

Vergaderjaar 2019–2020

35 375

Wijziging van de Wet op rechterlijke organisatie in verband met het wegnemen van belemmeringen voor gerechten bij het verlenen van onderlinge bijstand in geval van gebrek aan voldoende zittingscapaciteit

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en inhoud

Dit wetsvoorstel beoogt te voorzien in meer flexibiliteit voor gerechten bij het elkaar verlenen van bijstand in het geval een gerecht te maken krijgt met een tijdelijk gebrek aan voldoende zittingscapaciteit.¹ Het heeft tot doel enkele procedurele aspecten die samenhangen met de inzet van bestaande instrumenten voor de verlening van onderlinge bijstand zodanig aan te passen dat in de praktijk door gerechten ervaren problemen zoveel mogelijk worden opgelost. Het wetsvoorstel draagt daarmee bij aan de wens om zoveel mogelijk te voorkomen dat de behandeling van een zaak vertraagt als gevolg van tijdelijk gebrek aan voldoende zittingscapaciteit bij het gerecht waar de zaak aanhangig is. Ook beoogt het wetsvoorstel bij te dragen aan het optimaler kunnen inzetten van de beschikbare (personele) zittingscapaciteit van de Rechtspraak.² Met dit wetsvoorstel wordt voorts tegemoet gekomen aan de aanbeveling van de Commissie Evaluatie herziening gerechtelijke kaart om aandacht te besteden aan de problemen die in de praktijk worden ervaren met de toepassing van de artikelen 46a en 62a van de Wet op de rechterlijke organisatie (hierna: Wet RO).³ Ook vormt dit wetsvoorstel de uitvoering van de aanbeveling in het Rapport afstemming zittingscapa-

¹ Onder «zittingscapaciteit» wordt verstaan de beschikbare zittingsruimte, beschikbare capaciteit aan rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast of beschikbare capaciteit aan gerechtsambtenaren benodigd voor de behandeling van zaken (zie artikel 1, onderdeel h, Wet RO).

² Zie ook de motie-Van Oosten/Van Dam inzake de inzetbaarheid van rechters. *Kamerstukken II* 2017/18, 29 297, nr. 435.

³ *Evaluatie Wet HGK*, Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart, december 2017. Aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 18 december 2017, *Kamerstukken II* 2017/18, 29 279, nr. 401.

citeit strafzaken, die erop ziet om wettelijk meer mogelijkheden te bieden voor het verlenen van onderlinge bijstand tussen de gerechten.⁴ De Wet RO kent in de artikelen 46a en 62a nu al een regeling op grond waarvan gerechten, in dit geval rechtbanken en gerechtshoven, elkaar onderlinge bijstand kunnen verlenen in geval van tijdelijk gebrek aan voldoende zittingscapaciteit. Op basis van die regeling kan de Minister, gehoord de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad), in dat geval tijdelijk een ander gerecht aanwijzen waarnaar het gerecht zaken kan verwijzen die behoren tot een in de aanwijzing te bepalen categorie ter behandeling en beslissing. In de praktijk blijkt dat het toepassen van deze mogelijkheid stuit op belemmeringen. Als gevolg daarvan wordt het instrument niet altijd benut in die gevallen waarvoor het is bedoeld. Momenteel levert de toepassing van de regeling van de artikelen 46a en 62a Wet RO relatief veel (administratieve) lasten op. Wanneer een zaak bij gerecht A is ingeschreven en er vervolgens een capaciteitsprobleem wordt geconstateerd, waarvoor andere oplossingsrichtingen onvoldoende soelaas bieden, dan kan het gerecht beslissen tot het verwijzen van die zaak naar een gerecht B. De zaak moet dan bij gerecht A worden uitgeschreven om vervolgens bij gerecht B opnieuw te worden ingeschreven. Het is mede in het belang van rechtzoekenden wenselijk dat – indien onderlinge bijstand als bedoeld in de artikelen 46a en 62a Wet RO nodig is – dit instrument snel en efficiënt kan worden toegepast, met zo min mogelijk lasten en risico's op fouten. Door de bestaande formaliteiten en vereisten van de regeling is dat nu nog onvoldoende mogelijk. Dit wetsvoorstel is er daarom op gericht zulke belemmeringen, lasten en risico's op fouten weg te nemen, zonder daarmee afbreuk te doen aan de beginselen van de relatieve competentie en andere waarborgen die vervat zijn in de huidige artikelen 46a en 62a Wet RO. Doordat met de toepassing van de voorgestelde regeling wordt voorkomen dat de behandeling van een zaak vertraagt als gevolg van tijdelijk gebrek aan voldoende zittingscapaciteit bij het gerecht waar de zaak aanhangig is, worden met het wetsvoorstel ook de belangen van rechtzoekenden gediend. Knelpunten worden op dit moment in de praktijk in het bijzonder ervaren in zaken waarin de officier van justitie bij het landelijk parket of de officier van justitie bij het functioneel parket met de vervolging van het strafbare feit is belast (hierna: LP- en FP-zaken) en die zaak bij een van de vier zogenoemde concentratierechtbanken aanhangig is gemaakt.⁵ Om de met de huidige regeling ervaren belemmeringen waar mogelijk weg te nemen, introduceert dit wetsvoorstel in de eerste plaats een structurele voorziening die de concentratierechtbanken meer flexibiliteit biedt om elkaar bij de afdoening van LP- en FP-zaken bijstand te verlenen. Daartoe worden in het nieuwe artikel 21c Wet RO de zittingsplaatsen en overige zittingsplaatsen van deze rechtbanken over en weer aangewezen als elkaars (overige) zittingsplaatsen. Met deze directe aanwijzing in de Wet RO is voor het kunnen verlenen van onderlinge bijstand in dit type zaken geen ministeriële regeling meer nodig. Ook geldt niet langer de eis dat er sprake is van een tijdelijk gebrek aan zittingscapaciteit. Dit biedt de vier concentratierechtbanken, het landelijk parket en het functioneel parket, binnen bepaalde grenzen, meer flexibiliteit bij het inrichten van de vereiste specialisaties en het afstemmen van aanbod en capaciteit. Daarnaast past het wetsvoorstel de algemene voorziening in de artikelen 46a en 62a Wet RO aan op basis waarvan gerechten elkaar voor een bepaalde periode kunnen bijstaan in geval van tijdelijke capaciteitspro-

