

*Berekening van termijnen in verband met de zaterdag,
de zondag en algemeen erkende feestdagen*

(Algemene termijnenwet)

*Aanpassing aan de Algemene termijnenwet
van enige wetten*

(Departement van Justitie)

MEMORIE VAN ANTWOORD

(Ingezonden bij brief van 26 maart 1964)

Nr. 5

Algemeen

Evenals de Commissie voor Justitie kan de ondergetekende zich zeer wel verenigen met de strekking van deze, van zijn ambtsvoorganger afkomstige wetsontwerpen. Ook hij meent, dat een wettelijke voorziening wenselijk is met het oog op de sterke belemmeringen, welke het normale rechtsverkeer op de vrije zaterdag ondervindt en dat bij zulk een voorziening mede aandacht dient te worden besteed aan de invloed van zon- en feestdagen. Daarbij moet niet slechts het geval onder het oog worden gezien, dat een termijn op een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag eindigt, doch zoals in het ontwerp van de Algemene termijnenwet geschiedt, ook dat, waarin een toch reeds korte termijn door een relatief groot aantal daarin vallende dagen, die een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag zijn, in feite te zeer wordt verkort.

Het ontwerp van de aanpassingswet beperkt zich tot het terrein van het Ministerie van Justitie. In de memorie van toelichting op de Algemene termijnenwet wordt medegedeeld, dat de ambtsvoorganger van de ondergetekende zich voorstelde, dat overeenkomstige voorstellen van wet zullen worden gedaan met betrekking tot wetten op het werkterrein van de andere departementen van algemeen bestuur.

Dergelijke wetsontwerpen hebben thans de aandacht van die departementen. Sommige hunner zijn gereed met het onderzoek, of en in hoeverre voor hun wetgeving aanpassing aan de Algemene termijnenwet is vereist.

Niettemin meent de ondergetekende, dat de in het ontwerp opgenomen datum van inwerkingtreding van 1 januari 1965 enigermate dient te worden verschoven en wel naar 1 april 1965. De nota van wijzigingen voorziet hierin.

De ondergetekende vreest nl., dat bij handhaving van de aanvankelijke datum van inwerkingtreding, gezien het tijdstip, waarop de totstandkoming van de Algemene termijnenwet op haar vroegst kan worden verwacht, voor een weloverwogen parlementaire behandeling van de aanpassings-ontwerpen te weinig tijd zal blijken te zijn.

De bezwaren, verbonden aan een enigszins verlate inwerkingtreding kunnen goeddeels worden ondervangen door voor termijnen in wetten en algemene maatregelen van bestuur, die geen aanpassingsproblemen opleveren, de Algemene termijnenwet eerder in werking te doen treden, hetgeen artikel 7, tweede lid, van het ontwerp mogelijk maakt.

Het ontwerp van de Algemene termijnenwet beperkt zich tot termijnen in wetten en algemene maatregelen van bestuur. Het geldt, zoals ook in de memorie van toelichting is uiteengezet, niet voor andere produkten van wetgeving van de centrale overheid en evenmin voor de wetgeving van de lagere corporaties: provincies, gemeenten, waterschappen, Sociaal-Economische Raad, Sociale Verzekeringsraad, bedrijfslichamen, Orde van Advokaten, e.d. Het overleg bij de voorbereiding van het wetsontwerp heeft zich niet tot deze corporaties uitgestrekt. Zulk overleg ligt ook niet in het voornemen.

Vele leden van de commissie heeft het verbaasd, dat de wetgeving van de lagere corporaties buiten de regeling is gehouden. Zij vrezen, dat dit zal leiden tot een divergentie in de toepassing van termijnen, die verschillen met zich zou brengen

van provincie tot provincie, van gemeente tot gemeente enz. en dat hierdoor zelfs onderscheid kan ontstaan in verschillende verordeningen van b.v. dezelfde provincie. Een dergelijke divergentie kan, aldus deze leden, alleen door middel van een wet worden voorkomen. Vooralnog zien de hierbedoelde leden in het te dezen in het wetsontwerp ingenomen standpunt een gevaar voor de rechtszekerheid op het stuk van de toepassing van de van overheidswege vastgestelde termijnen. Deze leden zouden willen vernemen, of deze opzet van het ontwerp steun vindt in de kringen van de lagere corporaties.

