

Vergaderjaar 1990-1991

21 967

## **Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Ambtenarenwet 1929, de Beroepswet en enkele andere wetten (integratie raden van beroep/Ambtenarengerechten en arrondissementsrechtbanken; vereenvoudiging regelingen vorming en bezetting kamers)**

D

### **ADVIES RAAD VAN STATE**

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 13 mei 1991

Bij Kabinetsmissive van 23 april 1991, no. 90.0017475, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een nota van wijziging op het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Ambtenarenwet 1929, de Beroepswet en enkele andere wetten (integratie raden van beroep/Ambtenarengerechten en arrondissementsrechtbanken; vereenvoudiging regelingen vorming en bezetting kamers), met toelichting.

1. De memorie van toelichting behoeft naar het oordeel van de Raad van State in dier voege enige nuancering, dat deze uitsluitend betrekking heeft op de in de nota van wijziging vermelde leken-rechtspraak. De passages onder punt 2 van de toelichting, die een verdere strekking van de nota lijken te beogen door te spreken van «het verband met de rechtseenheid ook binnen de administratieve rechtspraak» en «in geval van administratieve rechtspraak» dienen dan ook te worden geschrapt, dan wel op andere wijze te worden geformuleerd.

### **NADER RAPPORT**

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 5 juli 1991

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 23 april 1991, nr. 90.017475, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake de bovenvermelde nota van wijziging rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 mei 1991, nr. W03.91.0188, bied ik U hierbij aan.

1. Onderdeel 2 van de toelichting is als volgt opgebouwd. Eerst wordt de vraag opgeworpen of er termen zijn om ook in de nieuwe, geïntegreerde opzet van de rechterlijke macht deelneming door leken-leden aan de sociale-zekerheidsrechtspraak en de (militaire) ambtenarenrechtspraak voor te schrijven, althans mogelijk te maken. Ter beantwoording van die vraag wordt vervolgens een algemene hoofdregel geformuleerd, die van toepassing is op alle aan de rechterlijke macht opgedragen rechtspraak en dus een verdere strekking heeft dan alleen de in deze nota van wijziging aan de orde gestelde lekenrechtspraak. De

2. Voorts wordt met dit wijzigingsvoorstel onder meer beoogd, de deelneming door militaire leden aan de militaire ambtenarenrechtspraak en de militaire straf- en tuchtrechtspraak met elkaar in overeenstemming te brengen. Naar het oordeel van de Raad wordt dat oogmerk met de onderhavige wijziging slechts zeer ten dele bereikt. Immers, zoals in de toelichting wordt opgemerkt, betekent dit voorstel concreet dat, indien een militaire ambtenarenzaak door een meervoudige kamer wordt behandeld, deze kamer moet zijn samengesteld uit twee professionele rechters, van wie een als voorzitter optreedt, en een militair lid dat geen jurist behoeft te zijn. Dit wijkt af van de regeling in artikel 6, tweede lid, van de Wet militaire strafrechtspraak (Stb. 1990, 370), volgens welke bepaling het militaire lid van de meervoudige strafkamer moet voldoen aan de eis omschreven in artikel 48, eerste lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie, en derhalve tenminste de hoedanigheid van meester in de rechten moet hebben verkregen. Gelet op het hiervoor vermelde harmonisatieoogmerk van het onderhavige wijzigingsvoorstel ware dit dan ook met de regeling in de militaire strafrechtspraak in overeenstemming te brengen, tenzij daartegen gegronde bezwaren bestaan die in de memorie van toelichting waren uiteen te zetten. Daarbij ware tevens aandacht te besteden aan de in de toelichting niet verklaarde discrepantie in benoemingstermijnen tussen een militair lid van de ambtenarenkamer en een militair lid van de strafkamer. Immers volgens het onderhavige voorstel wordt een militair lid voor een tijdvak van zes jaren benoemd (Onderdeel F: artikel 5, vierde lid (nieuw), van de Militaire Ambtenarenwet 1931), terwijl dat in het militaire strafrecht een tijdvak van vier jaren is, met de mogelijkheid van herbenoeming voor nog eens vier jaren (artikel 6, derde lid, eerste en tweede volzin, van de Wet militaire strafrechtspraak).

geformuleerde algemene hoofdregel wordt ten slotte toegepast op de voorliggende concrete vraag. Deze opbouw is gehandhaafd. De door de Raad bedoelde passages zijn in deze opzet nodig. Wel zijn zij thans op andere wijze geformuleerd, waardoor de beoogde strekking ervan beter tot uitdrukking wordt gebracht.