⁴ *Rapport afstemming zittingscapaciteit Openbaar Ministerie en Rechtspraak in strafzaken*, Raad voor de rechtspraak en College van procureurs-generaal, 21 december 2018. Aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Rechtsbescherming van 19 maart 2019, *Kamerstukken II 2018/19*, 29 279, nr. 496.

⁵ De vier concentratierechtbanken voor LP-en FP-zaken zijn: de rechtbank Amsterdam, de rechtbank Rotterdam, de rechtbank Oost-Brabant en de rechtbank Overijssel.

blemen. Voorgesteld wordt, kort gezegd, dat de Minister de bevoegdheid heeft om een of meer gerechten aan te wijzen waarvan de zittingsplaatsen en overige zittingsplaatsen voor de behandeling van een bepaalde categorie van zaken voor beperkte tijd worden aangewezen als zittingsplaatsen van een ander gerecht. Hierdoor kan een gerecht dat kampt met een tijdelijk gebrek aan voldoende zittingscapaciteit, met gebruikmaking van de zittingscapaciteit van een ander gerecht, tijdelijk zaken buiten de eigen territoriale grenzen behandelen zonder dat deze zaken hoeven te worden overgedragen aan het andere gerecht. De zaak blijft – anders dan nu het geval is – dus formeel aanhangig bij het oorspronkelijke gerecht overeenkomstig de algemene regels van de relatieve competentie. In het vervolg van deze toelichting wordt voor het gemak telkens over de inzet van rechters bij de rechtbanken gesproken, maar het gestelde is mutatis mutandis van toepassing op de inzet van raadsheren bij de gerechtshoven.

1.2 Uitgangspunten

Om een kwalitatief goede, toegankelijke en efficiënte rechtspraak te waarborgen moet de rechterlijke organisatie in staat zijn tijdig en effectief te reageren op piekbelastingen die zich binnen een gerecht kunnen voordoen. Van een piekbelasting kan bijvoorbeeld sprake zijn als een gerecht te maken krijgt met een plotseling – onvoorziene – verhoogde instroom van zaken, met zaken die een gespecialiseerde behandeling vergen die op dat moment niet bij het gerecht voorhanden is waardoor de behandeling relatief veel extra capaciteit vergt, met een (langdurige) afwezigheid van personeel door ziekte of als gevolg van vacatures, of met verbouwingen aan het gerechtsgebouw waardoor tijdelijk minder zittingsruimte voorhanden is. Dergelijke piekbelastingen kunnen leiden tot oplopende doorlooptijden en achterstanden bij een gerecht. Een uitgangspunt van de inrichting van de (herziene) gerechtelijke kaart is dat de schaalgrootte van ieder gerecht voldoende is om in beginsel alle zaken die binnen zijn relatieve competentie vallen af te kunnen doen. Ook indien sprake is van piekbelasting, moet deze in eerste instantie binnen een gerecht zelf worden opgevangen, bijvoorbeeld door de flexibele inzet van rechters over teams en locaties of het verleggen van zaakstromen naar andere zittingsplaatsen van hetzelfde gerecht. Niettemin kan een gerecht te maken krijgen met een piekbelasting waarbij een buitengewoon beroep wordt gedaan op de beschikbare zittingscapaciteit van het gerecht, en waarvoor voornoemde maatregelen geen soelaas bieden. Indien de oplossing niet binnen het eigen gerecht kan worden gevonden, dan kunnen andere gerechten van gelijk niveau om bijstand worden verzocht. Hier zijn grofweg twee modaliteiten voor: de behandeling van de zaak door rechters van een ander gerecht als rechter-plaatsvervangers en het verplaatsen van de behandeling van zaken naar een ander gerecht met inzet van de capaciteit van dat andere gerecht.

