

Zitting 1977–1978

14 988

Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Ambtenarenwet 1929, de Beroepswet, de Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten, de Wet op de bezoldiging van de rechterlijke ambtenaren en de Wet van 3 april 1968 (Stb. 180) houdende de regeling van de bezoldiging van de militair-rechterlijke ambtenaren

Nr. 4

BIJLAGE BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

Aan de Minister van Justitie

's-Gravenhage, 23 maart 1977

Namens de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie heb ik de eer u hierbij aan te bieden het door u gevraagde advies omtrent de vraag of de in de Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten in de artikelen 2, 3, 4 en 5 genoemde maxima bij de wet dienen te blijven worden vastgesteld, dan wel de bevoegdheid tot het verhogen van die maxima kan worden opgedragen aan de Kroon.

De voorzitter,
H. E. Ras

Advies van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie omtrent de vraag of de in de Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten in de artikelen 2, 3, 4 en 5 genoemde maxima bij de wet dienen te blijven worden vastgesteld, dan wel de bevoegdheid tot het verhogen van die maxima kan worden opgedragen aan de Kroon.

1. De vraagstelling

Bij de installatie van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie heeft de Minister van Justitie in zijn rede gewezen op een aantal urgente problemen. Eén daarvan was de regeling volgens welke de burgerlijke gerechten worden samengesteld. Thans geschiedt de vaststelling van die samenstelling en met name van de maximale bezetting van elk gerecht bij de wet. In de Tweede Kamer der Staten-Generaal is bij een recente wijziging van de Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten gepleit om deze laatste aan de Kroon te delegeren. De bij die gelegenheid gevoerde parlementaire discussie en een overzicht van de voorgeschiedenis van dit vraagstuk zijn in een bijlage bij dit advies gevoegd.

Zowel uit de kamerstukken, als uit het verzoek van de Minister van Justitie heeft de staatscommissie begrepen van advies te moeten dienen omtrent de vraag of de Kroon de bevoegdheid moet worden gegeven de in de Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten in de artikelen 2, 3, 4 en 5 genoemde maxima bij algemene maatregel van bestuur te verhogen. De commissie beperkt zich tot deze vraagstelling, omdat zij meent dat het openen van de mogelijkheid om deze maxima bij algemene maatregel van bestuur te verlagen andere vragen oproept dan de vragen die de Tweede Kamer kenmerkend voor ogen hebben gestaan. De commissie zal in een later stadium op dit probleem in volle omvang terugkomen en het bezien in samenhang met andere aspecten van de herziening van de rechterlijke organisatie.

2. De beantwoording van de vraag

2.1. Het uitgangspunt van de staatscommissie

Omdat dit onderwerp een zekere urgentie heeft, heeft de Staatscommissie om tijd te winnen besloten een interimadvies uit te brengen dat de huidige rechterlijke organisatie tot uitgangspunt heeft. Binnen dat kader kan een bijstelling van de procedure worden verwezenlijkt. De commissie wijst erop dat, ook al behandelt zij ingevolge de vraagstelling alleen de regeling van de verhoging van de wettelijke maxima voor de samenstelling van de burgerlijke gerechten, een zelfde probleem zich mutatis mutandis voordoet ten aanzien van sommige colleges met administratieve rechtspraak belast, zoals de Centrale Raad van Beroep (artikel 31 Beroepswet).

2.2. De mogelijkheid van delegatie aan de Kroon

Bij de beoordeling van de mogelijkheid om aan de Kroon de bevoegdheid te verlenen de in de wet opgenomen maximumbezetting van de burgerlijke gerechten te verhogen, rijzen twee vragen:

1. Verdraagt delegatie als hier bedoeld zich met de beginselen van het Nederlandse staatsrecht?

2. Zijn er, zo de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, andere bezwaren van principiële aard, die zich tegen een dergelijke vorm van delegatie verzetten?

De staatscommissie ziet geen reden om aan te nemen dat de Grondwet – en in het bijzonder artikel 164 dat voorschrijft dat de inrichting van de rechterlijke macht bij de wet wordt geregeld – heeft willen uitsluiten dat aangelegenheden als de onderhavige aan de Kroon zouden worden gedelegeerd. In dit verband valt op te merken dat ten aanzien van twee rechterlijke colleges, de Afdeling rechtspraak van de Raad van State en het College van Beroep

voor het bedrijfsleven, geen maximumaantallen leden in de wet zijn vastgelegd (artikel 64 Wet op de Raad van State, resp. artikel 7 Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie). Daaruit mag men afleiden dat het vaststellen van maxima voor de bezetting van de gerechten niet noodzakelijk tot de «inrichting van de rechterlijke macht» in de zin van artikel 164 Grondwet behoort te worden gerekend.

