

Vergaderjaar 2006–2007

30 815

Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Advocatenwet en andere wetten in verband met het afschaffen van het procuraat in burgerlijke zaken en de invoering van elektronisch berichtenverkeer (Wet afschaffing procuraat en invoering elektronisch berichtenverkeer)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 19 juni 2006 en het nader rapport d.d. 19 september 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 25 april 2006, no. 06.001497, 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 het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Advocatenwet en andere wetten in verband met het afschaffen van het procuraat in burgerlijke zaken (Wet afschaffing procuraat), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt allereerst tot afschaffing van het procuraat in burgerlijke zaken. Onder de geldende wet moet de rechtzoekende zich in een procedure voor een rechtbank dan wel voor een gerechtshof laten vertegenwoordigen door een procureur. Advocaten kunnen alleen binnen hun eigen arrondissement als procureur optreden. In een procedure voor een gerecht buiten dat arrondissement behoeven zij bijstand van een collega-advocaat die als procureur fungeert.

De afschaffing van het procuraat leidt ertoe dat advocaten de rechtzoekende voor alle rechtbanken en hoven kunnen vertegenwoordigen². Naast de afschaffing van het procuraat voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid van elektronisch berichtenverkeer met de gerechten, waaronder, op termijn, ook de elektronische verzending van processtukken.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen in hoofdzaak over het elektronisch berichtenverkeer. In verband daarmee acht hij enige aanpassing van het voorstel wenselijk.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 april 2006, nr. 06.001497, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 juni 2006, nr. W03.06.0120/I, bied ik U hierbij aan.

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.

² Voor de Hoge Raad kunnen alleen advocaten ingeschreven in het arrondissement Den Haag optreden.

1. Elektronisch verkeer van berichten en processtukken
De voorgestelde aanvulling van artikel 33 van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering (Rv) behelst een regeling voor het elektronisch verkeer van berichten en processtukken. Invoering van de mogelijkheid van elektronisch berichtenverkeer is noodzakelijk in verband met de «elektronische rol». De Raad merkt over het voorgestelde artikel 33 Rv het volgende op.

a. Beveiliging

Het voorgestelde eerste lid maakt berichtenverkeer langs elektronische weg met een gerecht mogelijk, indien het procesreglement van het desbetreffende gerecht dat toelaat. Onder dit berichtenverkeer kunnen ook processtukken zijn begrepen. Ingevolge het voorgestelde tweede lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur voor het elektronisch verkeer nadere regels worden gesteld en kan daarin tevens worden bepaald in welke gevallen het verkeer van berichten en processtukken uitsluitend elektronisch kan plaatsvinden. Aan het elektronisch verkeer dienen uit een oogpunt van vertrouwelijkheid en betrouwbaarheid eisen te worden gesteld. Omdat langs deze weg onder meer persoonsgegevens worden uitgewisseld en omdat manipulatie en onderschepping van dit berichtenverkeer dient te worden voorkomen, acht de Raad het gewenst dat in het voorgestelde artikel 33 Rv wordt bepaald dat dit verkeer slechts plaatsvindt, indien de vertrouwelijkheid en betrouwbaarheid ervan zijn gewaarborgd overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur te stellen eisen. De Raad adviseert hiertoe.

Voorts merkt de Raad op dat, nu het voorstel mede de verwerking van persoonsgegevens betreft, raadpleging van het College bescherming persoonsgegevens aangewezen is¹. Voorzover de Raad heeft kunnen vaststellen, is dit niet geschied. De Raad adviseert het College alsnog te raadplegen. De Raad gaat ervan uit dat eventuele wijzigingen van betekenis die ten gevolge het advies worden aangebracht, alsnog aan hem ter advisering worden voorgelegd.

