

Vergaderjaar 1984–1985

19 099

Verruiming van de mogelijkheid van behandeling van burgerlijke zaken door enkelvoudige kamers

B

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 5 december 1984

Bij Kabinetsmissive van 1 mei 1984, nr. 43, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een wetsontwerp met memorie van toelichting, houdende verruiming van de mogelijkheid van behandeling van burgerlijke zaken door enkelvoudige kamers.

1. Voor wat betreft de rechtbankprocedure in eerste aanleg houdt het ontwerp in een omkering van de hoofdregel: all zaken die in deze instantie bij de rechtbank worden aangebracht, hetzij ingevolge dagvaarding of verwijzing naar de terechtzitting (artikel 288a Rv.), hetzij bij verzoekschrift (artikelen 429a en volgende Rv.), zullen in beginsel niet door een meervoudige doch door een enkelvoudige kamer worden afgedaan, behoudens verwijzing naar een meervoudige kamer.

Uw minister voert daartoe in de memorie van toelichting als argumenten aan:

– dat in de praktijk reeds grotendeels (in 1980 naar schatting ongeveer 60% van het totaal der contradictoire zaken) de zaken enkelvoudig worden afgedaan;

– dat omkering van de huidige hoofdregel zal kunnen bijdragen tot verdere ontwikkeling van de enkelvoudige rechtspraak in eerste aanleg;

– dat in het ontwerp een open verwijzingscriterium gehandhaafd is: steeds wanneer de enkelvoudige kamer blijkt dat de zaak ongeschikt is voor behandeling door één rechter, verwijst zij die naar de meervoudige kamer;

– dat de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie, blijkens haar advies van 28 april 1982, in meerderheid geen overwegende bezwaren heeft tegen deze regeling, terwijl andere adviseurs evenmin van bezwaren hebben doen blijken.

De Raad van State is van oordeel dat een verdere ontwikkeling van de unus-rechtspraak alleen verantwoord is, voor zover daarmee kwalitatief goede resultaten kunnen worden geboekt, daaronder begrepen het binnen redelijke termijn behandelen en beslissen van zaken. Het college meent dat uit de hiervoor gereleveerde argumenten, zowel afzonderlijk als in samenhang beschouwd, niet meer volgt dan dat de bestaande regelingen, te weten de artikelen 288a en 429f Rv., in overeenstemming dienen te worden gebracht met de huidige praktijk en wel zodanig dat een eventuele verdere ontwikkeling van de unus-rechtspraak in de hiervoor aangeduide zin geen wettelijke belemmering ondervindt.

De Raad merkt voorts op, dat in de hiervoor bedoelde adviezen, welke

vanuit de praktijk zijn tot stand gekomen, weliswaar geen overwegende bezwaren tegen de onderhavige voorstellen zijn neergelegd, maar dat daarin anderzijds weinig enthousiasme doorklinkt voor het huidige voorstel van de bewindsman. Veeleer lijkt te worden aangedrongen op een meer gematigde regeling, mede met het oog op de ontwikkelingen in de nabije toekomst in dezen.

Ten slotte vraagt de Raad zich af of niet het gevaar aanwezig is – onder invloed van de mede op financiële overwegingen bestaande wens om zoveel mogelijk zaken door zo weinig mogelijk rechters af te doen – dat het voorstel in de praktijk tot een te stringente uitvoering van de hierbedoelde omkering van de hoofdregel en daardoor tot onverantwoorde unus-rechtspraak zal leiden.

Op grond van deze overwegingen is het college dan ook van oordeel, dat Uw minister in de voorgestelde regelingen op dit stuk te ver gaat. De Raad beveelt een gematigde opzet aan, waarin enerzijds de rechtbanken in hun beleid – met betrekking waartoe de gewijzigde formulering van artikel 49 RO een gelukkige is – alle ruimte hebben om naar gelang van de omstandigheden en met het oog op kwalitatief goede rechtspraak binnen redelijke termijn enkelvoudige of meervoudige kamers

te formeren, maar waarin anderzijds niet een druk gaat ontstaan tot toepassing van unus-rechtspraak daar waar dat niet verantwoord is.