Vraagt men zich af wat het nut is van een regeling van de maxima bij de wet, dan kan aan de argumenten die in 1947 door de Minister van Justitie zijn aangevoerd (zie bijlage) nog worden toegevoegd dat het hierdoor wordt bemoeilijkt om een meerderheidsstandpunt van een rechterlijk college te wijzigen door het bijbenoemen van rechters. Dit is in het verleden bij voorbeeld in de Verenigde Staten van Amerika ten aanzien van het federale Supreme Court geprobeerd. Men kan de Nederlandse gerechten echter alleen daarom al niet met het Supreme Court vergelijken, omdat dit hof in pleno uitspraak doet terwijl de Nederlandse colleges van de gewone rechterlijke macht in kamers zijn verdeeld. Daarenboven is van belang dat de Regering op de personele samenstelling van de Hoge Raad slechts een geringe invloed heeft. Voor de hoogste administratieve rechters is dat anders, waarbij echter zoals hierboven al is opgemerkt, zij aangetekend dat voor een deel daarvan, de Afdeling rechtspraak van de Raad van State en het College van Beroep voor het bedrijfsleven, in de wet geen maximumaantallen leden zijn vastgelegd.

De staatscommissie komt tot de slotsom dat er geen bezwaren van principiële aard zijn die zich verzetten tegen een delegatie van de bevoegdheid tot het verhogen van de in de Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten in de artikelen 2, 3, 4 en 5 genoemde maxima aan de Kroon.

2.3. De wenselijkheid aan de Kroon de mogelijkheid te geven tot het verhogen van de wettelijke maxima

Bij de benoeming van leden van de rechterlijke macht is in de praktijk zo nu en dan vooruitgelopen op een wijziging van de in de Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten genoemde maxima. Het geldende systeem van vastlegging van de maximumbezetting van rechterlijke colleges in de wet leidt tot een dergelijk anticiperen, dat – hoewel gerechtvaardigd ter voorkoming van achterstanden – op zich zelf onjuist moet worden geacht.

De staatscommissie is van oordeel dat moet worden gezocht naar een oplossing die een slagvaardig benoemingsbeleid mogelijk maakt, doch die tevens zo nauw mogelijk aansluit bij de vooralsnog geldende regeling. Het verlenen van de bevoegdheid tot het verhogen van de wettelijke maxima aan de Kroon opent daartoe een mogelijkheid.

Tijdens het debat in de Tweede Kamer is gewezen op de mogelijkheid wel de vaststelling van het aantal raadsheren en rechters aan de Kroon te delegeren, maar de vaststelling van het aantal presidenten en vice-presidenten van de rechterlijke colleges bij de wetgever te laten. De staatscommissie ziet geen reden de laatsten uit te sluiten. Er is vanzelfsprekend steeds één president per rechterlijk college. Het aantal vice-presidenten staat veelal in een zekere verhouding tot het getal der raadsheren of rechters in een college. De bedoelde beperking zou het effect van de nieuwe regeling verminderen. Immers, ondanks het verhogen van het maximumgetal van raadsheren en rechters in een college bij algemene maatregel van bestuur zou dan het verhogen van het maximumaantal vice-presidenten toch weer bij de wet dienen te geschieden.

3. De voorgestelde regeling

De staatscommissie acht het in het licht van het bovenstaande mogelijk en gewenst de Kroon de bevoegdheid te geven de in de Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten in de artikelen 2, 3, 4 en 5 genoemde maxima bij algemene maatregel van bestuur te verhogen. Het verlenen van deze

bevoegdheid aan de Kroon opent de mogelijkheid tot een meer efficiënt benoemingsbeleid. Met een wet in formele zin bestaat in zoverre geen verschil dat het advies van de Raad van State moet worden ingewonnen, dat de voordracht door de Ministerraad moet worden goedgekeurd – even zovele waarborgen voor een afgewogen besluitvorming – en dat het besluit in het Staatsblad moet worden gepubliceerd. Aan het nadeel dat de volksvertegenwoordiging niet wordt ingeschakeld kan worden tegemoetgekomen door in de wet te bepalen dat de algemene maatregel van bestuur zodra hij is vastgesteld wordt toegezonden aan de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer van de Staten-Generaal en dat hij op zijn vroegst twee maanden na afkondiging in werking treedt. De volksvertegenwoordiging heeft dan de mogelijkheid tot interventie.

De staatscommissie adviseert derhalve de Kroon de bevoegdheid te verlenen de bij de Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten vastgestelde maxima te verhogen bij algemene maatregel van bestuur. Een daartoe strekkend Koninklijk besluit wordt, zodra het is vastgesteld, toegezonden aan de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal en treedt in werking op een door de Minister van Justitie te bepalen tijdstip doch niet eerder dan nadat twee maanden zijn verstreken sinds de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het is geplaatst.

Bijlage Staatscommissie R.O.

1. De parlementaire discussie naar aanleiding van een voorstel tot wijziging van de Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten

In 1975 werd bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal het ontwerp van wet nr. 13625 ingediend. Dit wetsontwerp strekte tot wijziging van een aantal bepalingen, onder andere in de Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten. Bij dat ontwerp van wet werden de in de wet neergelegde maxima voor de bezetting van een aantal rechterlijke colleges gewijzigd.

Dat wijzigingsvoorstel gaf aanleiding tot een uitvoerige gedachtenwisseling tussen de Tweede Kamer en de Minister van Justitie over de vraag of een eenvoudiger en meer flexibele regeling niet de voorkeur zou verdienen boven de huidige regeling bij de wet. In het voorlopig verslag werd de vraag gesteld:

«Is het niet beter de wet zodanig flexibel te maken, dat de Minister van Justitie in staat is een slagvaardig beleid te voeren zonder de wet te overtreden? Is het vanuit dat gezichtspunt niet beter dat het maximumaantal presidenten en vice-presidenten in de wet gefixeerd wordt, doch dat het aantal raadsheren en advocaten-generaal wordt bepaald op een «zodanig aantal als door ons nodig geacht wordt»? Een zelfde situatie zou ook voor de rechtbanken – mutatis mutandis – kunnen gelden, aldus deze leden.»

Deze vraag, gesteld door de leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U., had betrekking op de benoeming van raadsheren in gerechtshoven, vooruitlopend op een verhoging van de in de Wet op de samenstelling vastgestelde maxima.

Met Minister van Justitie heeft in de memorie van antwoord de vraag als volgt beantwoord:

«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 één 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.»

Tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer is mevr. Kappeyne van de Coppello (V.V.D.) op dit punt teruggekomen. Zij zei hierover het volgende:

«Daarnaast wordt wat ruimte voorgesteld om voor de eerstkomende tijd te vermijden dat opnieuw uitbreiding van gerechten moet plaatsvinden boven de wettelijke sterkte. Juist daarom echter wil ik iets zeggen over de grondwettelijke vraagtekens rond de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, die de Minister in de memorie van antwoord plaatst naar aanleiding van de vraag of het niet aanbeveling verdient wél het aantal presidenten en vice-presidenten bij de wet te bepalen, doch de bepaling van het aantal rechters etc. aan de Kroon over te laten. De Minister, bedachtzaam als hij is, zegt daarvan: het is een interessante gedachte, maar toch wel te ingrijpend voor een incidentele wetswijziging. Dat lijkt op wat Minister Polak zei bij de behandeling van wetsontwerp 9077, toen gevraagd werd of het niet simpeler zou zijn met betrekking tot de salarissen van de rechterlijke macht in de wet een indexeringsbepaling op te nemen. Zijn nadere overweging leidde tot wetsontwerp 10 324, waarbij de delegatie aan de Kroon werd geregeld voor salaris aanpassingen in overeenstemming met ontwikkeling van de ambtenarsalarissen. Voor een dergelijk soort delegatie acht ik ook hiervoor een mogelijkheid aanwezig. Weliswaar wordt in de Grondwet van de bezoldiging gezegd, dat de wet die «regelt» en spreekt artikel 169 van de Grondwet van «rechters, welke de wet aanwijst», maar deze laatste bepaling slaat meer op de regeling van de competentie dan op de aantallen. Bovendien sluit het gebruik van het woord «aanwijzen», hoewel ongetwijfeld stringenter dan «regelen», op zich zelf nog niet uit dat die aanwijzing door middel van een (beperkte) delegatie plaatsvindt. Artikel 164 van de Grondwet, dat zegt dat de rechtspleging en de inrichting der rechterlijke macht bij de wet worden geregeld, sluit die delegatie evenmin uit.

Dat is te minder het geval, omdat het zeer de vraag is, of de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht meer is gediend met vaststelling bij de wet. Juist die wijze van vaststellen betekent in de praktijk dat de rechterlijke macht meer afhankelijk is van de uitvoerende macht, die immers in normale gevallen het initiatief moet nemen tot wijziging van de wet. De praktijk laat trouwens zien dat die afhankelijkheid er is. Als de noodzaak zich voordoet en de rechter weet de administratie daarvan te overtuigen, worden rechters of raadsheren boven het wettelijk aantal benoemd. De daaropvolgende wetswijziging krijgt dan als het ware het karakter van regularisatie. Ik heb daar op zich zelf geen bezwaar tegen, omdat het dwaas zou zijn een achterstand in de rechtspraak te laten ontstaan of vergroten, omdat de wet nog niet gewijzigd is, maar ik vind het niet fraai en deze praktijk benadrukt wel sterk het theoretische karakter van de formele benadering van de vraag of ook hier delegatie niet op haar plaats zou zijn.

Ik ben ervan overtuigd, dat nadere overweging van de gedane suggestie de Minister ertoe zal brengen haar over te nemen. Wil hij daarbij zo dicht mogelijk blijven bij zijn eerste reactie, dan zou hij kunnen overwegen dat bepaald wordt dat de aantallen van rechters, raadsheren en advocaten-generaal bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld en dat zo'n algemene maatregel van bestuur niet in werking treedt voordat dertig dagen zijn verstreken nadat deze aan het parlement bekend is gemaakt. Het parlement behoudt dan de mogelijkheid te waken over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht; de praktijk kan uit de voeten en wij zijn af van de door mr. Boas in het Nederlands Juristenblad van 10 januari 1976 gesignaleerde «illegale raadsheren». Een nadeel is ongetwijfeld dat de Minister dan een wetsontwerp minder heeft, dan hij op zijn lijst van prestaties kan noteren. Dat moeten wij dan maar voor lief nemen, omdat daartegenover staat dat zijn medewetgever tegelijk van een stukje overbodig werk wordt verlost.».

De Minister van Justitie heeft hierop het volgende geantwoord.

«De geachte afgevaardigde mevrouw Kappeyne van de Coppello heeft andermaal de gedachte naar voren gebracht een flexibele regeling te maken voor de samenstelling van de gerechten, en wel door in de wet te bepalen

dat het aantal raadsheren en rechters – het zou niet moeten gelden voor presidenten en vice-presidenten – kan worden vastgesteld door de Kroon. In de memorie van antwoord heb ik dit voorstel al belangwekkend genoemd, waaruit de geachte afgevaardigde moge afleiden dat ik het eigenlijk wel aantrekkelijk vind. Ik zou niet de stelling voor mijn rekening willen nemen, dat zulk een delegatie inconstitutioneel zou zijn. Ik denk echter, dat wij beiden het er ook over eens kunnen zijn dat het een nogal principiële beslissing is deze bevoegdheid van de wetgever naar de Kroon te verleggen. Het ligt voor de hand deze naar ik meen principiële vraag voor te leggen aan de Staatscommissie herziening rechterlijke organisatie, nu die commissie dan onlangs is ingesteld. Ik wil dat graag doen, en niet alleen dat. Ik zal de staatscommissie ook vragen dit probleem met voorrang te behandelen en daarover zo mogelijk in een interimrapportje haar oordeel kenbaar te maken. Ik beloof mevrouw Kappeyne van de Coppello dat de staatscommissie bij haar beraadslagingen zal beschikken over een exemplaar van de Handelingen van deze Kamer, zodat zij de constructieve suggesties die hier gedaan zijn in haar overwegingen kan betrekken.»

2. De voorgeschiedenis

Het was niet de eerste keer dat deze kwestie in de Staten-Generaal aan de orde is geweest. Bij de behandeling van het in 1947 ingediende wetsontwerp 507, houdende een nieuwe regeling van de samenstelling van de gerechten, is hierover in het voorlopig verslag eveneens een vraag gesteld. De Minister van Justitie mr. Van Maarseveen antwoordde hierop het volgende.

«Wat nu betreft de in dit verband gestelde vraag of het wel aan te bevelen is in de wet een zogenaamde formatie te handhaven zou de ondergetekende erop willen wijzen dat in de Grondwet wordt bepaald – artikel 157 – dat de inrichting der rechterlijke macht bij de wet geregeld wordt. Zonder nu bepaaldelijk te willen volhouden dat een weglaten der formatie ongrondwettelijk zou zijn, zou hij toch menen, dat een tot uitdrukking brengen van de samenstelling der gerechten, ook met betrekking tot de aantallen hunner functionarissen, een juistere en loyalere toepassing van het grondwetsartikel vormt dan een overlaten daarvan aan de Kroon. Men zie in dit verband niet over het hoofd dat er tussen de wettelijke vaststelling ener formatie en de onafhankelijkheid der rechterlijke macht een zekere samenhang bestaat. Weliswaar zijn de vermelde aantallen maxima, zodat de Regering daar beneden kan blijven, doch dit neemt niet weg dat zij een duidelijke vingerwijzing vormen in die zin, dat een bezetting ver onder het maximum onjuist zou zijn. De in het ontwerp gekozen aantallen zijn aan de ruime kant gehouden; er is dus geen sprake van dat zij feitelijk de voor het ogenblik erkende minima zouden zijn. Aan de ene zijde werpt de maximumformatie een beletsel op tegen eventuele onvoldoende gemotiveerde drang tot uitbreiding, aan de andere zijde maakt zij het voor de Regering zeer moeilijk om de gerechten lager te bezetten dan de eisen van een goede rechtspleging met zich brengen. Bovendien, wordt de noodzakelijkheid tot uitbreiding boven het geldende maximum overtuigend aangetoond, dan zal wel geen Minister van Justitie aarzelen de nodig geworden wettelijke voorziening te bevorderen. Zo is in het verleden ook steeds gehandeld.»

Terecht wees de Minister van Justitie op het verband tussen een regeling van de samenstelling van de rechterlijke macht bij de wet en de Grondwet. De Grondwet van 1814 bepaalde alrede in het zogenaamde codificatieartikel – nu artikel 164 – dat de «zamenstelling van de rechterlijke magt» in een wetboek moest worden geregeld. Dat werd – een wetboek bleek te veel eer – «de Wet op de zamenstelling der rechterlijke magt en het beleid der justitie». Deze wet, in 1827 in het Staatsblad gepubliceerd, werd eerst in 1838 ingevoerd. Zij regelde in het kader van de rechterlijke organisatie ook de sterkte van de rechterlijke colleges.

In 1887 werd bij de herziening van de Grondwet in het codificatieartikel het woord «zamenstelling» vervangen door «inrichting». Een toelichting op deze wijziging is noch in de notulen van de vergaderingen van de Staatscommissie voor grondwetsherziening, die in 1883 was ingesteld, noch in het door die commissie uitgebrachte verslag te vinden. Ook de memorie van toelichting op het regeringsontwerp geeft op dit punt geen opheldering. In de notulen van de vergaderingen van de staatscommissie zijn de termen «samenstelling» en «inrichting» naast elkaar en in een zelfde betekenis gebruikt, zodat men zich kan afvragen of achter die wijziging meer heeft gezeten dan een streven naar een wat moderner woordgebruik. De regeling van de getalsterkte van de burgerlijke gerechten heeft steeds bij de wet plaatsgevonden. Aanvankelijk was dat de reeds genoemde Wet op de samenstelling van de rechterlijke macht en het beleid der justitie uit 1827. Deze wet, reeds in de eerste helft der XIXde eeuw officieus Wet op de rechterlijke organisatie genoemd, kreeg deze benaming eerst in 1972 officieel. In 1910 werd de formatie van de gerechten in een afzonderlijke wet geregeld, die in 1947 en in 1957 door een nieuwe wet werd vervangen. Deze laatste, de Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten van 18 december 1957, Staatsblad 534, is inmiddels op het punt van de maximale sterkte van de bezetting van de colleges vijfmaal gewijzigd, en wel in 1963, 1965, 1968, 1972 en 1975. De Minister van Justitie heeft in 1976 in bovengenoemde memorie van antwoord aangekondigd voornemens te zijn voortaan «... 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».