Gelet op het belang van toegankelijkheid – in de zin van nabijheid – van rechtspraak geldt als uitgangspunt dat een gerecht bij gebrek aan zittingscapaciteit die niet intern kan worden opgevangen eerst een oplossing probeert te vinden door middel van het inzetten van rechters van een ander gerecht als rechter-plaatsvervangers.⁶ Op deze manier worden de gevolgen voor rechtzoekenden zo klein mogelijk gehouden doordat de zaak in principe wordt behandeld door het gerecht waar deze is aangebracht en in een zittingsplaats van dat gerecht. Als deze mogelijkheid onvoldoende soelaas biedt, kan het gerecht met een tijdelijk gebrek aan zittingscapaciteit zaken ter behandeling en beslissing verwijzen naar een ander gerecht. Het wetsvoorstel is erop gericht om

⁶ De grondslag hiervoor is geregeld in de artikelen 40, tweede lid, (rechters) en 58, tweede lid, (raadsheren) Wet RO.

belemmeringen die gerechten hierbij in de praktijk ondervinden zoveel mogelijk weg te nemen. Daarbij is een aantal uitgangspunten van belang. In de huidige artikelen 46a en 62a Wet RO is de bevoegdheid om een bepaalde categorie van zaken aan te wijzen die bij een tijdelijk gebrek aan voldoende zittingscapaciteit kan worden overgedragen aan een ander gerecht bij de Minister neergelegd. Deze keuze is bij de Wet herziening gerechtelijke kaart (Wet HGK) gemaakt en past binnen de algemene overwegingen van de wetgever bij het stelsel van zittingsplaatsen dat met de Wet HGK is geïntroduceerd. Een belangrijk uitgangspunt van dat stelsel is dat op de aanwijzing van zittingsplaatsen parlementaire controle mogelijk moet zijn. Dit uitgangspunt blijft met dit wetsvoorstel gehandhaafd. Voor de toepassing van de mogelijkheid die de artikelen 46a en 62a Wet RO bieden, is daarom ook in de toekomst een ministeriële regeling nodig.

Een tweede uitgangspunt voor de regeling van het elders doen behandelen van zaken is dat de toepassing ervan kenbaar, duidelijk en transparant is voor in eerste instantie de procespartijen, maar ook meer in het algemeen voor de samenleving. Dit houdt bijvoorbeeld in dat het voor justitiabelen vooraf kenbaar moet zijn bij welke griffie de stukken voor een zaak moeten worden ingediend en op welke locatie een specifieke zaak op zitting zal komen. Om dit te bewerkstelligen moet een gerecht dat gebruik maakt van de mogelijkheid van het op grond van de artikelen 42a en 64a Wet RO elders doen behandelen van zaken, in het eigen zaaksverdelingsreglement aangeven in welke zittingsplaatsen buiten het eigen arrondissement of ressort de betreffende zaken kunnen worden behandeld. Artikel 21 Wet RO, op grond waarvan een gerechtsbestuur een zaaksverdelingsreglement moet opstellen, is zodanig algemeen gesteld dat het ook ziet op (overige) zittingsplaatsen die op grond van de artikelen 46a en 62a Wet RO zijn aangewezen.

2. Flexibilisering van de zaaksafdoening

2.1 Artikelen 46a/62a Wet RO: knelpunten in de praktijk

De huidige artikelen 46a en 62a Wet RO bieden de mogelijkheid om, als sprake is van een tijdelijk gebrek aan voldoende zittingscapaciteit, de afdoening van een bepaalde categorie van zaken tijdelijk te verwijzen naar een ander gerecht ter behandeling en beslissing. In de praktijk is tot op heden slechts in geringe mate gebruik gemaakt van deze regeling. Dit is het gevolg van praktische knelpunten die bij de inzet van dit instrument worden ervaren, terwijl er in bepaalde gevallen wel behoefte bestaat aan de inzet ervan. De Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal (hierna: College) hebben aandacht gevraagd voor de technische en administratieve problemen die zich voordoen als zaken op grond van de bestaande regeling worden overgedragen naar een ander gerecht. In dat geval moet een zaak uit de databases van het gerecht en/of het parket in het oorspronkelijke arrondissement worden gehaald en in de databases in het arrondissement waarnaar is verwezen worden ingevoerd. De Rechtspraak en het openbaar ministerie ervaren bij een dergelijke technische overdracht belemmeringen die te maken hebben met de arrondissementale inrichting van het zaaksregistratiesysteem. Het gevolg daarvan is dat de betreffende zaken handmatig moeten worden overgezet. Een tweede knelpunt is dat het op grond van de huidige regeling noodzakelijk is om elke individuele zaak waarin behandeling op een andere locatie wenselijk wordt geacht, formeel te verwijzen naar het andere gerecht. Deze werkwijze brengt onnodige administratieve lasten met zich en kent een groot (administratief) afbreukrisico, vooral bij zaken van het landelijk parket en functioneel parket die naar hun aard en omvang complex zijn en vaak al lang voordat een zaak aanhangig is gemaakt in het registratiesysteem zijn ingevoerd.