2. In de oorspronkelijke toelichting was als een van de oogmerken van de onderhavige nota van wijziging vermeld, het met elkaar in overeenstemming brengen van de deelneming door militaire leden aan de militaire ambtenarenrechtspraak en de militaire straf- en tuchtrechtspraak. Deze formulering was te ruim. Niet wordt beoogd een volledige gelijkschakeling van beide regelingen tot stand te brengen, doch slechts voor zover het het aantal militaire leden betreft dat kan deelnemen aan de behandeling van militaire ambtenarenzaken onderscheidenlijk militaire straf- en tuchtzaken.

De primaire vraag die ter beantwoording voorligt, is of er termen zijn om ook in de nieuwe, geïntegreerde opzet van de rechterlijke macht deelneming door militaire leden aan de militaire ambtenarenrechtspraak mogelijk te maken. Deze vraag wordt, zoals thans in de toelichting wordt uiteengezet, bevestigend beantwoord. In de militaire straf- en tuchtrechtspraak, waar overeenkomstige argumenten pleiten voor deelneming door militaire leden aan de rechtspraak, geldt voor de militaire leden vanwege de noodzakelijke kennis van en inzicht in het strafrecht en het strafprocesrecht het vereiste van een juridische opleiding overeenkomstig artikel 48 van de Wet op de rechterlijke organisatie. Daaraan bestaat in de militaire ambtenarenrechtspraak geen behoefte. In zoverre kan de bestaande situatie worden gehandhaafd.

Wel is er aanleiding de regeling overigens zoveel mogelijk gelijk te schakelen met de militaire straf- en tuchtrechtspraak. Met de Raad ben ik in dat licht van oordeel, dat er onvoldoende reden is om de bestaande discrepantie in de benoemingstermijnen van de militaire leden in de militaire ambtenarenrechtspraak en de militaire straf- en tuchtrechtspraak te handhaven. De nota van wijziging is op dit punt aangepast. De toelichting is aan het voorgaande aangepast.

3. In de toelichting wordt onder meer opgemerkt dat in de praktijk reeds zo nu en dan wordt vooruitgelopen op de voorgestelde wijziging van de in de wet genoemde, toegestane maximum aantallen rechterlijke ambtenaren bij de verschillende colleges (punt 3, na tweede wit regel, eerste alinea). Daaraan wordt toegevoegd dat deze praktijk gerechtvaardigd is ter voorkoming van achterstanden. De Raad acht deze praktijk bedenkelijk. Achterstanden rechtvaardigen niet een praktijk in strijd met de wet. De Raad dringt erop aan deze praktijk te beëindigen.

4. De in dit wijzigingsvoorstel voorziene vereenvoudiging van de regelingen betreffende de samenstelling van de rechterlijke colleges, waarbij wettelijke bepalingen over de maximering van het aantal rechterlijke ambtenaren komen te vervallen, zal niet gelden voor de Hoge Raad. In de toelichting, onder punt 3, laatste alinea, wordt daarvoor een aantal argumenten aangedragen. De Raad acht de argumenten voor deze keuze niet overtuigend, nu aan de bijzondere positie van de Hoge Raad op geen enkele wijze afbreuk wordt gedaan door dit college met betrekking tot een eventuele uitbreiding van het aantal leden daarvan op dezelfde wijze te behandelen als de overige in de toelichting genoemde colleges. De wijze van benoeming tot lid van de Hoge Raad, dan wel tot vice-president in dat college, blijft immers gehandhaafd. De Raad adviseert het voorstel in zoverre te heroverwegen, dan wel van een deugdelijke motivering te voorzien. Het is de Raad overigens opgevallen dat over dit onderdeel van het voorstel niet een advies van de Hoge Raad zelf is gevraagd, noch met betrekking tot de nota van wijziging als zodanig van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak.

5. Voorgesteld wordt artikel 5a van de Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten te laten vervallen. In de toelichting op bladzijde 9, onderaan, en bladzijde 10, bovenaan, worden de argumenten daarvoor aangevoerd. Deze overtuigen niet, nu ook ten tijde van de invoering van deze bepaling in 1978 de rechterlijke colleges niet in pleno, maar in kamers oordeelden, benoemingen geschieden op aanbeveling van het

3. Met de opmerking van de Raad kan uiteraard worden ingestemd. Overigens is de bedoelde passage uit de toelichting verwijderd, nu zij voor het betoog niet strikt noodzakelijk is.