De ondergetekende vestigt in de eerste plaats de aandacht op het bijzondere karakter van de ontwerpen Algemene termijnenwet. In de memorie van toelichting wordt terecht opgemerkt, dat het ontwerp alleen voorschriften van wetsduiding geeft.

Voor zover het regels geeft voor de berekening van termijnen in een wet, kan daarvan bij een wet uiteraard steeds worden afgeweken. In artikel 5 is verder bepaald, dat het wetsontwerp wel van toepassing is op in algemene maatregelen van bestuur gestelde termijnen, doch dat bij zulk een maatregel iets anders kan worden bepaald.

Het is duidelijk, dat het wetsontwerp bezwaarlijk een ander karakter zou kunnen hebben, omdat uiteindelijk alleen van geval tot geval kan worden beoordeeld, of het doelmatig is het stelsel van het ontwerp op een termijn toe te passen.

Zou het ontwerp zich ook uitstrekken tot de wetgeving der lagere corporaties, dan zou dit een inmenging zijn van de centrale wetgever in die wetgeving der lagere corporaties, terwijl hij voor die wetgeving in beginsel geen verantwoordelijkheid draagt. Voorts zou bij toepasselijkheid van het ontwerp op de lagere wetgeving de bepaling onontbeerlijk zijn, dat de lagere corporaties zelf in haar wetgeving van de Algemene termijnenwet mogen afwijken. Een centrale wettelijke regeling zou dus geenszins waarborgen, dat geen verscheidenheid ontstaat.

Overigens zij in het algemeen opgemerkt, dat rechtsverscheidenheid in een gedecentraliseerde eenheidsstaat als de onze met lagere corporaties, die met autonome wetgevende bevoegdheid zijn toegerust, een normaal verschijnsel is.

De ondergetekende ziet ook niet in, dat het achterwege blijven van de Algemene termijnenwet op wetgeving van lagere corporaties een gevaar voor de rechtszekerheid in de letterlijke betekenis van zekerheid omtrent de inhoud van het geldende recht zou zijn. Men mag immers ook van de lagere wetgevers verwachten, dat zij bij termijnbepalingen in hun wetgeving twijfelpunten betreffende de berekening van termijnen oplossen.

Ten slotte moge worden opgemerkt, dat — anders dan bij wetten en algemene maatregelen van bestuur — moeilijk valt na te gaan, of de termijnen in verordeningen van lagere corporaties op zodanige gevallen betrekking hebben, dat het doelmatig is daarop in de overgrote meerderheid der gevallen het systeem van de Algemene termijnenwet toe te passen. Op dezelfde overweging zijn, zoals in de memorie van toelichting wordt opgemerkt, termijnen in ministeriële verordeningen buiten het wetsontwerp gelaten.

De ondergetekende ziet dan ook geen aanleiding het wetsontwerp mede uit te strekken tot de wetgeving van de lagere corporaties. Hem is van aandrang van die corporaties wel tot een uitbreiding van de werkingssfeer van het ontwerp in die zin over te gaan niet gebleken.

De hier bedoelde vele leden vestigen voorts de aandacht op het betoog van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten betreffende artikel 183 van de Gemeentewet. De door de vereniging bepleite wijziging van dat artikel hoort thuis in een wet tot aanpassing van de wetgeving aan de Algemene termijnenwet. Aanzien ten aanzien van de Gemeentewet de Minister van Justitie niet de meest gereede partij is, kan die wijziging niet reeds in het thans aanhangige wetsontwerp 7113, dat alleen op de primair tot de zorg van zijn departement behorende wetten betrekking heeft, worden opgenomen.

De meer bedoelde vele leden vragen zich voorts terloops af, of niet in ons wetgevend systeem een grotere eenheid van

voorgeschreven termijnen, waarvan in ons recht een bonte verscheidenheid wordt aangetroffen, wenselijk is.

Inderdaad is er in onze wetgeving een grotere verscheidenheid in de formulering van termijnbepalingen dan alleen door het verschil in casuspositie zou zijn gerechtvaardigd. Praktische moeilijkheden heeft dit, voor zover de ondergetekende kan nagaan, nauwelijks opgeleverd. Het brengen van meer uniformiteit in deze bepalingen zou een zo enorme arbeid zijn, dat deze naar het gevoelen van de ondergetekende in geen verhouding staat tot het te verwachten resultaat. Overigens zal bij toekomstige wetgeving, wordt het ontwerp voor een Algemene termijnenwet tot wet verheven, het enkele bestaan van die wet reeds tot een grotere eenvormigheid kunnen leiden.

Ontwerp voor een Algemene termijnenwet

Bij de Commissie voor Justitie is naar aanleiding van artikel 3, eerste lid, de vraag gerezen, of het niet aanbeveling verdient om de Goede Vrijdag, waarvoor naar het gevoelen van de commissie de betiteling algemeen erkende feestdag overigens niet juist zou zijn, in de opsomming van dit artikelid op te nemen, omdat het een meer en meer verbreide gewoonte wordt de normale werkzaamheden op deze dag zoveel doenlijk achterwege te laten of te beperken.

Het is inderdaad een feit, dat het normale rechtsverkeer op de Goede Vrijdag sterke belemmeringen ondervindt. Op die dag zijn de departementen van algemeen bestuur en de overige Rijksdiensten in het westen des lands en op vele plaatsen elders in het land voor het publiek gesloten. De reglementen van de gerechten houden de bepaling in, dat op Goede Vrijdag geen zitting wordt gehouden; de griffies en parketten zijn op die dag gesloten.

Met deze feiten voor ogen komt de ondergetekende tot de conclusie, dat de door de commissie gestelde vraag bevestigend dient te worden beantwoord. Naar zijn mening dient de Goede Vrijdag voor de berekening van in het rechtsverkeer geldende termijnen op dezelfde wijze te worden behandeld als de algemeen erkende feestdagen.¹⁾ In de bij deze memorie gevoegde nota van wijzigingen is hierin voorzien. Terecht wordt er in het voorlopig verslag op gewezen, dat de betiteling algemeen erkende feestdag voor de Goede Vrijdag niet juist zou zijn; in de gekozen redactie is hiermede rekening gehouden.

Mede door de gelijkstelling van de Goede Vrijdag met algemeen erkende feestdagen in de Algemene termijnenwet is het gewenst het begrip „algemeen erkende feestdag” in de wetgeving te verduidelijken. Dit is geschied in de nota van wijzigingen bij de wijzigingen van ontwerp 7113 in de onderdelen Burgerlijk Wetboek (punt c), Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (nieuw punt j) en Wetboek van Strafvordering (nieuw punt b).

Verder wordt in het voorlopig verslag gevraagd, of een werkdag, gelegen tussen een zondag en een feestdag, ervoor in aanmerking komt krachtens artikel 3 met een feestdag te worden gelijkgesteld. Naar het gevoelen van de ondergetekende is bij bedoeld onderdeel van artikel 3 vooral gedacht aan een incidenteel gelijkstellen van een dag met een feestdag. Dit blijkt ook uit het in de memorie van toelichting gegeven voorbeeld van de nationale feestdag in een jaar, waarin deze als een volledige feestdag wordt gevierd. Voor een periodiek terugkerend verschijnsel als een tussen een zondag en een feestdag gelegen werkdag acht de ondergetekende het bewuste onderdeel van artikel 3 dan ook niet in de eerste plaats geschreven. Bovendien heeft gelijkstelling van zulk een dag met een feestdag voor de toepassing van de Algemene termijnenwet het bezwaar, dat de wettelijke termijnen sterk worden verlengd, hetgeen ertoe kan leiden, dat de belangen, welke de wetgever ertoe hebben gepocht een termijn te stellen, in het gedrang komen. Dit geldt in het bijzonder voor korte termijnen.