Ook de Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart constateerde in haar rapport van december 2017 dat er aanleiding kan zijn de artikelen 46a en 62a Wet RO aan te passen. De Commissie constateerde dat het in deze bepalingen geregelde instrument nu niet of nauwelijks wordt gebruikt, terwijl er in de (strafrecht)praktijk wel problemen zijn die verband houden met een beperkte zittingscapaciteit. De precieze aard van deze problemen en de mogelijke oplossingen behoeven aandacht, aldus de Commissie. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt hieraan invulling gegeven.

2.2 Voorgestelde oplossingen

2.2.1 Structurele voorziening voor LP-en FP-zaken (nieuw artikel 21c Wet RO)

Het wetsvoorstel stelt in het nieuwe artikel 21c Wet RO een structurele voorziening voor die het openbaar ministerie en de vier concentratierechtbanken meer flexibiliteit biedt bij de afdoening van LP- en FP-zaken. Er wordt ten aanzien van de vier concentratierechtbanken gekozen voor een structurele voorziening, omdat voor de LP- en FP-zaken die bij deze rechtbanken aanhangig zijn gemaakt het risico op capaciteitsproblemen groter is door hun concentratie bij vier rechtbanken. Bij zowel het landelijk parket als het functioneel parket kan dit type zaken soms leiden tot onvoorziene fluctuaties in het aanbod. Er doet zich dan een situatie voor waarbij op korte termijn extra capaciteit nodig is die niet binnen de vier concentratierechtbanken zelf opgevangen kan worden. Het betreft hierbij bijvoorbeeld zaken van terugkerende jihadstrijders en de financiering van terrorisme. Het is niet altijd voorzienbaar wanneer dergelijke zaken zich voordoen, terwijl het gelet op de aard en impact van dit type strafzaken van belang is dat geen vertraging in de behandeling ontstaat. Bovendien is het wenselijk dat bij dit type zaken, vanwege het houden van overzicht en vanwege de geconcentreerde kennis en deskundigheid, ook bij rechter-commissarissen, alleen uitgeweken wordt naar een van de andere concentratierechtbanken. Om voornoemde redenen is het noodzakelijk dat concentratierechtbanken permanent beschikken over een wettelijke voorziening die het mogelijk maakt eventuele capaciteitsproblemen voor deze zeer specifieke soort strafzaken snel en flexibel onderling op te vangen. Daarbij is relevant dat bij dit type zaken in principe veel minder een aspect van lokale verbondenheid geldt dan bij andere strafzaken. Zowel het landelijk parket als het functioneel parket hebben een nationale, of zelfs internationale rol en behandelen strafzaken met verdachten uit het hele land (en het buitenland). Daardoor hebben LP- en FP-zaken in beginsel weinig tot geen binding met een bepaalde regio.

2.2.2 Tijdelijke aanwijzing van zittingsplaatsen (nieuwe artikelen 46a en 62a Wet RO)

Op grond van de nieuwe artikelen 46a en 62a Wet RO kan de Minister een of meer gerechten aanwijzen waarvan de zittingsplaatsen en overige zittingsplaatsen voor de behandeling van een bepaalde categorie van zaken worden aangewezen als (overige) zittingsplaatsen van een ander gerecht. Het gerecht dat kampt met tijdelijke capaciteitsproblemen beschikt dus op basis van een aanwijzingsbesluit van de Minister voor een bepaalde duur over zittingsplaatsen die buiten de eigen territoriale grenzen gelegen zijn en waar in het aanwijzingsbesluit specifiek genoemde categorieën van zaken kunnen worden behandeld en beslist. Het blijft in dat geval een zaak van het gerecht waar deze was aangebracht; de zaak hoeft niet meer te worden overgedragen. Een ander nieuw element van de artikelen 46a en 62a Wet RO, dat beoogt bij te dragen aan de efficiëntere inzet van zittingscapaciteit, is dat de aanwijzing betrekking kan hebben op meerdere rechtbanken binnen wiens rechtsgebied een zaak van een rechtbank met capaciteitsproblemen kan

worden behandeld. Op dit moment kan de aanwijzing op grond van artikel 46a, eerste lid, slechts op één rechtbank zien waarnaar zaken kunnen worden verwezen ter behandeling en beslissing. Dit brengt een beperking met zich bij het zoeken naar een flexibele oplossing voor capaciteitsproblemen bij een gerecht. Het biedt immers alleen een oplossing voor zover die ene rechtbank waarnaar verwezen kan worden voldoende zittingscapaciteit beschikbaar heeft om zaken vanuit een ander gerecht op te vangen. De nieuwe regeling biedt daarom de mogelijkheid om in de aanwijzing meer dan één gerecht op te nemen waar de zaken kunnen worden afgehandeld.

3. Administratieve lasten en andere effecten

De voorgestelde nieuwe regeling van de artikelen 46a en 62a Wet RO heeft naar verwachting in de praktijk geen noemenswaardige gevolgen voor rechtzoekenden. Het principe dat in bijzondere gevallen de mogelijkheid moet bestaan om een zaak te behandelen op een zittingslocatie buiten de territoriale grenzen van het gerecht waar de zaak is aangebracht, is reeds vervat in de huidige artikelen 46a en 62a Wet RO. De voorgestelde wijziging van deze artikelen beoogt met name tegemoet te komen aan de belemmeringen die gerechten zelf in de praktijk ervaren bij de toepassing van deze mogelijkheid. De voorgestelde wijziging is in dat verband ook juist in het belang van rechtzoekenden, nu de artikelen 46a en 62a Wet RO eraan beogen bij te dragen dat vertraging in de behandeling van zaken als gevolg van tijdelijk gebrek aan zittingscapaciteit zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Voor de gerechten die gebruik willen maken van de artikelen 46a en 62a Wet RO brengen de voorgestelde wijzigingen een verlichting mee van (administratieve) lasten. Door de gewijzigde opzet van de bepalingen hoeven zij, bij toepassing van de mogelijkheid, zaken niet langer (handmatig) uit het systeem van het ene gerecht te verwijderen en vervolgens op te nemen in het systeem van het andere gerecht. Hiermee wordt ook de kans op fouten, en de mogelijke vertraging in behandeling van zaken die daarvan het gevolg is, verkleind. De verwachte lastenverlichting laat zich evenwel lastig inschatten en leidt niet tot noemenswaardige besparingen voor de Rechtspraak, nu de regeling van de artikelen 46a en 62a Wet RO sowieso is bedoeld om uitsluitend in uitzonderingsgevallen toe te passen. Het is niet de verwachting en ook niet de bedoeling dat van de mogelijkheid die deze artikelen bieden in de praktijk veelvuldig gebruik zal worden gemaakt. In de gevallen waarin het in het kader van het voorkomen van vertragingen in zaaksbehandelingen als gevolg van tijdelijk gebrek aan zittingscapaciteit noodzakelijk is om zaken buiten de eigen territoriale grenzen te doen behandelen, dienen gerechten evenwel te beschikken over een instrumentarium dat geen onnodige belemmeringen opwerpt.

Ook de nieuwe regeling van artikel 21c Wet RO heeft naar verwachting in de praktijk weinig noemenswaardige effecten voor rechtzoekenden. Reeds op dit moment bestaat de mogelijkheid voor het openbaar ministerie om zaken van het landelijk parket of functioneel parket bij een van de vier concentratierechtbanken aanhangig te maken. Daardoor kan bijvoorbeeld een verdachte er nu al mee te maken krijgen dat een zaak die binnen de competentie van deze parketten valt wordt behandeld op een zittingslocatie buiten het arrondissement waarin zijn woonplaats is gelegen. In dat geval kan de situatie zich voordoen dat betrokkene een langere afstand naar een zitting moet afleggen dan wanneer de zaak zou worden behandeld op een zittingslocatie binnen het arrondissement van de eigen woonplaats.

4. Consultatie en advisering

Een concept van dit wetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak, het College van procureurs-generaal, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de president van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad, de Nederlandse orde van advocaten (NOvA), de Autoriteit persoonsgegevens en de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG). Daarnaast bestond voor een ieder de mogelijkheid zijn zienswijze in te brengen in het kader van de internetconsultatie van het concept. De internetconsultatie heeft niet tot reacties geleid.

De Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven zich te kunnen verenigen met het wetsvoorstel en spreekt daarvoor zijn waardering uit⁷. De Raad geeft daarbij aan dat het wetsvoorstel tegemoet komt aan een dringende behoefte in de praktijk. Het College van procureurs-generaal heeft aangegeven verheugd te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en zich er geheel mee te kunnen verenigen⁸. Het College deelt te verwachting dat de nieuwe regeling de vier concentratierechtbanken, het landelijk parket en het functioneel parket, binnen bepaalde grenzen, meer flexibiliteit zal bieden bij het inrichten van de vereiste specialisaties en het afstemmen van aanbod en capaciteit. De president van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad hebben bericht dat het concept hen geen aanleiding geeft tot commentaar. Ook de Autoriteit persoonsgegevens en de KBvG hebben aangegeven geen opmerkingen te hebben bij het concept. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft besloten geen formeel advies uit te brengen op het wetsvoorstel. De NOvA heeft afgezien van het uitbrengen van advies.

De NVvR heeft inhoudelijk advies uitgebracht en geeft in overweging het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op onderdelen aan te passen⁹. De NVvR heeft geen opmerkingen bij het nieuwe artikel 21c Wet RO; het advies betreft alleen de artikelen 46a en 62a Wet RO. In het navolgende wordt hierop ingegaan.

De NVvR merkt allereerst op dat in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat het in geval van capaciteitsgebrek bij een gerecht de voorkeur geniet om rechters uit een ander gerecht als plaatsvervanger in te zetten. Volgens de NVvR is dit een financieel onaantrekkelijke optie voor het gerecht dat rechters op deze wijze uitleent, omdat het hiervoor geen financiering ontvangt. De NVvR adviseert daarom de inzet van rechter-plaatsvervangers (financieel) te faciliteren.

In reactie hierop zij opgemerkt dat uit praktijkervaringen met de toepassing van de huidige artikelen 46a en 62a Wet RO niet is gebleken van knelpunten op het gebied van financiële effecten voor gerechten van het wederzijds inzetten van rechters als plaatsvervangers. Zoals in het voorgaande al is opgemerkt, ervaren de gerechten veeleer als knelpunt de administratieve belemmeringen die momenteel samenhangen met het verlenen van wederzijdse bijstand door middel van het overdragen van zaken volgens de huidige regeling. Het wetsvoorstel ziet erop deze knelpunten zoveel mogelijk weg te nemen. Een andere in de praktijk bestaande beperking bij het wederzijds verlenen van bijstand is dat het van de bereidwilligheid van rechters afhangt om op locatie bij een ander gerecht als rechter-plaatsvervanger op te treden. Ook dit houdt geen verband met mogelijke financiële effecten voor de betrokken gerechten. Er bestaat daarom geen aanleiding te komen met aanvullende maatregelen om gerechten financieel of anderszins te faciliteren.

De NVvR vraagt voorts om nadere invulling van verschillende begrippen die in de voorgestelde artikelen worden gebruikt: «tijdelijk», «noodza-

⁷ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kelijk» en «gebrek aan zittingscapaciteit». Verder zou duidelijk moeten zijn hoe lang een aanwijzing mag duren. Ook merkt de NVvR op dat op grond van de artikelen 46a en 62a Wet RO de Minister de gerechten waarop een aanwijzing betrekking heeft niet hoeft te horen alvorens tot een aanwijzing over te gaan.

Als het gaat om begrippen waarnaar de NVvR verwijst, is van belang dat deze doorgaans nu al voorkomen worden in de huidige tekst van de artikelen 46a en 62a Wet RO. In de praktijk is niet gebleken van onduidelijkheden bij de interpretatie van deze begrippen. De kern van het voorliggende wetsvoorstel is niet het introduceren van een nieuwe aanwijzingsbevoegdheid of het aanpassen van de inhoudelijke criteria in welke gevallen van de aanwijzingsbevoegdheid gebruik kan worden gemaakt. Het wetsvoorstel heeft tot doel enkele procedurele aspecten die samenhangen met het inzetten van de aanwijzingsbevoegdheid zodanig aan te passen dat in de praktijk door gerechten ervaren problemen zoveel mogelijk worden weggenomen.

De NVvR constateert terecht dat de Minister, alvorens toepassing te geven aan de artikelen 46a en 62a Wet RO, niet de betrokken gerechten hoeft te horen. Evenwel moet de Minister op grond van deze artikelen tevoren wel de Raad voor de rechtspraak horen. Dit volgt al uit de huidige artikelen 46a en 62a Wet RO. Via het horen van de Raad kan de inbreng vanuit de betrokken gerechten worden verzekerd. Het door de NVvR in overweging gegeven alternatief om in de wet als voorwaarde voor toepassing van de aanwijzingsbevoegdheid op te nemen dat het betrokken gerecht aangeeft dat ondersteuning nodig is, is daarom niet overgenomen. Een aanwijzing is altijd in de tijd beperkt, zoals blijkt uit het met dit wetsvoorstel niet gewijzigde tweede lid van de artikelen 46a en 62a Wet RO.

Tot slot merkt de NVvR op dat de voorgestelde artikelen 46a en 62a Wet RO tot gevolg zullen hebben dat de afstand tussen rechtzoekenden en gerechten wordt vergroot, nu de kans bestaat dat er een langere afstand moet worden afgelegd naar een zittingsplaats. Volgens de NVvR is dit opmerkelijk, nu een tendens zichtbaar lijkt om die afstand te verkleinen. Daarnaast lijkt volgens de NVvR het vergroten van de afstand strijdig met Europese regelgeving, bijvoorbeeld als het consumentenrecht en kleine strafzaken betreft.

In reactie hierop zij allereerst opgemerkt dat, zoals hierboven al is aangegeven, met de wijziging van de artikelen 46a en 62a Wet RO geen nieuwe of andere bevoegdheid in het leven wordt geroepen. Het klopt dat de inzet van de regering mede is gericht op het verkleinen van de afstand tussen rechtzoekende en de rechtspraak. Een voorbeeld hiervan vormt het experimenteren met buurtrechters. Met die ontwikkeling is op zichzelf niet strijdig dat de mogelijkheid bestaat om in uitzonderlijke gevallen zaken van een gerecht dat kampt met tijdelijke capaciteitsproblemen te doen behandelen in een zittingsplaats van een ander gerecht. Dat laatste dient een geheel ander doel, namelijk het zoveel mogelijk voorkomen dat afdoeningstermijnen van rechtszaken oplopen als gevolg van zulke capaciteitsgebreken. Dat doel houdt verband met eveneens bestaande internationaalrechtelijke verplichtingen, beschermd door onder meer artikel 6 EVRM, namelijk het recht op een voldoende tijdige uitspraak door een rechter. Het spreekt voor zich dat het bij het elders doen behandelen van zaken moet gaan om tijdelijke uitzonderingssituaties; de artikelen 46a en 62a Wet RO zijn hierop ook ingericht.

Tot slot zij opgemerkt dat met de aanwijzing alleen een *bevoegdheid* en niet een *verplichting* voor gerechten ontstaat om zaken in een zittingsplaats buiten de eigen territoriale grenzen te laten behandelen. Het is aan het gerecht zelf om te beslissen of het van die mogelijkheid gebruik maakt.

II. ARTIKELGEWIJS DEEL

Artikel I

Onderdeel A (artikel 21c Wet RO)

Het voorgestelde artikel 21c Wet RO strekt ertoe de zittingsplaatsen en overige zittingsplaatsen van iedere concentratierechtbank voor zaken van het landelijk parket en het functioneel parket van rechtswege aan te wijzen als (overige) zittingsplaatsen van de andere concentratierechtbanken voor deze zaken. Het effect van de voorgestelde bepaling is dat bijvoorbeeld een zaak van het landelijk parket die aanhangig wordt gemaakt bij de concentratierechtbank Amsterdam kan worden behandeld in een zittingsplaats binnen het arrondissement Overijssel. Wanneer een zaak van het landelijk parket of functioneel parket op grond van artikel 21c Wet RO wordt behandeld buiten het arrondissement van de rechtbank waar de zaak aanhangig is gemaakt, gaat deze zaak niet over van de ene rechtbank naar de andere. Het blijft derhalve een zaak van de rechtbank waar deze aanhangig is gemaakt. In het hierboven gegeven voorbeeld wordt de zaak van het landelijk parket derhalve behandeld als een zaak van de rechtbank Amsterdam in een in het arrondissement Overijssel gelegen zittingsplaats. De betreffende zaak kan aldaar worden behandeld door rechters van de rechtbank Overijssel, in de hoedanigheid van rechter-plaatsvervanger van de rechtbank Amsterdam. Op grond van artikel 40, tweede lid, Wet RO zijn de rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast in een rechtbank van rechtswege rechter-plaatsvervanger in de overige rechtbanken. De wederzijdse aanwijzing van (overige) zittingsplaatsen met artikel 21c Wet RO heeft alleen betrekking op de behandeling van zaken van het landelijk parket en het functioneel parket door de concentratierechtbanken, voor zover het zaken betreft die bij een concentratierechtbank aanhangig zijn gemaakt. De bepaling ziet derhalve niet op andere type (straf)zaken en niet op zaken van het landelijk parket en functioneel parket die op grond van de normale regels van de relatieve competentie mogelijk zijn aangebracht bij een andere rechtbank (bijvoorbeeld de rechtbank Midden-Nederland).