b. Tijdstip van ontvangst en verzending

Ingevolge het voorgestelde derde lid van artikel 33 Rv geldt als tijdstip van elektronische ontvangst door het gerecht het tijdstip waarop het bericht een systeem van gegevensverwerking heeft bereikt waarover het gerecht controle heeft. Het voorgestelde vierde lid geeft de omgekeerde regel voor elektronische verzending van stukken door het gerecht. Het tijdstip van verzending is dan het tijdstip waarop het bericht of stuk een systeem heeft bereikt, waarover het gerecht geen controle heeft. De gerechten beschikken over een zogenoemde centrale eindserver waarover zij geen controle hebben als bedoeld in het derde en vierde lid van het voorgestelde artikel 33 Rv². Al het elektronische verkeer van en naar het gerecht wordt via die server geleid. Indien een door of namens de rechtzoekende verzonden bericht of processtuk daar om wat voor reden ook wordt opgehouden en daardoor te laat of niet bij het betrokken gerecht binnenkomt, komt dit volgens de tekst van het voorstel voor risico van de rechtzoekende of zijn advocaat. Dit risico kan de rechtzoekende of zijn advocaat in het elektronische verkeer niet vermijden, nu de eindserver tot het computersysteem van de gerechten behoort. Hetzelfde geldt in het omgekeerde geval dat het gerecht een bericht of stuk elektronisch verzendt dat opgehouden wordt bij de eindserver en dan de beoogde ontvanger niet of niet tijdig bereikt. Voor het geval van uitval van systemen wijst de toelichting op de regeling van artikel 3:37 lid 3 van het Burgerlijk Wetboek (BW), die ook op het elektronische verkeer van toepassing zou kunnen zijn³. Dan zou een verklaring geacht worden het gerecht te hebben bereikt als het niet of niet tijdig bereiken het gevolg is van onder andere een omstandigheid die het gerecht betreft en die rechtvaardigt dat het gerecht daarvan het nadeel draagt. De Raad gaat ervan uit dat artikel 3:37 lid 3 BW ook voor de hiervoor genoemde gevallen van problemen bij de centrale eindserver toepassing vindt. Hij adviseert in artikel 33 Rv een toegespitste, aan artikel 3:37 lid 3 BW ontleende, regeling voor deze gevallen op te nemen en de toelichting aan te passen.

c. Harmonisatie met het bestuursrecht en het strafrecht

In de toelichting is gesteld dat door het vervallen van het instituut van de dubbele rechtsbijstand, harmonisatie plaatsvindt van het civiele recht met het bestuursrecht en het strafrecht, waarin procureursvertegenwoordiging niet is vereist⁴. De Raad merkt op dat die harmonisatie, waar het de ontwikkeling van het elektronisch berichtenverkeer betreft, met het bestuursrecht en het strafrecht ontbreekt⁵. Alleen voor het civiele recht wordt nu het elektronisch berichtenverkeer met de gerechten geregeld. De Raad geeft in overweging ook voor het bestuursrecht en het strafrecht te voorzien in een wettelijke mogelijkheid van elektronisch verkeer van berichten en processtukken en de wettelijke regelingen daaromtrent zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.

¹ Vergelijk artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens.

² De Raad leidt dit af uit het advies van de Raad voor de Rechtspraak van 4 oktober 2005.

³ Memorie van toelichting, Artikel II, onderdeel A (artikel 33 Rv), een na laatste alinea.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 1 (Strekking wetsvoorstel), zesde alinea.

⁵ Artikel 2:17 van de Algemene wet bestuursrecht ziet alleen op het verkeer tussen burgers en bestuursorganen.

1a. In navolging van het advies van de Raad van State is in het tweede lid van artikel 33 Rv bepaald dat in een algemene maatregel van bestuur regels aangaande de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van het elektronisch verzenden van verzoeken, mededelingen en processtukken worden opgenomen.

Naar aanleiding van het advies van de Raad het College bescherming persoonsgegevens te raadplegen wordt opgemerkt dat met de in artikel 33 Rv gegeven grondslag voor het elektronisch berichtenverkeer geen nieuwe regels op het terrein van de verwerking van de persoonsgegevens worden gesteld. Wanneer duidelijk is hoe het thans nog in ontwikkeling zijnde berichtenverkeer eruit komt te zien en welke eisen hiervoor zullen gelden, zal de door de Raad gewenste algemene maatregel van bestuur worden voorbereid. Over deze inhoudelijk op het elektronisch berichtenverkeer ziende maatregel zal aan het College bescherming persoonsgegevens advies worden gevraagd.

1b. Zoals de Raad opmerkt hebben de gerechten over de eindserver geen controle en komt ingevolge de aan de Raad voorgelegde tekst van de leden 3 en 4 van artikel 33 Rv het ophouden van berichten of stukken bij die server voor risico van de rechtzoekende. Het College adviseert een toegespitste, aan artikel 3:37 lid 3 ontleende, regeling voor problemen met de eindserver op te nemen.

Heroverweging van de leden 3 en 4 heeft er echter toegeleid dat een gewijzigde formulering is opgenomen. In de beide leden wordt niet langer gesproken van het hebben van controle door een gerecht, maar van het dragen van verantwoordelijkheid door een gerecht. De verantwoordelijkheid kan zowel de ICT-diensten in eigen beheer als die uitbesteed aan derden omvatten. Op grond van deze ruimere formulering kan een eindserver tot de verantwoordelijkheid van de gerechten wordt gerekend. Een door een rechtzoekende verzonden bericht dat bij de eindserver wordt opgehouden kan derhalve als ontvangen worden beschouwd en een door een gerecht verzonden bericht dat aldaar wordt opgehouden geldt als niet verzonden. Het risico ligt in deze gevallen niet langer bij de rechtzoekende of zijn advocaat. Gelet hierop is een nadere regeling op dit punt niet aan de orde.

1c. Zowel op het terrein van het bestuursrecht als op het gebied van het strafrecht is een regeling aangaande het elektronisch berichtenverkeer in voorbereiding. Deze regelingen zullen waar mogelijk op de regeling in het civiele recht alsmede op elkaar worden afgestemd.

2. Verzending van processtukken langs traditionele weg

Bij niet-elektronische verzending van processtukken – hetgeen vooralsnog de praktijk zal zijn – zal de advocaat stukken die hij voorheen naar de procureur zond, rechtstreeks aan het gerecht zenden. Bij rechtstreekse toezending aan het gerecht mag worden verwacht dat voor de advocaat enige vorm van zekerheid van belang is dat de stukken werkelijk op tijd zijn binnengekomen, gelet op het uitgangspunt in het civiele procesrecht dat het tijdstip van de indiening van de stukken bij het gerecht beslissend is¹. De Raad geeft in overweging om analoog aan artikel 6:14 van de Algemene wet bestuursrecht te bepalen dat het tijdstip van ontvangst van de stukken schriftelijk of elektronisch wordt bevestigd.

2. De Raad geeft in overweging zekerheid op te nemen voor de advocaat dat de stukken die per post worden verzonden werkelijk op tijd zijn binnengekomen.

Zoals door de Raad wordt aangegeven is uitgangspunt dat het tijdstip van indiening bij het gerecht beslissend is. Een tijdige indiening wordt in de eerste plaats verzekerd door een tijdige verzending van stukken. Ook thans dient een advocaat stukken tijdig (aan de procureur) te verzenden en met termijnen rekening te houden. Dit wordt door het wegvallen van het instituut procureur niet anders. Door het ontbreken van de tussenschakel van de procureur vindt daarentegen wel tijdwinst plaats voor de advocaat. Daarbij komt dat thans bij toezending van processtukken aan een gerecht ook geen ontvangstbevestiging wordt verzonden, hetgeen tot op heden niet tot problemen pleegt te leiden. Wanneer een advocaat zekerheid wenst heeft deze voorts de mogelijkheid de stukken aangetekend te verzenden.

¹ Zie bijvoorbeeld de artikelen 82, derde lid, 84, eerste lid, 287, tweede lid, en 359 Rv.

Hier staat tegenover dat met name een schriftelijke ontvangstbevestiging voor de gerechten een extra werkbelasting zal vormen. Gelet op het bovenstaande wordt niet overgegaan tot het voorstellen van een ontvangstbevestiging voor per post verzonden stukken.

3. Het landelijk advocatentableau

Onder de geldende wet zijn advocaten in een bepaald arrondissement ingeschreven op een tableau dat berust onder de griffier van de rechtbank van dat arrondissement. Met het oog op de afschaffing van het procuraat introduceert het voorgestelde artikel 8, eerste en tweede lid, van de Advocatenwet een landelijk advocatentableau, dat in stand wordt gehouden door de secretaris van de algemene raad van de Nederlandse Orde van Advocaten. Het voorgestelde tableau bevat de persoonsgegevens (naam, geslacht, geboortedatum en titulatuur), de neutrale statusgegevens (beëdigd, geschorst, geschrapt), de communicatiegegevens (telefoon en email) alsmede de kantoorgegevens (adres en communicatiegegevens) van alle in Nederland werkzame advocaten.

Ingevolge de tweede volzin van het eerste lid is het tableau toegankelijk voor de gerechten, de Raden voor Rechtsbijstand en de orden in de arrondissementen. In de toelichting wordt evenwel opgemerkt dat de gegevens betreffende de status van een advocaat voor eenieder van belang zijn¹. De Raad onderschrijft deze opmerking. Hij adviseert te bepalen dat gegevens over de status van een advocaat voor eenieder toegankelijk zijn.

3. Aan het advies van de Raad om in het wetsvoorstel te bepalen dat de gegevens over de status van de advocaat voor een ieder toegankelijk zijn is gevolg gegeven. Artikel 8, eerste lid, is op dit punt aangevuld. Tevens is voor de duidelijkheid aangegeven dat de overige gegevens, de gegevens aangaande de advocaat en de kantoorgegevens, voor de gerechten, de raden voor rechtsbijstand en de orden in de arrondissementen toegankelijk zijn.

4. De woonplaatskeuze

Ingevolge het geldende artikel 12, derde lid, tweede volzin, van de Advocatenwet moet de advocaat die zijn kantoor niet heeft in de gemeente waar de rechtbank waarbij hij is ingeschreven is gevestigd, in die gemeente woonplaats kiezen en daarvan doen blijken bij de griffie. Nu volgens het wetsvoorstel de advocaten op een landelijk tableau worden ingeschreven, zij door het hele land proceshandelingen kunnen verrichten en er geen specifieke relatie meer met een bepaalde rechtbank bestaat, komt deze bepaling te vervallen.

De Raad merkt op dat de voorgestelde wijziging, die op zichzelf voortvloeit uit de afschaffing van het procuraat, niet aansluit bij artikel 111, tweede lid, aanhef en onder a Rv, op grond waarvan in de dagvaarding moet worden vermeld dat de eiser woonplaats kiest in de gemeente waar de rechter zitting houdt. In zaken waarin verplichte procesvertegenwoordiging is vereist, is immers voldoende dat de eiser woonplaats kiest op het kantoor van de betrokken advocaat.

De Raad adviseert de tekst van laatstgenoemde bepaling aldus aan te passen dat de eiser geen woonplaatskeuze ter griffie behoeft te doen, indien verplichte procesvertegenwoordiging is vereist.

4. Artikel 111, tweede lid, onder a, Rv bevat niet langer de eis dat de eiser woonplaats kiest in de gemeente waar de rechter zitting houdt. Ingevolge de op 15 oktober 2005 in werking getreden wet houdende aanpassing van enkele onderdelen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en enige andere wetten in verband met het nieuwe procesrecht dient door de eiser woonplaats gekozen worden in Nederland (Stb. 2005, 455). Aan het advies van de Raad dit artikelonderdeel aan te passen behoeft dan ook geen gevolg meer te worden gegeven.

5. Overgangsrecht

Het is de Raad opgevallen dat niet in overgangsrecht is voorzien. In dagvaardingszaken stelt naar huidig recht de procureur zich. Wie de advocaat is, behoeft niet bekend te zijn. Doordat overgangsrecht ontbreekt, zal vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van de wet, aangezien de procureur dan niet meer bestaat, alle verkeer met de advocaat moeten plaatsvinden, terwijl niet

¹ Memorie van toelichting, Artikel I, onderdeel G (artikel 8 Advocatenwet), tweede alinea.

ekend behoeft te zijn wie dat is. De appeldagvaarding wordt nu veelal aan het adres van de procureur in eerste aanleg uitgebracht. Als niet bekend is wie de advocaat is, is onduidelijk aan welk adres de appeldagvaarding kan worden uitgebracht. De Raad adviseert daarom in overgangsrecht te voorzien.

5. De Raad adviseert in overgangsrecht te voorzien omdat niet bekend hoeft te zijn wie de advocaat is met wie het rechtsverkeer bij het vervallen van de procureur dient plaats te vinden en het onduidelijk zou zijn aan welk adres de appeldagvaarding kan worden uitgebracht.

Ter voorkoming van onduidelijkheid is een bepaling aan het wetsvoorstel toegevoegd waarin is bepaald dat de ten tijde van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel in een zaak gestelde procureur als de advocaat in deze zaak wordt beschouwd. In de praktijk zal de reeds in een zaak optredende advocaat de zaak als advocaat blijven behartigen. Van deze advocaat wordt met deze regel verlangd dat hij aangeeft dat hij de vroegere procureur (en thans advocaat) vervangt. Voorts is opgenomen dat artikel 63, eerste lid, Rv zoals dit luidde voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel van toepassing blijft op uitspraken voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gedaan. Een exploit van verzet, hoger beroep of cassatie kan op grond van deze bepaling dan ook nog steeds aan het kantoor van de vroegere procureur worden gedaan.