¹⁾ In dit verband zij de aandacht gevestigd op een artikel van prof. mr. A. P. Funke in het Nederlands Juristenblad van 29 februari 1964, waarin eveneens gelijkstelling van de Goede Vrijdag met algemeen erkende feestdagen in het ontwerp-Algemene termijnenwet wordt bepleit.

De ondergetekende is bereid de met betrekking tot artikel 29 Burgerlijk Wetboek gedane aanbeveling in het tijdschriftartikel, geciteerd in het voorlopig verslag, over te nemen. De bijgevoegde nota van wijzigingen houdt een voorziening van die strekking in.

Ontwerp aanpassingswet

Met de suggestie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten inzake artikel 107, eerste lid, Burgerlijk Wetboek kan de ondergetekende zich gaarne verenigen. In de nota van wijzigingen is een dienovereenkomstige wijziging van deze bepaling opgenomen.

Het gesignaleerde verschil in redactie tussen de voorgestelde artikelen 88 W.v.S. en 136 W.v.Sv. komt ook reeds voor in de huidige versie van die artikelen. Het ontmoet geen bezwaar bij de ondergetekende de redactie van het genoemde artikel in het Wetboek van Strafrecht dezelfde te doen zijn als die van de overeenkomstige bepaling in het Wetboek van Strafvordering. In de nota van wijzigingen is hierin voorzien.

Nota van wijzigingen

Voorzover de in de nota opgenomen wijzigingen niet reeds werden besproken, moge zij hieronder worden toegelicht als volgt. Zij zijn deels ontleend aan de beschouwingen, die prof. mr. A. P. Funke in het Nederlands Juristenblad van 8 en 15 februari 1964 aan de wetsontwerpen 7112 en 7113 heeft gewijd.

1. Burgerlijk Wetboek

Punt c. Door de voorgestelde wijziging wordt voor de termijnen, genoemd in de artikelen 375a, eerste lid, sub c, en 413, sub 1°, laatste volzin, de Algemene termijnenwet buiten toepassing verklaard. Deze termijnen dienen op dezelfde wijze te worden behandeld als die van de artikelen 375b, tweede lid, en 404, eerste lid, welke al in het oorspronkelijke ontwerp buiten de werking van die wet waren gebracht.

2. Wetboek van Koophandel

De wijziging doet de voor wetboeken ongebruikelijke nummering van leden vervallen en strekt tot verbetering van een verschriving.

3. Faillissementswet

Het in te voegen opschrift heeft ten doel het toe te voegen artikel duidelijk van de voorafgaande te onderscheiden.

5. Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

In het oorspronkelijke ontwerp was onder punt a van dit onderdeel voorzien in schrapping van de tweede volzin van artikel 14. Blijkens de nota van wijzigingen is deze ongedaan gemaakt.

De tweede volzin van artikel 14 bepaalt, dat indien de laatste dag van de termijn, binnen welke exploit geschieden kan, op een zondag valt, hetzelfde des anderen daags gedaan zal kunnen worden. Ogenscheinlijk is deze bepaling overbodig naast artikel 1, eerste lid, van de Algemene termijnenwet. Daarom werd haar schrapping voorgesteld.