4. De motivering voor het thans handhaven van de regeling bij formele wet van de maximale aantallen leden van de Hoge Raad en het openbaar ministerie bij de Hoge Raad is verbeterd.

De keuze voor het thans handhaven van deze regeling is gemaakt na overleg met de president van en de procureurgeneraal bij de Hoge Raad.

Over de verschillende onderwerpen in de nota van wijziging is overleg gepleegd met de rechterlijke macht en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. Hiervan wordt in de toelichting onderscheidenlijk de memorie van antwoord melding gemaakt.

5. De door de Raad onder punt 5 gereleveerde passages uit de toelichting hadden betrekking op het afzien van enige wettelijke regeling van de maximaal toegestane aantallen rechters en niet zozeer op de voorgestelde schrapping van artikel 5a. Het is juist dat de aangehaalde omstandigheden in 1978 ook aanwezig waren.

Bij hernieuwde afweging wordt daaraan echter thans een groter gewicht toegekend dan eertijds. De

desbetreffende college en de wetgever het toen kennelijk niet nodig oordeelde een zelfde regeling te treffen ten aanzien van een verhoging van het aantal leden van het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Het college van beroep studiefinanciering heeft een specifiek en in relatie tot de in artikel 5a bedoelde colleges een uiterst beperkt werkterrein. Voorts ontgaat de Raad het belang van het eerste argument, aangezien het groot gewicht van een onafhankelijke rechter zich juist manifesteert in het kader van het werk van de enkelvoudige c.q. meervoudige kamers. Ten aanzien van het tweede argument wordt tevens opgemerkt dat de desbetreffende minister de bevoegdheid behoudt van de voordracht af te wijken.

De zogenoemde voorhangprocedure is gecreëerd teneinde het parlement de mogelijkheid te bieden te waken over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en, zoals de toelichting het samengevat aanduidt, «packing the court» benoemingen te voorkomen. De Raad erkent dat de laatste overweging, gelet op de huidige politieke situatie hier te lande, van zeer betrekkelijke waarde is, maar deze omstandigheid acht de Raad onvoldoende om het parlement niet langer de mogelijkheid te bieden zijn vorenomschreven taak op de in artikel 5a voorziene wijze te vervullen. Dit artikel ware dus te handhaven.

De Raad van State geeft in overweging de nota van wijziging aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,  
Scholten

omstandigheid dat rechterlijke colleges niet in pleno maar in kamers oordelen, is van belang voor de taxatie van het risico van «packing-the-court»-benoemingen. Alleen ingeval een college in pleno oordeelt, zou een dergelijke strategie wellicht enige zin kunnen hebben. Ook overigens zijn de in de toelichting genoemde argumenten geldig ter onderbouwing van het oordeel dat op inhoudelijke gronden van enige regeling ter zake zou kunnen worden afgezien. Nu niet met zekerheid kan worden vastgesteld of het geheel daarvan afzien zou stroken met artikel 116, tweede lid, van de Grondwet is bij nader inzien toch gekozen voor het handhaven van enige regeling ter zake, namelijk vaststelling van de maximaal toegestane aantallen bij koninklijk besluit, op basis van een delegatiebepaling in de desbetreffende formele wetten.

Ik meen dat het gewone instrumentarium waarover de Staten-Generaal in het parlementaire stelsel beschikken, afdoende waarborgen biedt voor het kunnen bewaken van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in relatie tot het bestuur. Een voorhangprocedure acht ik daartoe een onnodig zwaar middel. Overigens is een bijkomend voordeel van het nu voorgestelde stelsel, dat de wijzigingen in de maximaal toegestane aantallen voor de Staten-Generaal onmiddellijk zichtbaar blijven.

Aan de nota van wijziging is toegevoegd een onderdeel K. Daarin worden de overgangsbepalingen van het wetsvoorstel aangevuld met de nieuwe artikelen XVIIa en XVIIb. Daarop wordt in de memorie van antwoord nader ingegaan.

Ik moge u verzoeken mij te machtigen de gewijzigde nota van wijziging en de gewijzigde toelichting rechtstreeks aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te doen toekomen.

De Minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin