

Vergaderjaar 1984–1985

19 099

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

C

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 9 juli 1985

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 1 mei 1984, no. 44, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 december 1984, nr. W03.84.0162/06.4.49 moge ik U hierbij aanbieden.

1. Met betrekking tot de unus-rechtspraak in eerste aanleg merkt de Raad van State het volgende op. De Raad is van oordeel dat omkering van de bestaande hoofdregel van de artikelen 288a en volgende van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering te ver gaat; het beveelt een gematigde opzet aan, waarin enerzijds de rechtbanken in hun beleid – met betrekking waartoe hij de gewijzigde formulering van artikel 49, eerste lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie een gelukkige acht – 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. De Raad van State baseert zijn oordeel op de volgende argumenten:

– Uit hetgeen in de memorie van toelichting wordt aangevoerd ter ondersteuning van de voorgestelde omkering van de hoofdregel, zou

slechts volgen dat de artikelen 288a en 429f van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in overeenstemming dienen te worden gebracht met de huidige praktijk en wel zodanig dat een eventuele verdere ontwikkeling van de unus-rechtspraak geen wettelijke belemmering ondervindt.

– In de adviezen genoemd in de memorie van toelichting zijn weliswaar geen overwegende bezwaren tegen de onderhavige voorstellen neergelegd, maar klinkt, aldus de Raad, weinig enthousiasme door voor het huidige wetsvoorstel en veeleer een geluid ten gunste van een meer gematigde regeling.

– Het voorstel zou – onder invloed van de mede op financiële overwegingen bestaande wens om zoveel mogelijk zaken door zo weinig mogelijk rechters af te doen – in de praktijk tot een te stringente uitvoering van de hierbedoelde omkering van de hoofdregel en daardoor tot onverantwoorde unus-rechtspraak kunnen leiden.

Ten aanzien van het laatste argument van de Raad merk ik op dat ik de door de Raad geuite vrees niet deel: ik vertrouw op het beleid van de rechterlijke macht terzake. Van de rechterlijke macht is deze vrees overigens niet geuit.

Naar aanleiding van de overige overwegingen van de Raad merk ik het volgende op.

Tegen unus-rechtspraak in eerste aanleg op zich heeft de Raad van State – evenals de geraadpleegde adviesinstanties – geen bezwaar. Hij heeft evenmin bezwaar tegen een verdere ontwikkeling hiervan, althans voor zover daarmee kwalitatief goede resultaten kunnen worden geboekt, daaronder begrepen het binnen redelijke termijn behandelen en beslissen van zaken. De Raad bepleit echter, in plaats omkering van de hierboven gereleveerde hoofdregel van de artikelen 288a en volgende, een neutrale formulering zoals die van het voorgestelde artikel 49, eerste lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie. Deze door de Raad gesuggereerde neutrale formulering verdient echter geen aanbeveling. Zij zou voor wat betreft het procedureverloop tot onduidelijkheid leiden. In het voorgestelde artikel 49, eerste lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie wordt slechts het bestaan van enkelvoudige en meervoudige kamers geregeld. Een neutrale formulering is dan op zijn plaats. In de artikelen 288a en volgende van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering worden de bevoegdheid van deze kamers en het procedureverloop geregeld en wel zodanig dat de stroom van zaken zo ordelijk mogelijk wordt verwerkt. De betreffende regels dienen duidelijk te zijn, hetgeen in dit verband wil zeggen dat er een hoofdregel, een

richtsnoer, dient te zijn voor de behandeling in eerste aanleg: ofwel in beginsel meervoudig, zoals thans, ofwel in beginsel enkelvoudig, zoals wordt voorgesteld. Bij nader inzien geef ik er de voorkeur aan deze nieuwe hoofdregel duidelijkheidshalve ook in de Wet op de rechterlijke organisatie op te nemen; men zie artikel 49, tweede lid, RO van het wetsontwerp.

Zowel in het stelsel, gesuggereerd door de Raad, als in het door mij voorgestelde stelsel zal op een gegeven moment een keuze moeten plaatsvinden voor enkelvoudige of meervoudige behandeling. In het voorstel van de Raad zou, begrijp ik dit goed, in het midden moeten worden gelaten wie die keuze moet maken. In de praktijk zou die taak dan bij voorbeeld kunnen worden uitgeoefend door de rechter bij wie de zaak binnenkomt, dat wil zeggen de rolrechter bedoeld in art. 288a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. De rolrechter kent de zaak echter niet en weet evenmin op basis waarvan de selectie moet geschieden. Hij zou worden belast met een taak waarvoor hij niet is toegerust. In het door mij voorgestelde systeem daarentegen wordt duidelijk aangegeven wie in eerste instantie de keuze verricht voor enkelvoudige of meervoudige behandeling: de *unus iudex* die, alvorens eventueel een beslissing tot verwijzing te nemen, zich zoveel als nodig is in de zaak heeft verdiept. Ik acht het de taak van de wetgever op deze punten duidelijkheid te scheppen en verwarring te voorkomen. Ik benadruk dat de voorgestelde regeling de rechtbank ruime beleidsvrijheid geeft met betrekking tot de al dan niet enkelvoudige behandeling. Dit, in samenhang met het feit dat de voorgestelde regeling niet anders is dan een voortzetten van de in de praktijk gevolgde lijn, doet mij oordelen dat in de voorgestelde regeling een zorgvuldige behandeling van zaken voldoende is gewaarborgd.

