kennis worden gesteld van het in de zitting met gesloten deuren verhandelde?

De aan het woord zijnde leden stelden voorts de vraag, of een gewaarmerkt afschrift van het proces-verbaal van de vergadering van de Afdeling, bedoeld in artikel 50, voor belanghebbenden beschikbaar zal worden gesteld.

Deze leden verklaarden, dat het hun niet duidelijk was, wie het proces-verbaal, bedoeld in lid 3 van artikel 52, zal opmaken in die gevallen, waarin geen ambtenaren zullen deelnemen aan de in het eerste lid van dit artikel bedoelde bezichtiging ter plaatse. Zullen de belanghebbenden, zo vroegen zij ook in dit verband, een afschrift van het proces-verbaal ontvangen?

Enige leden merkten op, dat uit de bewoordingen van het eerste lid van artikel 61 blijkt, dat de bevoegdheid van de Minister, wie het aangaat, een zaak ter herziening bij de Afdeling Contentieux aanhangig te maken, een facultatief karakter zal dragen. Het artikel bepaalt immers, dat een machtiging tot het andermaal aanhangig maken van een zaak aan de Minister *kan* (dus niet *zal*) worden verleend, indien op grond van een novum de herziening van de uitspraak behoort te worden overwogen. Deze leden vroegen, of een door belanghebbenden ingediend revisieverzoek om de Minister moverende redenen zal kunnen worden afgewezen. Of zal de Raad van State zelf in een uit te brengen advies het al of niet ontvankelijk zijn van de van de zijde der belanghebbenden ingekomen verzoekschriften beoordelen?

Vastgesteld 5 december 1961.

VAN DE VLIET  
IN 'T VELD  
REIJERS  
WITTEMAN  
TJALMA (voorzitter).