6. Inwerkingtreding

Procureurs nemen de griffies van de gerechten werk uit handen. Afschaffing van het procuraat betekent een werklaststijging voor deze griffies. Met de introductie van een elektronisch roljournaal, de ontwikkeling van een uitgebreider elektronisch berichtenverkeer, een landelijk advocatentableau alsmede een vereenvoudiging van het griffierechtenstelsel, kan de afschaffing van het procuraat zonder al te veel werklastproblemen worden gerealiseerd. Het elektronisch roljournaal wordt momenteel door de Raad voor de Rechtspraak ontwikkeld. Voor het elektronisch berichtenverkeer en een landelijk advocatentableau biedt het wetsvoorstel een grondslag¹. Het voorstel voorziet niet in een vereenvoudiging van het griffierechtenstelsel. De Minister van Justitie heeft evenwel het voornemen geuit daartoe dit jaar een wetsvoorstel in te dienen². Om de extra belasting van de griffies van de gerechten zoveel mogelijk in de hand te houden, adviseert de Raad de afschaffing van het procuraat eerst in werking te laten treden zodra de vereenvoudiging van het griffierechtenstelsel is gerealiseerd.

6. De Raad adviseert de afschaffing van het procuraat eerst in werking te laten treden zodra de vereenvoudiging van het griffierechtenstelsel is gerealiseerd om zo de extra belasting van de griffies van de gerechten zoveel mogelijk in de hand te houden. Indien mogelijk zullen beide wetsvoorstellen gelijktijdig inwerking treden. De afschaffing van het procuraat behoeft echter niet te wachten op de herziening van het griffierechtenstelsel. In het project Landelijk procederen zijn mogelijke problemen tengevolge van de afschaffing van het procuraat voor de inning van de griffierechten onderzocht en is voornamelijk geconstateerd dat de wijze van inning van de griffierechten na de afschaffing van het procuraat strikt genomen niet hoeft te veranderen. Voorgenomen wijzigingen op dit punt worden ingegeven door aanpassing aan de huidige tijd met betere en breder toepasbare nieuwe betaalwijzen, en niet door de afschaffing van het procuraat. Mocht toch van problemen blijken, dan zal in overleg met de Raad voor de rechtspraak naar een oplossing worden gezocht.

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

7. Met de redactionele opmerkingen van de het College is rekening gehouden.

Na advisering door de Raad van State zijn behalve redactionele wijzigingen van ondergeschikte betekenis nog enkele nadere wijzigingen in het wetsvoorstel en toelichting wenselijk gebleken. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om deze wijzigingen, die niet ingrijpend van aard zijn, aan te brengen.

¹ De voorgestelde artikelen 33, eerste lid, Rv en 1, eerste lid, Advocatenwet.

² Brief van de Minister van Justitie van 11 mei 2006, Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VI, nr. 151.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan 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,
J .P. H. Donner

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W03.06.0120/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- Het opschrift van het wetsvoorstel wijzigen door daaraan toe te voegen: alsmede in verband met invoering van elektronisch berichtenverkeer en de citeertitel (artikel LVII) te wijzigen in: Wet afschaffing procureaat en invoering elektronisch berichtenverkeer.
- In artikel I, onderdeel F, de woorden «bij welke inschrijving is verzocht» vervangen door: bij welke de inschrijving werd verzocht.
- In artikel I, tussen de onderdelen I en J, een aanpassing van artikel 82, derde lid, van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering (Rv) in verband met de afschaffing van het procureaat opnemen.
- In artikel I, onderdeel N, na de woorden «De griffier van het gerecht dat een van de in» toevoegen: de.
- Artikel I, onderdelen P en Q in omgekeerde volgorde plaatsen.
- In artikel I, onderdeel X, na artikel 60b, eerste lid, de woorden «aan de rechtbank, bij welke de advocaat is ingeschreven», vervangen door: aan de rechtbank waarbij de advocaat is ingeschreven.
- In artikel II, onderdeel A, in artikel 33, derde en vierde lid, «controle» telkens vervangen door: zeggenschap.
- In artikel II, onderdeel B, de zinsnede onder 2 laten vervallen.
- In artikel VII de woorden «en tweede» laten vervallen.
- In artikel VIII, onderdeel A, onder 2, de woorden «eerste volzin» vervangen door: derde volzin.
- Het tweede artikel VIII vernummeren als: IX, en de daaropvolgende artikelen hernummeren.
- In artikel XXXII het woord «procureurs» vervangen door: van procureurs.
- In artikel XLIV, onder B, het woord «procureurs» vervangen door: procureurs,.
- Artikel XLIX, onderdelen G en F in omgekeerde volgorde plaatsen.
- Een artikel tot wijziging van artikel 23, zesde lid, van de Wet politieregisters opnemen, opdat de daarin voorkomende term «procureur» wordt vervangen door: advocaat.