2. De Raad meent dat de adviezen, uitgebracht door de Hoge Raad der Nederlanden, de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie en andere adviesinstanties, genoemd in de memorie van toelichting, al te summier zijn behandeld en verzoekt dit verzuim te herstellen. De genoemde adviezen betreffen niet alleen de civiele rechtspleging, maar ook de strafrechtspleging. Ik heb deze adviezen uitvoerig besproken in de memorie van toelichting behorende bij het wetsvoorstel houdende

wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie en het Wetboek van Strafvordering (Hoger beroep in strafzaken bij een enkelvoudige kamer), welk laatste wetsvoorstel gezien kan worden als een pendant van het voorliggende wetsvoorstel. Beide voorstellen zijn ongeveer gelijktijdig bij de Raad van State aanhangig gemaakt en zullen, naar het zich laat aanzien, ook ongeveer gelijktijdig gereed zijn voor indiening bij de Tweede Kamer. In de memorie van toelichting behorende bij het wetsvoorstel Hoger beroep in strafzaken bij de enkelvoudige kamer zijn voornoemde adviezen dermate uitgebreid behandeld, dat ik meen met een verwijzing naar de hier relevante paragraaf 3 van laatstgenoemde memorie van toelichting te kunnen volstaan. De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld.

3. Ten aanzien van de *unus-rechtspraak* in appel merkt de Raad van State op dat ik in het onderhavige wetsvoorstel, in vergelijking met eerdere ontwerpen, een aanmerkelijke beperking heb aangebracht. Dit is juist. Naar aanleiding van de uitgebrachte adviezen, met name dat van de Hoge Raad der Nederlanden, is de mogelijkheid van *unus-rechtspraak* in appel beperkt tot zaken gegrond op het eerste boek van het Burgerlijk Wetboek mits deze ook in eerste aanleg door een enkelvoudige kamer zijn behandeld. Deze beperking gaat de Raad nog niet ver genoeg. Hij acht voor invoering van de mogelijkheid van *unus-rechtspraak* in appel – hoe beperkt ook opgezet – onvoldoende grond aanwezig.

Ter ondersteuning van het voorstel voer ik in de memorie van toelichting onder meer aan dat juist in familie zaken behandeling door een gespecialiseerde *unus iudex* het voordeel biedt van vertrouwelijker contact met de procespartijen. Dit geldt zowel in eerste aanleg als in appel. Te dien aanzien merkt de Raad op dat, ondanks het feit dat de behandeling in eerste aanleg in een *min* of *meer* besloten sfeer heeft plaatsgevonden – waarmee de Raad kennelijk doelt op behandeling door een *unus iudex* – uit het instellen van appel onvrede van de appellant blijkt met de gegeven beslissing, weshalve het, aldus de Raad, is geboden dat de zaak in hoogste feitelijke instantie door drie rechters wordt onderzocht en beslist. Ik merk hierover het volgende op. Zoals de Raad ook zegt, blijkt uit het ingestelde appel slechts onvrede met

de beslissing in eerste aanleg, niet met de, enkelvoudige, behandeling. Uit het feit dat appel is ingesteld kan dan ook geen argument worden afgeleid tegen enkelvoudige behandeling in hoger beroep. Er is onvrede over de beslissing. Waarom dit het geval is, is niet gezegd. Niet is gezegd dat de oorzaak van de onvrede gezocht moet worden in het feit van de enkelvoudige behandeling en beslissing. De onvrede vindt, zo wil mij voorkomen, doorgaans zijn oorzaak in de aard van de gegeven beslissing. De Raad geeft niet aan waarom die onvrede alleen maar door een meervoudige behandeling en beslissing kan worden weggenomen. Het is volstrekt onzeker of er verband bestaat tussen de enkelvoudige behandeling en de onvrede.

Ik wijs er voorts op dat ook thans reeds de mogelijkheid bestaat dat één raadsheer-commissaris de zaak onderzoekt, zowel in de dagvaardingsprocedure als in de verzoekschriftprocedure. Introductie van de mogelijkheid dat één raadsheer de zaak niet alleen onderzoekt, maar ook beslist, ligt in het verlengde daarvan, te meer daar in de praktijk de arresten veelal reeds door één raadsheer worden geconcipeerd.

De Raad stelt voorts dat de beperkte categorie zaken ten aanzien waarvan ik de mogelijkheid van enkelvoudige behandeling in appel wil openen, niet alle eenvoudig van aard zijn. Dit onderschrijf ik. Dat deze zaken alle of zelfs in meerderheid eenvoudig van aard zijn heb ik, anders dan de Raad suggereert, in de memorie van toelichting niet gesteld.

Ik stel hier dan ook in beginsel geen enkelvoudige maar meervoudige behandeling voor, zoals ik duidelijkheidshalve thans ook in de Wet op de rechterlijke organisatie heb neergelegd (men zie artikel 49, derde lid, RO van het wetsontwerp). Dit neemt niet weg dat, zoals de memorie van toelichting vermeldt, deze zaken veelal een problematiek van zeer beperkte omvang betreffen die in het algemeen een zeer feitelijk, niet-juridisch karakter heeft. Wanneer bijvoorbeeld ingewikkelde pensioenaanspraken in het geding zijn, ligt het in de rede dat de zaak niet naar de enkelvoudige kamer wordt verwezen.

Tenslotte wijst de Raad nog op een wetsvoorstel inzake het scheidingsprocesrecht, ingevolge welk voorstel het hoger beroep van voorlopige voorzieningen zal vervallen. De resterende zaken gegrond op Boek 1 BW zullen,

naar het oordeel van de Raad, merendeels te ingewikkeld zijn voor enkelvoudige behandeling, zodat het onderhavige wetsvoorstel niet tot vermindering van personeelsbehoefte bij de gerechtshoven zal leiden. In het algemeen lijkt het minder juist om het standpunt over een aanhangig wetsvoorstel mede te baseren op de uitkomst van de parlementaire discussie over een ander wetsvoorstel. Voorts is de stelling van de Raad dat andere zaken dan voorlopige voorzieningen, gegrond op Boek 1 BW, merendeels zo ingewikkeld zijn dat zij niet voor enkelvoudige behandeling in appel geschikt zijn, niet bewezen. Zulks zal moeten blijken. Wat daarvan zij, ook indien deze zaken niet merendeels, maar voor een geringer gedeelte geschikt zijn voor enkelvoudige behandeling, is in mijn visie introductie van de mogelijkheid van enkelvoudige behandeling de moeite waard. De door de Raad aangevoerde bezwaren tegen de introductie van de mogelijkheid van unus-rechtspraak in appel rechtvaardigen naar mijn mening dan ook niet de conclusie dat die mogelijkheid geheel uitgesloten dient te blijven.

4. De Raad van State merkt op dat een verruiming van de enkelvoudige behandeling reeds is aangebracht bij de Wet van 25 januari 1984, houdende enige vereenvoudigingen op het gebied van het personen- en familie-recht en het burgerlijk procesrecht (Stb. 1984, 19), in werking getreden op 1 mei 1984 (Stb. 1984, 128) en dat verzuimd is deze wet in de inleidende paragraaf van de memorie van toelichting te vermelden. Naar deze wet, waarvan in de artikelsgewijze toelichting overigens wel melding was gemaakt, heb ik thans ook in de inleidende paragraaf verwezen.

De Raad merkt voorts op dat de bestaande artikelen 288c en d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering worden opgenomen in de artikelen 288a en b van het wetsontwerp, weshalve de artikelen 288c en d geschrapt dienen te worden en artikel 429f van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering aanpassing behoeft. Uit de tekst van het wetsvoorstel vloeit voort dat de artikelen 288c en d vervallen: de zeventiende afdeling bis wordt immers beperkt tot de artikelen 288a en b. Duidelijkheidshalve heb ik dit thans expliciet in de memorie van toelichting vermeld. Blijkens artikel II-C van het wetsvoorstel is artikel 429f reeds in de door de Raad bedoelde zin aangepast.

5. In een bijlage bij het advies tenslotte vermeldt de Raad van State twee redactionele kanttekeningen. De Raad merkt op dat artikel 288a, in strijd met het gebruik terzake in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, is genummerd. Ingevolge aanwijzing 127 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek is het echter geoorloofd om bij wijziging van (oude) regelingen waarvan de leden van de artikelen niet zijn genummerd, nummering aan te brengen indien het artikelen van, zoals in casu, een hele afdeling betreft. In het algemeen verdient het aanbeveling de leden van een artikel te nummeren; U zie aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek. De tweede redactionele opmerking van de Raad heb ik overgenomen.

Ten slotte heb ik in het wetsvoorstel nog enkele redactionele verbeteringen aangebracht.

Ik veroorloof mij U in overweging te geven het hierbij gevoegde, overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde, voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting, aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden, een en ander vergezeld van een afschrift van het advies van de Raad van State en het bijgevoegde stuk, bevattende de oorspronkelijke tekst van de naar aanleiding van het advies van de Raad van State gewijzigde gedeelten van het wetsvoorstel en de oorspronkelijke tekst van de memorie van toelichting.

De Minister van Justitie,