

Zitting 1975-1976

13 625

Wijziging van enige bepalingen van de Wet op de Rechterlijke Organisatie, de Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten, de Wet op de bezoldiging van de rechterlijke ambtenaren, de Wet houdende regeling van de bezoldiging van de militair-rechterlijke ambtenaren

Nr. 5

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 18 februari 1976

Op het voorlopig verslag, vastgesteld door de vaste Commissie voor Justitie op 18 december 1975, zou ik het volgende willen antwoorden.

Artikel I, onder A

Het is de leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. opgevallen dat bij de opsomming van de gevallen, waarin aan rechterlijke ambtenaren buitengewoon verlof zonder behoud van de bezoldiging kan worden verleend, geen verwijzing heeft plaatsgevonden naar de artikelen 8 en 9 van de Wet R.O. Ik wijs er echter op dat het vierde lid van het voorgestelde nieuwe artikel 8a bepaalt dat artikel 8, eerste lid, niet van toepassing is op leden van de rechterlijke macht die in het genot zijn van buitengewoon verlof. Dat betekent dat de incompatibiliteiten, die normaal voor leden van de rechterlijke macht gelden, tijdens het buitengewoon verlof worden opgeschort. Voor verwijzing naar het tweede (en het daarmee samenhangende derde) lid van artikel 8 bestond geen aanleiding, omdat het daar juist gaat om nevenfuncties die leden van de rechterlijke macht wél mogen vervullen.

Ik heb er inderdaad van afgezien ook de incompatibiliteit van artikel 9 voor de duur van het buitengewoon verlof op te schorten. Artikel 9 komt reeds voor in de eerste versie van de Wet R.O. van 1827. Het bevatte oorspronkelijk een tweede lid volgens welk leden van de provinciale gerechtshoven niet tevens lid van de provinciale staten mochten zijn. Men kan daaruit een samenhang tussen incompatibiliteit en de benoemingsprocedure afleiden, aangezien de leden van de provinciale gerechtshoven, naar analogie van hetgeen thans nog geldt voor leden van de Hoge Raad, werden benoemd op voordracht van de staten van de betrokken provincie. Deze reden wordt ook opgegeven door A. de Pinto, handleiding tot de Wet op de regterlijke organisatie en het beleid der justitie, 's-Gravenhage, 1844, deel II, blz. 150. Men zou zich de vraag kunnen stellen of aan een bepaling als die van artikel 9 nog behoefte bestaat. Wil men het antwoord bevestigend doen luiden, dan is er weinig aanleiding van die bepaling af te wijken voor het geval waarin de betrokkene onbezoldigd verlof geniet. Schrapping van artikel 9 is thans niet aan de orde.

De leden van de fractie van de P.S.P. vroegen of ik het niet wenselijk acht, dat de incompatibiliteiten, genoemd in artikel 8, lid 1, van de Wet R.O. ook gelden voor leden van de rechterlijke macht met buitengewoon verlof, even-

tueel met enkele uitzonderingen. Het antwoord op die vraag ligt reeds in het voorgestelde vierde lid van artikel 8a besloten: ik acht dit niet wenselijk. Het zou onredelijk zijn om het algemene verbod tot het vervullen van een nevenfunctie ook tijdens het buitengewoon verlof van toepassing te doen zijn. Daarnaast noemt de wet slechts een tweetal specifieke functies, nl. die van advocaat en procureur en die van notaris. Aangezien een notaris door de Kroon moet worden benoemd, zullen zich, voor wat dit laatste ambt betreft, geen problemen voordoen. Hoewel het hoogst onwaarschijnlijk is dat een rechter buitengewoon verlof zal vragen om enige tijd de advocatuur te beoefenen en vervolgens zijn rechterlijke functie weer op te nemen, kan men niet zeggen dat dit per se ongewenst zou zijn, zodat de wet deze mogelijkheid niet dient uit te sluiten. Ongewenste situaties kunnen zonodig voorkomen worden door middel van de voorwaarden, die aan het buitengewoon verlof verbonden kunnen worden en waarover de leden van de fractie van de P.S.P. eveneens een vraag hebben gesteld. Deze figuur is ontleend aan het Algemeen Rijksambtenarenreglement (art. 34, eerste lid). De voorwaarden die ter toepassing van deze laatste bepaling gesteld worden, plegen betrekking te hebben op de doorbetaling van pensioenbijdragen en ook wel op de doorberekening van dienstjaren.

De aanleiding tot het voorstel is het vergemakkelijken van het tijdelijk optreden van Nederlandse rechters als lid van het Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen. Er was echter geen grond de regeling tot dat geval te beperken. Er kunnen vele redenen zijn waarom een lid van de rechterlijke macht buitengewoon verlof vraagt. In het voorlopig verslag is reeds gewezen op de vervulling van een politiek ambt. Er zijn echter nog allerlei andere gronden denkbaar, die ten dele in de privésfeer kunnen liggen en die men onmogelijk alle tevoren kan bedenken teneinde ze limitatief in de wet op te sommen. Voor het burgerlijk rijks personeel is dat evenmin gebeurd. De Kroon is niet verplicht aan een verzoek gevolg te geven. Met name de personeelssituatie bij het gerecht waartoe de verzoeker behoort, zou aanleiding tot een weigering kunnen zijn. Evenmin bestaat de verplichting het verlof voor de gevraagde duur te verlenen. Bij verlening voor een kortere dan de gevraagde duur zal uiteraard overleg met de verzoeker plaatsvinden. Ter verduidelijking van de bedoeling in dit opzicht is de aanhef van artikel 8a, eerste lid, iets anders geformuleerd.

De leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. achten het in beginsel juist dat de leden van de administratiefrechterlijke macht in gelijke positie dienen te komen als de leden van de gewone rechterlijke macht. Dit standpunt deel ik, zoals uit de memorie van toelichting trouwens blijkt. Ik acht de invoering van buitengewoon verlof voor leden van de administratiefrechterlijke macht alleen geen zeer urgente zaak, omdat de noodzaak daartoe nooit gebleken is.

Een wezenlijk element van de voorgestelde regeling is dat op een verzoek om buitengewoon verlof wordt beslist door de Kroon, na raadpleging van een rechterlijke instantie, nl. de president van het college waartoe verzoeker behoort of van het naast hogere college. Voor de gewone rechterlijke macht is dit eenvoudig te regelen, gezien de piramidale opbouw daarvan. Voor de administratiefrechterlijke macht, waarvan de organisatie zich juist door een grote mate van dispersiteit kenmerkt, ligt dit heel anders. Daar komt dan nog bij dat voor een regeling niet minder dan vier wetten zouden moeten worden gewijzigd, nl. de Beroepswet, de Ambtenarenwet, de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie en de Tariefcommissiewet.

Uit de conclusies van het rapport «Gedachten over de toekomst van de rechtspleging» (rapport van de werkgroep-Wiersma) blijkt dat integratie van de administratiefrechterlijke macht in de gewone rechterlijke macht een wijdverbreide wens is. Indien een dergelijke integratie bij de komende grote herziening van de rechterlijke organisatie tot stand komt, dan is het probleem vanzelf opgelost. Zou van een dergelijke integratie worden afgezien, dan zou alsnog een regeling voor (onder meer) buitengewoon verlof voor leden van de administratiefrechterlijke macht moeten worden getroffen. Ik

herhaal, hetgeen ik ook al in de memorie van toelichting heb opgemerkt, dat wanneer de behoefte daaraan in de praktijk eerder urgent zou blijken te worden, ik alsnog voorstellen daartoe zal indienen, zonodig zonder op de grote herziening van de rechterlijke organisatie te wachten.

Artikel I, onder B

De leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. vragen of mijn oordeel over de voorgestelde aanpassing van de appelprens in strafzaken, waarvan de kantonrechter kennisneemt, niet erg eenzijdig is. Ik heb in de memorie van toelichting aangetoond dat het uitsluitend gaat om een aanpassing aan de algemene stijging van het peil van de lonen en de prijzen en van de daarmee corresponderende verhoging van het niveau van de geldboetes.

Dat, zoals het in het voorlopig verslag wordt uitgedrukt, vooral bij kantongerechtszaken veel zogenaamde verkeersovertredingen spelen, is op zichzelf juist. Nauwkeuriger uitgedrukt: van de schuldigverklaringen door de kantonrechters heeft ruim 92 % betrekking op verkeersovertredingen (cijfers over 1974). Overtrokken is echter dat *dikwijls* bij een gering strafrechtelijk belang een groot civielrechtelijk belang op de achtergrond speelt. In de overgrote meerderheid van de gevallen is geen sprake van enig civiel belang; men denke aan parkeerovertredingen en snelheidsovertredingen. Dat neemt niet weg dat er wel verkeersovertredingen zijn, die samenhangen met een aanrijding, ten gevolge waarvan civiele belangen kunnen meespelen. De mogelijkheid waarop het voorlopig verslag waarschijnlijk doelt is die van een aanrijding, waarbij een van de betrokkenen door de kantonrechter schuldig wordt geacht aan een overtreding en wordt veroordeeld tot een boete tussen f 10 en f 50. Indien de veroordeelde meent dat hij onschuldig is kan hij zich tegen deze veroordeling niet verweren. Het zou echter een misverstand zijn te menen dat dit automatisch ertoe leidt dat deze veroordeelde ook aansprakelijk gesteld wordt voor de ontstane schade. Het strafvonnis is namelijk niet bepalend voor de oordeelsvorming van de burgerlijke rechter. Indien het strafvonnis van de kantonrechter, zou het appellabel zijn en zou appel worden ingesteld, in aanmerking komt om in hoger beroep te worden vernietigd, dan is er geen reden om te veronderstellen dat dit, zonder hoger beroep, door de burgerlijke rechter blindelings zal worden gevolgd. Ik voeg hieraan toe dat het niet de functie van het strafproces is bewijsmateriaal voor civiele gedingen te verschaffen, al kan het dit wel eens als nevenwerking hebben.