Er zijn echter termijnen, zoals die in uren uitgedrukt, waarop de Algemene termijnenwet niet van toepassing is. Voor zulke termijnen zou, voor zover zij termijnen zijn waarbinnen exploit moet worden gedaan, de invoering van de Algemene termijnenwet, gepaard gaande met schrapping van de tweede volzin van artikel 14 Rv., een verslechtering zijn ten opzichte van de huidige toestand. Indien deze termijnen op een zondag eindigen, zou dan immers niet meer alsnog op de volgende dag exploit kunnen worden gedaan. Frequenter dan tot dusverre zou zich dan de noodzaak voordoen de rechterlijke vergunning van de eerste zin van artikel 14 tot dagvaarding op zondag te vragen.

Het komt de ondergetekende daarom beter voor de tweede volzin van artikel 14 te handhaven. Door het bestaan van de

Algemene termijnenwet heeft die volzin dan echter alleen nog maar praktische betekenis voor de termijnen, waarvoor de Algemene termijnenwet niet geldt.

In dit opnieuw vastgestelde onderdeel zijn de punten a, b, e en i de oorspronkelijke punten b — e in ongewijzigde vorm.

De nieuwe punten c, d, f, g en h hangen samen en introduceren een door prof. Funke in zijn meergenoemde artikel geopperde suggestie.

In de artikelen 439, 490a en 503 is bij onderscheidenlijk executoriaal beslag op roerend goed, tenuitvoerlegging van vonnissen houdende bevel tot teruggave van in huurkoop overgedragen zaken en executoriaal beslag op onroerend goed voorgeschreven, dat alvorens tot tenuitvoerlegging wordt overgegaan de schuldenaar een bevel moet worden gedaan alsnog binnen twee dagen te voldoen.

In het algemeen is het wenselijk deze termijn te verlengen op de voet van de Algemene termijnenwet. Het is immers mogelijk, dat de twee dagen zodanig vallen, dat de schuldenaar te zeer wordt bemoeilijkt in zijn pogingen zich alsnog de middelen voor voldoening te verschaffen.

Deze verlenging accentueert echter het thans reeds bestaande gevaar, dat de schuldenaar het respect gebruikt om zijn bezit buiten het bereik van de executie te brengen.

De voorgestelde wijzigingen beogen dit tegen te gaan door aan de rechter de bevoegdheid te verlenen de termijn te verkorten. Deze verkorting kan plaatsvinden zowel in het geval, waarin de termijn ingevolge de Algemene termijnenwet wordt verlengd als in dat waarin dit niet geschiedt.

De gekozen oplossing brengt mede, dat wel steeds een bevel tot voldoening moet worden gedaan, doch dat de rechter de termijn, waarbinnen zij moet geschieden, zo ver kan verkorten, dat dreigende onttrekking van goederen aan de executie wordt voorkomen.

Tot toelichting op het nieuwe punt j diene ten slotte het volgende.

In de eerste plaats verliest het aan het wetboek toe te voegen algemene slotartikel het nummer 985 en wordt het dus een artikel zonder nummer. Dit is geschied, omdat tegelijk met dit wetsontwerp bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal het wetsontwerp 7179 (regeling van de formaliteiten, vereist voor de tenuitvoerlegging van in vreemde staten totstandgekomen executoriale titels in burgerlijke zaken) aanhangig is, volgens hetwelk aan het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering na artikel 984 de artikelen 985-994 worden toegevoegd. Twee ontwerpen houden dus een artikel 985 Rv. in.

Door de algemene slotbepaling niet te nummeren wordt verwarring omtrent de nummering en eventueel later nodige vernummering voorkomen. Een algemene slotbepaling niet te nummeren ontmoet geen praktisch bezwaar. Ook het Wetboek van Strafvordering heeft een niet genummerde slotbepaling.

Het eerste lid is ongewijzigd.

Het tweede lid is in hier voege aangevuld, dat ook de termijn, genoemd in artikel 125c, derde lid, als een termijn, als bedoeld in artikel 1, tweede lid, van de Algemene termijnenwet wordt aangemerkt. In het oorspronkelijke ontwerp geschiedt dit reeds met de dagvaardingstermijnen van de artikelen 7, 9 en 10.

De reden van deze toevoeging is, dat de termijn van artikel 125c en de genoemde dagvaardingstermijnen op analoge wijze zijn geredigeerd. Daarom levert eerstgenoemde termijn voor de toepassing van de Algemene termijnenwet hetzelfde twijfelpunt op als bij laatstgenoemde is gerezen.

De ondergetekende acht het gewenst hier nog enige aanvulling te geven op hetgeen in de memorie van toelichting op de Algemene termijnenwet (7112) bij artikel 1, tweede lid, wordt gesteld. Uit het hierboven geciteerde artikel van prof. Funke is hem nl. gebleken, dat deze passage tot misverstand aanleiding kan geven.

De in de wetgeving gestelde termijnen laten zich, naar de wijze waarop zij zijn geformuleerd, in het algemeen indelen in twee categorieën: die waarin het tijdsverloop na en die waarin het tijdsverloop vóór een in het voorschrift omschreven gebeurtenis plaatsvindt.

Artikel 1, eerste lid, van de ontwerp-Algemene termijnenwet

houdt in, dat een termijn, die op een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag eindigt, wordt verlengd.

Die regel levert geen problemen op bij de toepassing op de termijnen, die in de wet zodanig zijn geformuleerd, dat het tijdsverloop na de in de wet omschreven gebeurtenis plaatsvindt. Dan is het immers duidelijk, wanneer de termijn eindigt en of hij met het oog op de dag waarop hij eindigt, moet worden verlengd.

Anders ligt het bij de — sterk in de minderheid zijnde — termijnen van de tweede categorie. Wanneer volgens de redactie van de termijnbepaling het tijdsverloop vóór een in de wet omschreven gebeurtenis plaatsvindt, is het immers niet duidelijk wat met het einde van de termijn kan zijn bedoeld. Daarom is voor deze termijnen bepaald, dat daarvoor artikel 1, eerste lid, van de Algemene termijnenwet niet geldt.

De dagvaardingstermijnen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering passen niet in de hiervoor omschreven twee categorieën van termijnen. Artikel 7 Rv. bepaalt b.v., dat de gewone termijn van dagvaarding voor hen, die in het koninkrijk wonen of daar verblijf houden, voor de kantonrechter ten minste 5, voor de rechterlijke colleges ten minste 8 dagen is. Deze termijnen behoren dus, gezien hun formulering, noch tot de categorie, waarin het tijdsverloop na, noch tot die waarin dat vóór een in de wet omschreven gebeurtenis plaatsvindt. Zij worden in het wetsontwerp 7113 met terugrekeningstermijnen gelijkgesteld, zodat alleen artikel 2 van de Algemene termijnenwet op hen van toepassing is.

Hetzelfde geldt voor de termijn, omschreven in artikel 125c, derde lid.

Er zij op gewezen, dat in artikel 125i o.a. artikel 125c van overeenkomstige toepassing is verklaard. Deze toepassing zal zich ook moeten uitstrekken tot de bijzondere voorziening, die in de Algemene slotbepaling voor artikel 125c wordt getroffen.

Het derde lid is alleen van belang voor het in punt c gewijzigde artikel 135.

6. *Wetboek van Strafvordering*

De wijziging van punt g (nieuw) doet de voor wetboeken ongebruikelijke nummering van de leden vervallen.

16. *Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen*

Deze wet kwam na de indiening van de onderhavige wetsontwerpen tot stand. De artikelen 13, 14 en 28 houden termijnen in, gedurende welke verplichtingen van de verzekeraar blijven voortbestaan nadat bepaalde, in die artikelen omschreven, gebeurtenissen hebben plaatsgevonden. Het is ongewenst deze termijnen op de voet van de Algemene termijnenwet te verlengen.

De Minister van Justitie,

Y. SCHOLTEN.