

Vergaderjaar 2008–2009

32 021

Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet op de rechterlijke indeling, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en enkele andere wetten naar aanleiding van de evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie en in verband met de regeling van het klachtrecht inzake gedragingen van rechterlijke ambtenaren (Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie)

4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 20 mei 2009 en het nader rapport d.d. 6 juli 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 maart 2009, no. 09.000765, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet op de rechterlijke indeling, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en enkele andere wetten naar aanleiding van de evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie en in verband met de regeling van het klachtrecht inzake gedragingen van rechterlijke ambtenaren (Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat de wettelijke maatregelen inzake de evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie, uitgevoerd door de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (Commissie-Deetman, hierna: de evaluatiecommissie). Daarnaast strekt dit wetsvoorstel ertoe de regeling van het klachtrecht inzake gedragingen van rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast weer uitdrukkelijk op te nemen in de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO).

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de wijzigingen van de wettelijke regeling van de relatieve en absolute competentie. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 maart 2009, nr. 09.000765, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 mei 2009, nr. W03.09.0079/II, bied ik U hierbij aan.

1. Relatieve competentie

In de Wet RO (artikel 46a en 62a) wordt geregeld dat bij een tijdelijk gebrek aan voldoende zittingscapaciteit binnen een arrondissement de Raad voor de Rechtspraak tijdelijk een andere rechtbank binnen het ressort of een ander gerechtshof kan aanwijzen die zaken behandelt. Deze aanwijzing geldt ten hoogste drie jaar en kan eenmaal worden verlengd voor de duur van ten

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

hoogste één jaar. De huidige artikelen 7 en 8 van het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen hebben dezelfde strekking, met dien verstande dat een eenmalige verlenging van drie jaar mogelijk is. Blijkens de toelichting is de mogelijkheid tot verlenging beperkt omdat het wetsvoorstel diverse bepalingen bevat, bijvoorbeeld artikel 62b Wet RO en de artikelen 108a en 268a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, die het mogelijk maken om de relatieve competentie te wijzigen bij AMvB indien een voortdurend gebrek aan voldoende zittingscapaciteit daartoe noodzaakt. In de toelichting wordt ervan uitgegaan dat het verlengingsjaar gebruikt kan worden om een AMvB op te stellen waarbij de relatieve competentie tijdelijk wordt gewijzigd.

De Raad wijst erop dat bij de inrichting van de rechtspraak als uitgangspunt geldt dat de relatieve competentie bij wet wordt geregeld. Daarmee staat de hierboven genoemde aanwijzingsbevoegdheid voor de Raad voor de rechtspraak op gespannen voet, zij het dat het hier gaat om een tijdelijke maatregel die dan ook aan een maximumtermijn is gebonden. Het voorstel maakt het echter mogelijk dat na ommekomst van die termijn ten aanzien van de relatieve competentie een regeling bij AMvB wordt getroffen. Deze uitzondering op het genoemde uitgangspunt wordt gemotiveerd met de opvatting dat wetswijziging een teveel tijd in beslag nemende en daardoor niet geëigende stap is. Daarom wordt een tussenmodaliteit voorgesteld in de vorm van aanpassing van de relatieve competentie bij AMvB, die in beginsel een tijdelijk karakter moet dragen.¹ De Raad acht de gegeven argumenten onvoldoende klemmend om op de voorgestelde wijze af te wijken van het uitgangspunt dat relatieve competentie bij wet wordt geregeld. Wanneer na vier jaar nog steeds onvoldoende zittingscapaciteit bestaat, kan naar het oordeel van de Raad niet meer worden gesproken van een tijdelijk probleem. Er is dan een structureel capaciteitsprobleem dat structureel, namelijk door een wijziging van de wet, dient te worden opgelost. De regeling die thans wordt voorgesteld laat de mogelijkheid open dat een AMvB waarin in een wijziging van de relatieve competentie is voorzien onbeperkt geldt. In de toelichting wordt gesteld dat een dergelijke AMvB niet tot in lengte van dagen kan gelden. Als blijkt dat de relatieve competentie, zoals gewijzigd door de AMvB, een permanent karakter moet krijgen, dient een wetswijziging geëntameerd te worden.¹ Gelet hierop en om te voorkomen dat een tijdelijke maatregel de facto een permanent karakter krijgt, is het aangewezen dat in de wet de maximale geldingsduur wordt bepaald van de AMvB waarbij de relatieve competentie wordt gewijzigd.² Een andere mogelijkheid is dat wordt geregeld dat een dergelijke AMvB alleen tot stand kan worden gebracht als tegelijkertijd een wetsvoorstel tot wijziging van de relatieve competentie wordt ingediend en dat de AMvB vervalt op het moment dat het wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt.

De Raad adviseert de voorgestelde regeling voor (tijdelijke) wijziging van de relatieve competentie bij AMvB in het licht van het bovenstaande nader te bezien.

1. Het door de Raad verwoorde uitgangspunt dat de relatieve competentie bij wet wordt geregeld, wordt door mij onderschreven. Om die reden is het inderdaad de bedoeling dat de algemene maatregel van bestuur waarin eventueel als tussenstap de relatieve competentie wordt gewijzigd, een tijdelijk karakter draagt. Het advies van de Raad om in de wet uitdrukkelijk de maximale geldingsduur te bepalen van deze algemene maatregel van bestuur is gevolgd. De maximale geldingsduur is gesteld op twee jaar (zie voorgestelde artikelen 108a en 268a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, 2, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering, 8:7, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, 27, vierde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en 62b van de Wet op de rechterlijke organisatie).

2. Absolute competentie

Het wetsvoorstel breidt de absolute competentie van de kantonrechter uit door de competentiegrens te verhogen van € 5 000 naar € 25 000. Daarmee wordt een voorstel van de evaluatiecommissie gevolgd.

Aanvankelijk koos het kabinet voor een verhoging tot € 10 000. Deze keuze werd als volgt onderbouwd: «Verhoging van de competentiegrens heeft gevolgen voor de interne organisatie van de Rechtspraak omdat het een substantiële verschuiving van taken tussen sectoren met zich meebrengt. Daarbij komt dat in zaken met een groter financieel belang de juridische strijd

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

² Zie in vergelijkbare zin het advies van de Raad inzake het besluit tot wijziging van het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen en enige andere besluiten. Advies van 16 april 2004, nr. W03.04.0130 (punt 1).

vaak zwaarder is en door partijen eerder wordt gekozen voor procesvertegenwoordiging. Ook zullen de effecten voor de bij de rechtspraak betrokken beroepsgroepen zoals de advocatuur en de gerechtsdeurwaarders moeten worden gezien. Als de verschuiving als gevolg van de verhoging tot € 10 000 in de organisatie is ingebed en als de gevolgen daarvan duidelijk zijn, kan afgewogen worden of een verdere verhoging wenselijk is. Daarbij moet echter wel worden aangetekend dat verdere verhoging principiële vragen oproept naar het belang van verplichte procesvertegenwoordiging omdat het ontbreken daarvan bij kantonzaken, naast de mogelijkheid van mondeling verweer, de aspecten zijn waarin de kantonrechtspraak zich het meest onderscheidt van de algemene civiele rechtspraak.»¹

In november 2007 heeft de Adviescommissie verbreding kantonrechtspraak en differentiatie werkstromen een rapport uitgebracht. De commissie stelt het perspectief en de belangen van rechtzoekenden centraal en bepleit een vergroting van het domein zaken waarin zonder verplichte advocatenbijstand kan worden geprocedeerd. «Dit betekent dat rechtzoekenden in meer zaken dan nu het geval is – afhankelijk van onder meer het belang en de complexiteit van de zaak en van hun eigen expertise – zelf kunnen bepalen of zij kiezen voor rechtshulp, en zo ja, in welke vorm.»² De commissie beveelt aan de competentiegrens te verhogen naar € 25 000. Zij is van oordeel dat de verplichte inschakeling van een advocaat ook bij zaken met een groter belang niet altijd nodig is en de toegang tot de rechter belemmert.³

De thans voorgestelde verhoging van de competentiegrens is aanzienlijk: het gaat om een verviervoudiging. De verhoging lijkt vooral te zijn ingegeven door de wens om de toegang tot het recht te vereenvoudigen. Het perspectief van de rechtzoekende is daarbij leidend. Niet alleen de toegang tot het recht is echter van belang, maar ook de vraag of de belangen van de rechtzoekende – ook al betreft het relatief beperkte geldelijk belangen – zonder (verplichte) professionele rechtsbijstand adequaat kunnen worden behartigd. De toelichting gaat niet in op deze aspecten. Evenmin besteedt de toelichting aandacht aan de mogelijke effecten van de verhoging van de competentiegrens voor de werklust van de sector kanton, gegeven het veronderstelde grotere juridische gewicht van zaken met een groter financieel belang. De Raad adviseert de effecten van het voorstel nader in beeld te brengen en daarbij tevens de vraag onder ogen te zien of een gefaseerde verhoging niet meer recht doet aan de belangen van de rechtzoekende, de bij de rechtspraak betrokken beroepsgroepen en de rechtspraak zelf.

2. Terecht constateert de Raad dat in het wetsvoorstel alsnog het voorstel van de evaluatiecommissie is gevolgd om de competentiegrens van de kantonrechter in één keer op te trekken van € 5 000 naar € 25 000, zulks in afwijking van het kabinetsstandpunt, waarin nog een stapsgewijze verhoging in het vooruitzicht werd gesteld. Het daarna gevolgde advies van de Adviescommissie verbreding kantonrechtspraak en differentiatie werkstromen om alsnog het voorstel van de evaluatiecommissie te volgen, gaf reden om in het wetsvoorstel deze keuze te maken. Gevolg gevend aan het advies van de Raad van State zijn de onderdelen 5.1 en 5.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting aangevuld met nadere uiteenzettingen over de effecten van de voorgestelde verhoging en de motieven voor de verhoging van de competentiegrens in één keer.

3. Klachtrecht

Voorgesteld wordt het klachtrecht ook met betrekking tot gedragingen van anderen dan rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast,⁴ als bedoeld in artikel 1c van de Wet RO, op te nemen in de Wet RO onderscheidenlijk de desbetreffende bijzondere wetten.⁵ In de toelichting wordt deze uitbreiding gemotiveerd met een verwijzing naar het belang van de onafhankelijkheid van de rechter, zoals neergelegd in artikel 116 jo. 117 van de Grondwet. De Raad wijst er echter op dat de betreffende grondwetsartikelen betrekking hebben op personen die met rechtspraak zijn belast. De genoemde functionarissen en leden van de verschillende tuchtrechtelijke collegies en de Commissie gelijke behandeling behoren echter niet tot de rechterlijke macht.

Naar het oordeel van de Raad wordt met dit voorstel zonder klemmende redenen afgeweken van het uitgangspunt dat klachten over de gedragingen van anderen dan rechterlijke ambtenaren binnen de bevoegdheid van de Nationale ombudsman vallen. Afwijking van dat uitgangspunt, bijvoorbeeld

¹ Kabinetstandpunt Evaluatie Wet Organisatie en bestuur gerechten en Wet Raad voor de rechtspraak, bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 55, blz. 14.

² Ruim baan voor de burger, rapport van de Adviescommissie verbreding kantonrechtspraak en differentiatie werkstromen, november 2007, blz. 13.

³ Ruim baan voor de burger, blz. 20.

⁴ Dit betreft gerechtsambtenaren, gerechtsauditeurs, buitengriffiers en rechterlijke ambtenaren in opleiding, niet-rechterlijke leden van de bijzondere kamers van de rechtbanken en gerechtshoven en leden van verschillende tuchtrechtelijke collegies en de Commissie gelijke behandeling.

⁵ Artikelen XIII tot en met XX van het wetsvoorstel.

om reden dat binnen de rechterlijke organisatie eenheid van klachtenbehandeling gewenst is, dient – per categorie – overtuigend te worden gemotiveerd.

3. Inderdaad bevat het wetsvoorstel ook een definitieve voorziening voor de behandeling van klachten over gedragingen van anderen dan rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast, te weten de categorie van gerechtsambtenaren, gerechtsauditeurs, buitengriffiers en rechterlijke ambtenaren in opleiding en de categorie van niet-rechterlijke leden van de bijzondere kamers van de rechtbanken en gerechtshoven, leden van verschillende tuchtrechtelijke colleges en leden van de Commissie gelijke behandeling.