2. Op verzoek van uw Minister van Justitie hebben de Hoge Raad der Nederlanden en de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie advies uitgebracht over een eerder ontwerp van het wetsvoorstel. Daarnaast zijn enige andere adviezen over het ontwerp verschenen. Het is de Raad opgevallen dat de strekking van deze adviezen al te summier wordt aangeduid in de memorie van toelichting en dat daarin aan de ernstige bezwaren, welke in de adviezen zijn geuit, voorbij is gegaan. Het college meent dat dit verzuim behoort te worden hersteld.

3. Aan de unus-rechtspraak in appèl geeft uw minister thans, in vergelijking met eerdere ontwerpen, een aanmerkelijke beperking, doordat het onderhavige ontwerp zich slechts uitstrekt tot de zaken, welke aanhangig zijn gemaakt ingevolge het bij of krachtens het eerste Boek van het Burgerlijk Wetboek bepaalde, voor zover zij in eerste instantie enkelvoudig zijn behandeld en beslist. Ook tegen dit deel heeft de Raad echter bezwaren.

Uw minister voert daartoe in de memorie van toelichting (bladzijde 5) onder meer aan, dat juist in familie-zaken behandeling door een gespecialiseerde unus iudex het voordeel biedt van vertrouwelijker contact met de procespartijen. Echter, ondanks het feit dat de behandeling in eerste instantie in een min of meer besloten sfeer heeft plaatsgevonden, blijkt uit het instellen van hoger beroep dat de appellant kennelijk niet tevreden is met de gegeven beslissing. In situaties als deze is het naar het oordeel van de Raad geboden dat de zaak in hoogste feitelijke instantie door drie rechters wordt onderzocht en beslist. Voorts motiveert uw minister het ontwerp met de stelling, dat de hierbedoelde zaken eenvoudig van aard zijn. Weliswaar wordt, naar de Raad bekend is, het merendeel van de zaken in prima door de gespecialiseerde kinderrechtter afgedaan, doch zulks betekent niet dat zij alle eenvoudig van aard zijn. Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad in deze zaken blijkt, dat het dikwijls om ingewikkelde kwesties gaat, bij voorbeeld wanneer pensioenaanspraken in het geding zijn. In dit verband wijst de Raad nog op het voornemen van uw minister (Rijksbegroting 1985, hoofdstuk VI, memorie van toelichting, bladzijde 21)

om een wijziging aan te brengen in het scheidingsprocesrecht, als gevolg waarvan het hoger beroep van voorlopige voorzieningen zal komen te vervallen. De dan overblijvende zaken op grond van Boek 1 BW zijn merendeels zo ingewikkeld dat zij niet voor enkelvoudige behandeling geschikt zijn. Daarmee ontvalt naar de mening van de Raad de reden voor de verwachting dat unus-rechtspraak in hoger beroep in familiezaken zal leiden tot vermindering van persoonsbehoefte bij de gerechtshoven.

Voor een zo ingrijpende wijziging zoals thans door uw minister wordt voorgesteld, is dan ook naar het inzicht van de Raad onvoldoende grond aanwezig.

4. Een verruiming van de enkelvoudige behandeling is reeds aangebracht bij de Wet van 25 januari 1984, houdende enige vereenvoudigingen op het gebied van het personen- en familierecht en het burgerlijk procesrecht (Stb. 1984, 19), in werking getreden op 1 mei 1984 (Stb. 1984, 128). Deze wet wordt ten onrechte niet vermeld in de inleidende paragraaf van de memorie van toelichting.

De bestaande artikelen 288c en d Rv. worden opgenomen in de artikelen 288a en b van het wetsontwerp. De artikelen 288c en d dienen dan ook geschrapt te worden. Dientengevolge moet ook artikel 429f Rv. (Stb. 1984, 19, artikel XVII.D) aangepast worden.

5. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State heeft mitsdien bezwaar tegen het wetsontwerp en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Vice-president van de Raad van State,
W. Scholten

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies nr. W03.84.0162/06.4.49 van de Raad van State van 5 december 1984

- Artikel 288a is, in strijd met het gebruik ter zake in W.Rv., genummerd.
- In artikel III staat als moment van inwerkingtreding ten onrechte een «door Ons» te bepalen tijdstip vermeld. Ingevolge punt 90 van de Aanwijzingen voor de Wetgevings-techniek moet dit zijn: een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.