Voorts is de vraag gesteld of de verhoging van de appelprens er niet toe zal kunnen leiden dat aan de toepassing van het in onbruik geraakte middel van verzet nieuw leven zal worden ingeblazen. In de memorie van toelichting is er reeds op gewezen dat deze mogelijkheid inderdaad bestaat. Ik acht het ook juist dat iemand die bij verstek is veroordeeld daartegen kan opkomen. Men mag echter wel aannemen dat het aantal gevallen van verzet in elk geval kleiner zal zijn dan het aantal gevallen van hoger beroep dat, door verhoging van de appelprens, wordt voorkomen, om de eenvoudige reden dat nu eenmaal slechts een gedeelte van de vonnissen (ongeveer $\frac{3}{4}$) bij verstek wordt gewezen. Vervangen van één appelzaak door één verzetzaak leidt reeds tot een aanzienlijke arbeidsbesparing, niet alleen omdat de appelkamers van de rechtbanken meervoudig zijn en de kantonrechter alleen rechtspreekt, maar ook omdat de zaak terugkomt bij dezelfde rechter die er reeds kennis van heeft genomen.

De in de memorie van toelichting voorkomende schatting van 1500 beroepzaken heeft betrekking op die zaken waarin een boete is opgelegd tussen f 10 en f 50. Het is niet bekend welk gedeelte hiervan betrekking heeft op verkeerszaken. Er is echter geen reden om aan te nemen dat het percentage verkeerszaken ten aanzien van deze categorie sterk zal afwijken van hetgeen voor alle kantongerechtsstrafvonnissen geldt. Evenmin is bekend in welk gedeelte van de zaken een civiel belang op de achtergrond speelt.

Artikel II, onder B

Ik heb kennis genomen van het artikel van mr. S. Boas in het Nederlands Juristenblad van 10 januari 1976, waarop het voorlopig verslag, vastgesteld op 18 december 1975, anticipeert.

Inderdaad is het wel eens voorgekomen dat leden van de rechterlijke macht boven de wettelijk toegestane sterkte zijn benoemd. In alle gevallen ging het daarbij om het anticiperen op wetsontwerpen die in behandeling waren en waarvan kon worden aangenomen dat zij binnen afzienbare tijd tot wet zouden worden. Ik stel uitdrukkelijk dat ik deze gang van zaken in beginsel niet juist acht. Het is echter evenmin juist wanneer ernstige achterstanden in de rechtsbedeling ontstaan. Bij het afwegen van twee kwaden is dan weleens gekozen voor benoeming bij anticipatie. Ik streef er echter naar dit in de toekomst, indien enigszins mogelijk, te vermijden. Ik stel mij met het oog daarop voor met kortere tussenpozen wetsontwerpen in te dienen tot aanpassing van wettelijke bepalingen op het stuk van de rechterlijke organisatie, met name van de Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten. In dit verband merk ik op dat het waarschijnlijk is dat nog in de loop van dit kalenderjaar een nieuw wetsontwerp zal worden ingediend.

De gedachte de samenstelling van de gerechten flexibeler te maken door de maximale aantallen, althans gedeeltelijk, vast te leggen bij algemene maatregel van bestuur is op zich zelf interessant. Ik zou het echter niet juist achten een dergelijke ingrijpende voorziening bij een incidentele wetswijziging tot stand te brengen. Bedacht moet worden dat de vastlegging van de maxima in de wet een van de middelen is om de rechterlijke colleges onafhankelijkheid van de uitvoerende macht te verzekeren. Of het een onontbeerlijk middel is is een andere vraag en deze is het zeker waard in het kader van de grote herziening van de rechterlijke organisatie onderzocht te worden.

Artikel VII

De voorstellen met betrekking tot de bezoldiging van de auditeur-militair en de president van de arrondissementskrijgsraad te Arnhem berusten op een telling van het aantal behandelde zaken. Gebleken is dat de taak van de auditeur-militair te vergelijken is met die van een hoofdofficier van justitie bij een kleine rechtbank. Het ligt dan in de rede de bezoldiging van beide functies gelijk te maken. De zwaarte van de taak van de president is moeilijker meetbaar, maar het is gebruikelijk dat een president van een rechterlijk college hetzelfde salaris geniet als het hoofd van het parket bij dat college. Aangezien de geschetste situatie reeds sedert 1 januari 1972 bestaat heb ik voorgesteld de salarisschaalaanpassing te doen ingaan per 1 januari 1972.

Na de indiening van het onderhavige wetsontwerp is gebleken dat het inwonertal van het rechtsgebied van het kantongerecht te Gouda op 1 januari 1975 de grens van 150 000 was gepasseerd. In verband daarmee had ik mij reeds enige tijd geleden voorgenomen bij nota van wijziging op het onderhavige wetsontwerp het kantongerecht over te brengen naar klasse I B, van welk voornemen de kantonrechter ook in kennis was gesteld. De hierbij gevoegde nota van wijzigingen en verbetering bevat een daartoe strekkend voorstel.

De Minister van Justitie,
A. A. M. van Agt.