Anders echter dan de Raad lijkt te veronderstellen, blijft de Nationale ombudsman bevoegd tot behandeling van klachten over functionarissen die behoren tot de eerstgenoemde categorie (zie voorgesteld artikel 26, zevende lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie). Daarmee wordt dus geen wijziging aangebracht ten opzichte van de huidige regeling die is opgenomen in artikel XIII, vierde lid, van de Wet organisatie en bestuur gerechten. De enige wijziging is dat deze regeling wordt overgeheveld naar de Wet op de rechterlijke organisatie zelf.

Ook het klachtrecht terzake van de hierboven als tweede categorie genoemde functionarissen blijft ongewijzigd. Hiervoor geldt thans reeds dat de klachtprocedure terzake van gedragingen van rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast van overeenkomstige toepassing is (zie artikel XIII, derde lid, van de Wet organisatie en bestuur gerechten en artikel 3 van hoofdstuk 15 van de Aanpassingswet modernisering rechtelijke organisatie). Hiermee bleef de vóór de inwerkingtreding van de Wet organisatie en bestuur gerechten en de Aanpassingswet modernisering rechterlijke organisatie bestaande voorziening gehandhaafd en dit blijft nu dus definitief zo. De enige wijziging is dat de desbetreffende regelingen worden overgeheveld naar de verschillende artikelen in de Wet op de rechterlijke organisatie die gewijd zijn aan de bijzondere kamers van de rechtbanken en gerechtshoven en naar de desbetreffende materiewetten.

In de memorie van toelichting voor de regeling van het klachtrecht terzake van gedragingen van de hier genoemde functionarissen is aangesloten bij het nader rapport over het op 27 oktober 2005 door de Raad van State uitgebrachte advies inzake het ontwerp van Wet extern klachtrecht rechterlijke organisatie. Daarin wees de Raad de aanvankelijk door het toenmalige kabinet beoogde regeling van het klachtrecht af, omdat dit voorstel, gelet op de in artikel 116, vierde lid, van de Grondwet neergelegde waarborg, op gespannen voet stond met de constitutioneel gewaarborgde rechterlijke onafhankelijkheid. Dit betrof echter slechts de rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast. Ter voorkoming van misverstand is onderdeel 8 van de memorie van toelichting duidelijkheidshalve ingedeeld in twee afzonderlijke subonderdelen en is de passage in onderdeel 8.2, die de andere functionarissen dan rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast betreft, uitgebreid.

4. Los van het advies van de Raad van State is het wetsvoorstel op één punt aangevuld. Dit betreft de aanvullende bevoegdheden van de minister van Justitie met betrekking tot de bevoegdheid van de Raad voor de rechtspraak om nevenlocaties aan te wijzen. Het wetsvoorstel voorzorg reeds in de mogelijkheid om beslissingen van de Raad voor de rechtspraak ter zake op voordracht van de minister te vernietigen. Een omissie was echter dat de minister geen mogelijkheden had om – vanzelfsprekend eveneens als ultimum remedium – bij «stilzitten» van de Raad voor de rechtspraak in corrigerende zin op te treden. Met het oog daarop is nu in het wetsvoorstel een aanvulling opgenomen van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister jegens de Raad voor de rechtspraak in artikel 93 van de Wet op de rechterlijke organisatie. Deze aanvulling houdt in dat de minister ter zake van de uitoefening door de Raad van de bevoegdheid om nevenlocaties aan te wijzen, algemene en bijzondere aanwijzingen kan geven als dit noodzakelijk is in het belang van een goede toegankelijkheid van de rechtspraak (zie artikel I, onderdeel BB, van het wetsvoorstel en de toelichting daarop in onderdeel 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting).

Voorts zijn de bedragen van de griffierechten in artikel V aangepast, aangezien bij de oorspronkelijke berekening abusievelijk niet was uitgegaan van de ingangsdatum 1 januari 2011.

Tenslotte is de memorie van toelichting geactualiseerd, onder andere naar aanleiding van de brief van 9 april 2009 en het daarover gehouden algemeen overleg op 16 april 2009 inzake de herziening van de gerechtelijke kaart (Kamerstukken II 2008/09, 29 279, nrs. 90 en 91).

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

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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