Onderdelen B en C (artikelen 46a, eerste lid, en 62a, eerste lid, Wet RO)

In het navolgende wordt, omwille van de eenvoud, alleen ingegaan op de wijziging van artikel 46a. Het daarin gestelde is mutatis mutandis van toepassing op de wijziging van artikel 62a. Artikel 46a, eerste lid, geeft kort gezegd de Minister de bevoegdheid om een of meer rechtbanken aan te wijzen waarvan de zittingsplaatsen en overige zittingsplaatsen voor de behandeling van een bepaalde categorie van zaken worden aangewezen als (overige) zittingsplaatsen van een andere rechtbank. Een dergelijke aanwijzing kan alleen worden gegeven in geval van een tijdelijk gebrek aan voldoende zittingscapaciteit. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is al ingegaan op de aanleiding van deze wijziging en de beoogde toepassing hiervan in de praktijk. In het onderstaande wordt daarom alleen stilgestaan bij de verschillen en overeenkomsten tussen enerzijds de nieuw voorgestelde regeling van artikel 21c en anderzijds de nieuw voorgestelde regeling van artikel 46a.

Een belangrijk verschil is dat artikel 21c zich beperkt tot strafzaken van het landelijk parket en het functioneel parket, waarvan de concentratierechtbanken bevoegd zijn om kennis te nemen. Artikel 46a, eerste lid, ziet daarentegen op zaken op alle mogelijke rechtsterreinen, ook buiten het strafrecht. Een ander verschil is dat artikel 21c voorziet in de aanwijzing van rechtswege van de zittingsplaatsen van elk van de vier concentratierechtbanken als zittingsplaatsen van de andere concentratierechtbanken. In geval van toepassing van artikel 46a, eerste lid, kunnen van iedere

rechtbank in Nederland de zittingsplaatsen worden aangewezen als zittingsplaats van iedere andere rechtbank in Nederland voor een zaak van de in de aanwijzing bepaalde categorie. Een verschil betreft voorts de duur van de aanwijzing. De regeling van artikel 21c kent een permanent karakter; er is geen beperking in de tijd. De noodzaak om zaken van het landelijk parket en het functioneel parket van de ene concentratierechtbank te kunnen behandelen in een zittingsplaats van een andere concentratierechtbank is al vast komen te staan, zoals toegelicht in het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De regeling van artikel 46a, eerste lid, is bedoeld om een tijdelijke oplossing te bieden in uitzonderlijke gevallen, namelijk wanneer het door een rechtbank kunnen behandelen van zaken buiten het eigen arrondissement noodzakelijk is als gevolg van tijdelijk onvoldoende zittingscapaciteit binnen het eigen arrondissement. Het tweede lid van artikel 46a, dat niet wordt gewijzigd met dit wetsvoorstel, beperkt de duur van zo'n aanwijzing tot ten hoogste drie jaren, met een eenmalige verlengingsmogelijkheid van ten hoogste een jaar.

Een belangrijke overeenkomst tussen de regelingen is dat, indien door een rechtbank gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om een zaak op een zittingsplaats buiten het eigen arrondissement te laten behandelen, het een zaak blijft van de rechtbank waar de zaak aanhangig is gemaakt. De zaak gaat derhalve niet over van de ene naar de andere rechtbank.

Artikel II (wijziging van andere wetten)

Het nieuwe artikel 21c Wet RO wordt opgenomen in afdeling 2 van hoofdstuk 2 van die wet. Zonder nadere aanpassing zou dat artikel ook komen te gelden voor de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Op deze rechtscolleges is artikel 21b Wet RO, waarin het stelsel van zittingsplaatsen is geregeld, niet van toepassing. Bovendien behandelen deze rechtscolleges geen strafzaken. Om deze redenen wordt aan artikel 3 van de Beroepswet en in artikel 4 van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie toegevoegd dat artikel 21c Wet RO niet van toepassing is op deze rechtscolleges.

Artikel III (overgangsrecht)

Op grond van het overgangsrecht van artikel III blijft een aanwijzing die vóór de datum van invoering van het nieuwe eerste lid van de artikelen 46a en 62a Wet RO ingevolge het vierde lid van die artikelen in de Staatscourant is gepubliceerd, ook na invoering van die nieuwe bepalingen van kracht. Deze eerbiedigende werking van oud recht voorkomt vraagstukken omtrent – onder meer – de kwestie of een zaak die met toepassing van artikel 46a, eerste lid (oud), Wet RO is verwezen naar een rechtbank nog altijd wordt afgedaan als een zaak van die rechtbank. Het overgangsrecht van artikel III maakt duidelijk dat in zo'n geval de rechtbank waarnaar de zaak is verwezen die zaak als een eigen zaak afdoet. Het overgangsrecht brengt voorts mee dat ook ná de datum van invoering van de nieuwe bepalingen zaken op grond van een vóór die datum in de Staatscourant gepubliceerde en op dat moment nog geldende aanwijzing kunnen worden verwezen. Bestaande aanwijzingen komen derhalve met de invoering van dit wetsvoorstel niet van rechtswege te vervallen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker