

Vergaderjaar 1991-1992

22 775

Gerechtsdeurwaarderswet

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 6 februari 1992

Bij Kabinetsmissive van 21 maart 1991, no. 91.002684, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Staatssecretaris van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een ontwerp-Gerechtsdeurwaarderswet, met memorie van toelichting.

1. Uit de toelichting blijkt, dat de Koninklijke Vereniging van Gerechtsdeurwaarders (K.V.G.) in 1973 aan de Minister van Justitie een ontwerp voor een gerechtsdeurwaarderswet heeft voorgelegd (in het Algemeen Deel van de memorie van toelichting, onder 1, bij het wetsvoorstel aangeduid als het ontwerp van 1973). Ook vanuit de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal is, aldus de toelichting, nadien, onder meer in 1980 en 1983, op wetgeving aangedrongen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt evenwel weinig inzicht gegeven hoe na 1973 de ontwikkelingen met betrekking tot de totstandkoming van een voorstel voor een gerechtsdeurwaarderswet zijn verlopen. Daarbij mist de Raad van State met name de huidige visie van de K.V.G. ten aanzien van een op gerechtsdeur-

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 1 september 1992

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 maart 1991, nr. 91.002684, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel voor een Gerechtsdeurwaarderswet rechtstreeks aan eerste ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 februari 1992, nr. WO3.91.0143, bieden wij u hierbij aan.

1. Nadat in 1973 door de Koninklijke Vereniging voor Gerechtsdeurwaarders (hierna: K.V.G.) een ontwerp voor een gerechtsdeurwaarderswet aan de Minister van Justitie was voorgelegd, heeft veelvuldig overleg met de K.V.G. over de wettelijke fundering van het deurwaardersambt plaatsgevonden. Dit overleg heeft geresulteerd in het onderhavige voorstel van wet. Onlangs heeft de K.V.G. nog te kennen gegeven dit wetsvoorstel in grote lijnen te aanvaarden. Het merendeel van de wensen van de K.V.G. zijn in dit voorstel vervuld. Het belangrijkste geschilpunt tussen de K.V.G. en het Ministerie van Justitie blijft echter het feit dat ervan is afgezien een publiekrechtelijke beroepsorganisatie te creëren, een Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders, die bevoegd zou zijn verordeningen vast te

waarders betrekking hebbende beroepsregeling. De Raad beveelt aan de toelichting in dit opzicht aan te vullen, te meer nu het wetsvoorstel op essentiële punten afwijkt van het door de K.V.G. eertijds voorgestelde ontwerp van 1973.

2. In het wetsvoorstel wordt thans gekozen voor een wettelijk stelsel van tuchtrechtspraak. In de toelichting ware deze keuze nader te motiveren. Daarbij waren argumenten die tegen instelling van een dergelijk stelsel worden aangevoerd, niet onvermeld te laten.

Bij de Raad is overigens de vraag gerezen hoe het voorgestelde – publiekrechtelijke – tuchtrecht zich verhoudt tot het – privaatrechtelijke – tuchtrecht van de K.V.G.. In de toelichting ware hieromtrent meer duidelijkheid te scheppen, te meer daar in paragraaf 6.2, vierde alinea, van de toelichting de conclusie wordt getrokken dat «niet-ambtelijke werkzaamheden derhalve niet ontsnappen aan het tuchtrechtelijk toezicht».

stellen. De motieven van de K.V.G. om aan te dringen op het instellen van een dergelijke publiekrechtelijke beroepsorganisatie zijn in paragraaf 3 van de memorie van toelichting uitgebreid weergegeven. Tevens is daarin beargumenteerd waarom ervan is afgezien deze voorstellen over te nemen.

2. Bij de wijze van ambtsvervulling door de gerechtsdeurwaarders speelt het algemeen belang, gelegen in een bevredigend functioneren van het rechtsbestel, een grote rol. Dit publieke belang hangt nauw samen met het bijzondere karakter van de werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder waarbij met name gedacht kan worden aan zijn taken in het belang van het handhaven van het burgerlijk recht zoals de tenuitvoerlegging van rechterlijke vonnissen, de beslaglegging en ontruiming. Deze taken noodzaken tot een vorm van toezicht waarin de beoordeling van het functioneren van de gerechtsdeurwaarder niet aan het initiatief van (de daarbij betrokken) justitiabelen kan worden overgelaten. De Minister van Justitie, die verantwoordelijk is voor het functioneren van het rechtsbestel, moet de mogelijkheid hebben om toe te zien op de naleving van de ambtsregels en om op te treden tegen overtredingen daarvan. Het is om deze reden dat in het wetsvoorstel er voor gekozen is het tuchtrecht niet in handen te leggen van een publiekrechtelijke beroepsorganisatie maar wettelijk te regelen in de vorm van een publiekrechtelijk tuchtrecht. Voorzien is in de bevoegdheid van de Minister van Justitie om door middel van een klacht een bezwaar tegen het functioneren een gerechtsdeurwaarder aanhangig te maken, alsook om naar aanleiding van een klacht van een justitiabele zijn standpunt omtrent deze klacht kenbaar te maken. De tuchtrechtspraak wordt uitgeoefend door een onafhankelijk college, bestaande uit (een meerderheid van) voor het leven benoemde leden van de rechterlijke macht en gerechtsdeurwaarders. Op deze wijze is getracht een evenwicht te vinden tussen enerzijds de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor het functioneren van het rechtsbestel en de onafhankelijke beroepsbeoefening van de gerechtsdeurwaarder anderzijds.

De K.V.G. merkte in haar advies van september 1982 met betrekking tot het toen voorliggende

wetsvoorstel op, bevreemd te zijn voor een te grote invloed van de uitvoerende macht c.q. de Minister van Justitie op het functioneren van de gerechtsdeurwaarders. Naar haar mening zou een dergelijke invloed moeilijk te rijmen zijn met de bijzondere positie die de gerechtsdeurwaarders binnen het rechtsbestel innemen als gevolg van de verwevenheid van hun ambtelijke werkzaamheden met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Een vorm van tuchtrechtelijk toezicht door een onafhankelijke rechterlijke instantie waarbij een zekere betrokkenheid van de gerechtsdeurwaarders gewaarborgd zou zijn, zou naar haar mening voldoende recht doen aan de specifieke taak van de gerechtsdeurwaarders. Met de thans voorgestelde regeling kan de K.V.G. dan ook instemmen.

Het hierboven geschetste systeem van tuchtrechtspraak ziet op de vervulling van de ambtsverrichtingen door een gerechtsdeurwaarder. Bij een kamer voor gerechtsdeurwaarders kan op grond van artikel 26, eerste lid, slechts een klacht worden ingediend op grond van het verwaarlozen van de ambtsplichten, het handelen in strijd met de zorgvuldigheid die bij het verrichten van de ambtshandelingen in acht dienen te worden genomen dan wel het anderszins handelen in strijd met het belang van een goede uitoefening van het ambt van de gerechtsdeurwaarder. Het ambt van de gerechtsdeurwaarder is omschreven in artikel 2. De kamer voor gerechtsdeurwaarders is dus niet bevoegd te oordelen over de wijze waarop een gerechtsdeurwaarder zich heeft gekweten van zijn niet-ambtelijke taken. Klachten die zich richten op deze taken zullen via het – op privaatrechtelijke leest geschoeide – tuchtrecht van de K.V.G. aan de orde gesteld moeten worden. Aan het bovenstaande doet niet af dat onder omstandigheden niet-ambtelijke taken een rol kunnen spelen in een tuchtrechtelijke procedure voor een kamer voor gerechtsdeurwaarders. Het gaat dan om een toetsing aan de norm van artikel 17, te weten in hoeverre deze werkzaamheden in de weg staan aan een goede en onafhankelijke vervulling van het ambt van de gerechtsdeurwaarder dan wel het aanzien daarvan. Bij deze meer afgrenzende, negatieve toetsing vormt de kamer zich geen inhoudelijk oordeel over de wijze van vervulling van deze niet-ambtelijke werkzaamheden.

3. Ingevolge artikel 5, eerste lid, onder a, is tot gerechtsdeurwaarder slechts benoembaar degene die Nederlander is. In de toelichting op dit artikel worden hiervoor enige argumenten aangedragen. De Raad wijst er evenwel op dat het huidige artikel 2, tweede lid, van het Reglement Deurwaardersexamen 1972 (Stcrt. 1) uitdrukkelijk aan de minister de bevoegdheid toekent ook anderen dan Nederlanders tot het examen toe te laten. Een aldus toegelaten vreemdeling die het examen met goed gevolg heeft afgelegd, kan na verloop van tijd (na kandidaat-deurwaarder te zijn geweest) deurwaarder worden (artikel 34, eerste lid, juncto artikel 5, eerste lid, van het Deurwaardersreglement (Stb. 1960, 562)). Ook wordt in de bijlage bij de memorie van toelichting behorende bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot intrekking van de wet van 4 juni 1958, regelende de benoembaarheid van vreemdelingen tot landsbedieningen (Stb. 46) alsmede wijziging van de Wet arbeid buitenlandse werknemers (Stb. 1978, 737) (Kamerstukken II 1984/85, 19 076, nr. 3) het ambt van gerechtsdeurwaarder niet vermeld. In verband hiermee ware de eis van het Nederlandschap nader te motiveren. Daarbij ware aan te geven, of deze eis voldoet aan de criteria welke door het Hof van Justitie van de EG in diens jurisprudentie zijn ontwikkeld ten aanzien van de in artikel 48, vierde lid, en artikel 55 van het EEG-Verdrag neergelegde uitzondering.

3. In de bijlage bij de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot intrekking van de wet van 4 juni 1958, regelende de benoembaarheid van vreemdelingen tot landsbedieningen (Stb. 46) alsmede wijziging van de Wet arbeid buitenlandse werknemers (Stb. 1978, 737) (Tweede Kamer, 1984-1985, 19 076) wordt een aantal ambtelijke functies aangegeven waarvoor het Nederlandschap een vereiste is. Beoogd wordt mogelijk te maken dat niet-Nederlanders als ambtenaar kunnen worden aangesteld in de openbare dienst. Bepaalde categorieën functies ten aanzien waarvan waarde moet worden gehecht aan de nationaliteitsverhouding, worden hiervan uitgezonderd. Als voorbeeld van dergelijke functies kunnen worden genoemd functies bij de zittende en staande magistratuur en andere functies op het gebied van rechtspraak, functies bij het militaire apparaat, het politieapparaat, de buitenlandse dienst alsmede de vertrouwensfuncties. Voor deze functies wordt de nationaliteitsverhouding van belang geacht, omdat het gaat om functies waarin een van de kerntaken van de staat wordt vervuld dan wel omdat het functies betreft waarin veelal rechtstreeks publiek gezag over burgers wordt uitgeoefend: rechtspraak, opsporing en vervolging.

Duidelijk is dat de deurwaarder bij zijn ambtsvervulling een zekere publiekrechtelijke macht over de burgers uitoefent. Hij oefent in het belang van de handhaving van het burgerlijk recht immers een zekere «politie» uit jegens burgers. Gedacht kan daarbij worden aan ambtsverrichtingen als beslag, ontruiming, gijzelingen en het onder dwang voorgeleiden van getuigen. Dit aspect brengt mee dat het ambt van gerechtsdeurwaarder niet op een lijn is te stellen met «gewone» overheidsfuncties. Het ligt mede in het verlengde van het wetsvoorstel tot wijziging van enkele wetten betreffende het doen vervallen van de eis van Nederlandschap voor bepaalde functies (Tweede Kamer, 1988-1989, 21 215) om bovengenoemde redenen de eis van Nederlandschap ten aanzien van de gerechtsdeurwaarder te handhaven. In het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (hierna: EEG-verdrag) wordt op het uitgangspunt van vrij verkeer

van werknemers in artikel 48, vierde lid, een uitzondering gemaakt voor betrekkingen in overheidsdienst. In de jurisprudentie van het Hof van Justitie is uitgemaakt dat artikel 48, vierde lid, het oog heeft op betrekkingen die de uitoefening van openbaar gezag en het dragen van verantwoordelijkheid voor de bescherming van de algemene staatsbelangen impliceren. Het voorschrift staat de Staat toe door middel van passende regelingen de toegang tot die functies die, in een bepaalde loopbaan, dienst of groep de uitoefening van dat gezag of die verantwoordelijkheid omvatten, aan de eigen onderdanen voor te behouden (HvJ EG 17 december 1980 en 26 mei 1982 zaak 1949/79, N.J. 1983, no.464). Het recht van vrije vestiging als bedoeld in artikel 52 van het EEG Verdrag wordt beperkt door de eerste volzin van artikel 55. Het Hof van Justitie heeft bepaald dat de voorziene uitzondering van de vrijheid van vestiging moet worden beperkt tot die van de in artikel 52 bedoelde werkzaamheden, die op zichzelf een rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag medebrengen (Hof van Justitie EG, 21 juni 1974, zaak 2/74, N.J. 1974, no. 434). Daar de functie van deurwaarder bij uitstek uitoefening van publiek gezag inhoudt, is het nationaliteitsvereiste voor de benoeming tot deurwaarder derhalve niet in strijd met het EEG-verdrag.

Het feit dat de minister op grond van het Reglement Deurwaarders-examens 1972 de bevoegdheid heeft om ook anderen dan Nederlanders tot het deurwaardersexamen toe te laten, doet hieraan niet af. Destijds is op advies van de examencommissie 1960 voor het deurwaardersexamen in 1962 het Reglement Deurwaardersexamens onder andere gewijzigd op dit punt. De examencommissie adviseerde toen de minister de eis van Nederlanderschap voor de toelating tot het deurwaarders-examen te laten vervallen. Gebleken was dat het diploma ook voor andere beroepen dan wel werkkringen waarde had en dat ook lang niet alle kandidaat-deurwaarders een benoeming tot deurwaarder ambiëerden. Voor deze groep had het stellen van de eis van Nederlanderschap weinig of geen betekenis, terwijl het voor de overige kandidaten voldoende moest worden geacht de eis van het bezit van de

Nederlandse nationaliteit eerst te stellen bij een aanwijzing tot waarnemend-deurwaarder c.q. een benoeming tot deurwaarder. Aan artikel 2 van het Reglement Deurwaardersexamens werd dan ook een lid toegevoegd waarin werd bepaald dat de minister ook anderen tot het examen kan toelaten. Overigens bestaat de mogelijkheid voor niet-Nederlanders, die het deurwaardersdiploma gehaald hebben, zich ten behoeve van een benoeming tot gerechtsdeurwaarder of een aanwijzing tot waarnemend-gerechtsdeurwaarder te laten naturaliseren tot Nederlander met inachtneming van de daarvoor geldende termijnen.

4. In artikel 6 wordt in afwijking van artikel 6, tweede lid, van het Deurwaardersreglement, niet uitdrukkelijk voorgeschreven dat de eedsaflegging ter openbare terechtzitting plaatsvindt. Hierin ware te voorzien.

De eedsaflegging van de gerechtsdeurwaarder vindt ingevolge artikel 6, eerste lid, plaats ten overstaan van de president van de rechtbank, terwijl de eed van de waarnemend gerechtsdeurwaarder op grond van artikel 19, derde lid, van het wetsvoorstel plaatsvindt ten overstaan van de rechtbank. Nu geen duidelijk motief aan dit verschil ten grondslag kan liggen waren deze artikelen te harmoniseren.

5. Het college acht het van belang dat in de tekst van artikel 7 zo concreet mogelijk wordt aangegeven onder welke omstandigheden de gerechtsdeurwaarder van zijn ministerieplicht wordt ontheven. Indien zulks niet wenselijk wordt geacht, ware in ieder geval in de toelichting bij dergelijke omstandigheden stil te staan.

4. Overeenkomstig het advies van de Raad zijn de voorschriften met betrekking tot de eedsaflegging door de gerechtsdeurwaarder, bedoeld in artikel 6, eerste lid, en door de waarnemend gerechtsdeurwaarder, bedoeld in artikel 19, derde lid, beter op elkaar afgestemd. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt de termijn waarbinnen de gerechtsdeurwaarder na zijn benoeming moet worden beëdigd te stellen op twee maanden in plaats van een maand.

5. In de memorie van toelichting bij artikel 7 is als voorbeeld van omstandigheden waaronder de deurwaarder van zijn ministerieplicht kan worden ontheven reeds gewezen op gevallen als ziekte en verlof. Daarnaast kan worden gedacht aan persoonlijke omstandigheden zoals een verhuizing en familie-omstandigheden van bloed- of aanverwanten in de eerste of tweede graad, zoals huwelijk, bevalling van de echtgenote, jubilea en overlijden. Hiermee wordt aangesloten bij de regeling voor buitengewoon verlof zoals die is opgenomen in het Algemeen rijksambtenarenreglement (Stb. 1931, 248). Duidelijk is dat het bij ontheffing van de ministerieplicht steeds moet gaan om persoonlijke omstandigheden die niet samenhangen met de beroepsuitoefening. Een beroep op ontheffing van de ministerieplicht mag niet gehonoreerd worden als de deurwaarder moeilijkheden verwacht bij de uitoefening van zijn ministerieplicht.

6. Met betrekking tot artikel 8, eerste lid, van dit artikel merkt de Raad op dat de verwijzing naar de ambtshandelingen, bedoeld in artikel 7, onderdeel a, niet juist is. Blijkens de toelichting op artikel 8 is het de bedoeling dat de gerechtsdeurwaarder, indien zich omstandigheden voordoen als bedoeld in artikel 7, onderdeel a, gehouden is zorg te dragen dat de dienstverlening aan justitiabelen wordt gecontinueerd. Het eerste lid van artikel 8 ware in verband hiermee aan te passen. De in dit artikel vervatte zorgplicht strekt ertoe dat de gerechtsdeurwaarder de nodige maatregelen treft om te verzekeren dat desverlangd in het verrichten van ambtshandelingen – ter plaatse – kan worden voorzien. Naar het de Raad voorkomt heeft de Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten in zijn advies van 26 januari 1987 (bladzijde 2) er terecht op gewezen dat het begrip ter plaatse voor meerdere uitleg vatbaar kan zijn. In de toelichting ware ter zake duidelijkheid te verschaffen. Daarbij ware met name in te gaan op situaties waarbij in een gemeente slechts één gerechtsdeurwaarder is gevestigd.

Voorts wordt in artikel 8, tweede lid, de eis gesteld dat wanneer de gerechtsdeurwaarder meer dan zes weken verhinderd is zijn ambt te vervullen, hij de Minister van Justitie hiervan in kennis stelt. De toelichting vermeldt daarentegen een termijn van dertig dagen. De tekst en de toelichting waren op elkaar af te stemmen.

7. Ingevolge artikel 21, tweede lid, tweede volzin, van dit artikel worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de eisen van inrichting van het examen voor kandidaatgerechtsdeurwaarder alsmede de eisen voor toelating tot dat examen vastgesteld. Ter voorkoming van een te verreikende subdelegatie is het van belang dat de meest wezenlijke eisen hun regeling in een algemene maatregel van bestuur vinden en dat uitsluitend voorschriften van bijvoorbeeld administratieve aard op ministerieel niveau worden uitgewerkt. In de toelichting waren de onderwerpen die mogelijkwijs op deze twee niveaus zullen worden geregeld te onderscheiden.

8. Uit de toelichting op artikel 25, eerste lid, blijkt dat met vertegenwoordigers van de K.V.G. sinds enige tijd overleg wordt gevoerd

6. Naar aanleiding van het advies van de Raad is de eerste volzin van artikel 8, eerste lid, opnieuw geformuleerd en vermeldt artikel 8, tweede lid, een termijn van dertig dagen waarna de gerechtsdeurwaarder de Minister van Justitie in kennis moet stellen van de verandering zijn ambt te vervullen.

Terecht heeft de Nederlandse Orde van Advocaten er in haar advies van 26 januari 1987 op gewezen dat het begrip «ter plaatse» in artikel 8, eerste lid voor meerdere uitleg vatbaar is. Met het begrip «ter plaatse» wordt bedoeld «binnen het werkgebied van de gerechtsdeurwaarder». De toelichting is op dit punt aangevuld.

7. Het advies van de Raad heeft geleid tot een aanvulling van de toelichting bij artikel 21.

8. De in artikel 25 vervatte regeling met betrekking tot de controle van de boekhouding en administratie van de gerechtsdeur-

over een regeling waarbij gerechtsdeurwaarders jaarlijks hun administratie en boekhouding zullen doen controleren door een onafhankelijke deskundige, die daarbij onderzoekt of voldaan is aan een aantal bijzondere criteria waaruit kan worden afgeleid of de ambtsvervulling bevredigend verloopt. Het valt de Raad op dat in het eerste en tweede lid van artikel 25 een en ander onvoldoende tot uitdrukking komt. In het eerste lid wordt niet voorgeschreven dat de administratie jaarlijks door een onafhankelijke deskundige dient te worden gecontroleerd. Ook is noch in het eerste lid, noch in het tweede lid de noodzakelijke grondslag voor een algemeen verbindend voorschrift, waarbij een algemene maatregel van bestuur de voorkeur verdient, neergelegd waarin de controlebevoegdheid van de onafhankelijke deskundige aan de hand van even vermelde bijzondere criteria nader wordt geregeld; de in het eerste lid vervatte delegatie «op een door onze Minister te bepalen wijze» is minder juist.

Het eerste en tweede lid, alsmede de toelichtingen daarop, waren dan ook te wijzigen.

Het derde lid maakt een eventuele meer indirecte controle van de kant van het ministerie mogelijk, indien de gerechtsdeurwaarder zijn verplichtingen krachtens het eerste en tweede lid niet nakomt, dan wel de controle geen bevredigend resultaat heeft. Nu blijkt de toelichting naar voren komt dat van de zijde van de gerechtsdeurwaarders gering enthousiasme bestaat voor een regelmatige controle van hun boekhouding en administratie, rijst de vraag in hoeverre de minister nu gevorderd is met voornoemd overleg over dit punt. In de toelichting ware hieraan aandacht te besteden.

Overigens acht de Raad het begrip «bevredigend» in het derde lid van dit artikel uit het oogpunt van rechtszekerheid minder gelukkig. De tekst ware op dit punt te concretiseren, zodat meer duidelijkheid ontstaat omtrent de vraag wanneer door het ministerie zelf de boekhouding en administratie kunnen worden gecontroleerd.

In de toelichting wordt tot slot gesteld dat het derde lid de basis biedt om tot een regeling met betrekking tot de ministeriële controle te komen. Indien bedoeld is bij wijze van delegatie nadere regelen te stellen, ontbreekt evenwel in dit artikel een grondslag daartoe. Hierin ware te voorzien.

waarder is in nauw overleg met de K.V.G. opgesteld. Deze regeling heeft de instemming van de K.V.G. Ter verduidelijking is de toelichting bij artikel 25 op dit punt aangevuld. Eveneens is artikel 25 aangescherpt in die zin dat duidelijker naar voren is gebracht dat de controle door de onafhankelijke deskundige jaarlijks dient te geschieden. De criteria aan de hand waarvan deze onafhankelijke deskundige dan wel de door de Minister van Justitie op grond van artikel 25, derde lid, aangewezen ambtenaar de controle verricht, zullen – in overleg met de K.V.G. – bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.

9. Blijkens de toelichting op artikel 26 ligt het in de bedoeling, gegeven het relatief beperkte aantal deurwaarders, in eerste instantie slechts twee of drie kamers voor gerechtsdeurwaarders in te stellen. Het verdient de voorkeur in plaats van bij algemene maatregel van bestuur het aantal kamers, hun rechtsgebied alsmede de plaats van vestiging, in de wet zelve te regelen.

10. In het vijfde lid juncto het eerste lid van artikel 30 wordt de kamer van gerechtsdeurwaarders de bevoegdheid gegeven een gerechtsdeurwaarder te schorsen, indien tegen hem een strafrechtelijke vervolging ter zake van een misdrijf is ingesteld. In de toelichting lijkt deze bevoegdheid beperkt tot gevallen waarin het gepleegde misdrijf mede het functioneren van de gerechtsdeurwaarder raakt. Als voorbeeld wordt het misdrijf fraude genoemd. Het verdient naar de mening van het college aanbeveling deze beperking in de tekst van het hiervoor genoemde artikelonderdeel tot uitdrukking te brengen.

11. Het is de Raad opgevallen dat een bij de kamer voor de gerechtsdeurwaarders ingediende klacht – behoudens op de gronden genoemd in het eerste lid van artikel 31 – immer leidt tot een behandeling ter zitting. Anders dan de Wet op het Notarisambt (Stb. 1842, 20) (artikel 50bb) alsmede de Advocatenwet (Stb. 1989, 15) (artikel 46d) kent het wetsvoorstel immers geen regeling om de klacht in der minne te schikken. Naar het oordeel van de Raad ware hierin te voorzien.

12. Het verdient met het oog op de doelmatigheid aanbeveling in artikel 34 de mogelijkheid op te nemen dat het horen van getuigen en deskundigen wordt opgedragen aan één van de leden van de kamer voor gerechtsdeurwaarders (verwezen zij naar artikel 44, vierde lid, van de Advocatenwet).

13. Het is de Raad opgevallen dat artikel 35, tweede lid, geen voorwaardelijke maatregelen (met een proeftijd) kent. Zulks lijkt mogelijk en wenselijk bij schorsing (vergelijk artikel 48a, eerste lid, van de Advocatenwet) en de geldboete. Het verdient aanbeveling dergelijke maatregelen te overwegen.

9. Bij nadere overweging is er – in verband met de te verwachten werklust – voor gekozen het aantal kamers voor gerechtsdeurwaarders te beperken tot één met als standplaats Amsterdam. Het rechtsgebied van dit tuchtcollege zal het hele Nederlandse grondgebied beslaan. Eveneens is voorzien in de mogelijkheid dat het college elders haar zittingen houdt. Artikel 26, tweede tot en met vierde lid, is dienovereenkomstig aangepast.

10. In artikel 30, vijfde lid, is duidelijker tot uitdrukking gebracht dat een schorsing op grond van het eerste lid van dat artikel eveneens mogelijk is indien de gerechtsdeurwaarder wordt vervolgd ter zake van een misdrijf indien dat misdrijf mede het uitoefenen van het ambt van gerechtsdeurwaarder raakt.

11. In artikel 29, derde lid, is voorzien in de mogelijkheid dat de voorzitter van de kamer ten aanzien van een klacht, die naar zijn oordeel vatbaar kan zijn voor een regeling in der minne, de betrokkene oproept, ten einde een zodanig minnelijke schikking te beproeven. Klachten ten aanzien waarvan een minnelijke schikking niet in de rede ligt en die eveneens niet in aanmerking komen voor het nemen van een beschikking op grond van artikel 31, worden terstond ter behandeling ter zitting ter kennis gebracht van de kamer.

12. Overeenkomstig artikel 49, vierde lid, van de Advocatenwet (Stb. 1984, 418) is in artikel 34, eerste lid, opgenomen de mogelijkheid dat het horen van getuigen en deskundigen kan worden opgedragen aan één van de leden van de kamer voor gerechtsdeurwaarders.

13. Artikel 48a, eerste lid, van de Advocatenwet beperkt de voorwaardelijke niet-tenuitvoerlegging van een opgelegde tuchtrechtelijke beslissing met een proeftijd tot een veroordeling tot de maatregel van schorsing in de uitoefening van de praktijk. Op grond van dit voorschrift heeft de raad van discipline de

mogelijkheid, zowel ten aanzien van deze maatregel als ten aanzien van de openbaarmaking daarvan en het verbod om de titel van advocaat te voeren, te bepalen dat deze maatregel geheel of gedeeltelijk niet zal worden ten uitvoer gelegd tenzij de raad later anders mocht bepalen op grond dat de betrokken advocaat zich vóór het einde van een in de beslissing aan te geven proeftijd van maximaal twee jaren aan een tuchtvergreep heeft schuldig gemaakt, of een bijzondere voorwaarde welke in de beslissing mocht zijn gesteld, niet heeft nageleefd. Artikel 48b verschaft de raad van discipline de mogelijkheid bij de oplegging van tuchtrechtelijke maatregelen bijzondere voorwaarden, met name de praktijkbeoefening van de betrokken advocaat betreffende, te stellen.

De functie van een voorwaardelijke niet-tenuitvoerlegging van een tuchtrechtelijke maatregel is tweeledig; de betrokkene wordt niet alleen gewaarschuwd dat hij de voor zijn ambt geldende gedragsregels heeft overschreden, tevens wordt hem een tuchtrechtelijke maatregel in het vooruitzicht gesteld indien hij wederom tot een tuchtrechtelijk vergreep overgaat. De drang om zich met de nodige zorgvuldigheid van zijn ambtsplichten te kwijten wordt hiermee extra gestimuleerd.

Op grond van artikel 35, tweede lid, onderdeel b, heeft de kamer voor gerechtsdeurwaarders de mogelijkheid een gerechtsdeurwaarder te berispen met de aanzegging dat, indien hij andermaal een in artikel 26, eerste lid, bedoelde handeling of verzuim pleegt, ten aanzien van hem een geldboete, schorsing of ontzetting uit het ambt zal worden overwogen. Deze tuchtrechtelijke maatregel heeft in wezen hetzelfde effect als de hierboven beschreven maatregel op grond van artikel 48a van de Advocatenwet met dien verstande dat hij niet alleen een vergreep betreft dat aanleiding geeft tot een schorsing uit het ambt. Tevens is het op grond van artikel 35, tweede lid, onderdeel b, mogelijk na het plaatsvinden van een tweede tuchtrechtelijk vergreep een maatregel te overwegen die rekening houdt met de aard van dat tweede vergreep; bij een voorwaardelijke niet-tenuitvoerlegging ligt deze maatregel in principe vast.

Ten einde een te grote diversificatie van tuchtrechtelijke maatre-

gelen te voorkomen is ervan afgezien ter zake van het opleggen van een tuchtrechtelijke maatregel de mogelijkheid voor de kamer te scheppen nadere voorwaarden, bij voorbeeld ten aanzien van de praktijkbeoefening van de betrokken gerechtsdeurwaarder, te stellen. Het stellen van dergelijke voorwaarden brengt een verantwoordelijkheid met zich ter zake van de controle op de naleving van deze voorwaarden. Wel is het op grond van artikel 35, derde lid, mogelijk te bepalen dat de opgelegde tuchtrechtelijke maatregel wordt openbaar gemaakt. Indien de gerechtsdeurwaarder wegens te verwijten nalatigheid of onzorgvuldig handelen schade heeft veroorzaakt, is hij civielrechtelijk voor deze schade aansprakelijk.

14. In de toelichting op artikel 42 wordt kenbaar gemaakt dat een schorsing uiteraard geen effect kan hebben op de niet-ambtelijke werkzaamheden van de geschorste deurwaarder. De Raad sluit niet uit dat in de praktijk aan een geschorste deurwaarder door het bureau voor rechtshulp een toevoeging ex artikel 14, tweede lid, van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden (Stb. 1957, 233) niet meer zal worden verleend, ondanks het niet ambtelijk karakter van de werkzaamheden, voortvloeiende uit de toevoeging. In de toelichting ware hierop in te gaan.

Uit de toelichting op artikel 42, tweede lid, kan worden geconcludeerd dat niet immer een schorsing met zich mee dient te brengen dat een gerechtsdeurwaarder die waarnemer is, als zodanig wordt ontslagen. De tekst van dit artikelonderdeel is door de woorden «levert grond op voor ontslag» stilliger dan de toelichting beoogt. Het verdient dan ook aanbeveling tot herformulering over te gaan.

15. Ingevolge artikel 45, eerste lid, kan de gerechtsdeurwaarder tegen een besluit tot ontslag als bedoeld in artikel 44, tweede lid, beroep instellen bij de kamer voor gerechtsdeurwaarders. In paragraaf 6.3 van de memorie van toelichting komt tot uitdrukking dat zowel om een verscheidendheid van rechterlijke colleges te voorkomen die betrokken kunnen worden bij een beoordeling van het functioneren van gerechtsdeurwaarders, alsook omdat bij de beoordeling van de rechtmatigheid van een ontslag mede de

14. Omdat een gerechtsdeurwaarder die geschorst is, niet kan worden toegevoegd, is de toelichting bij artikel 42 op dit punt aangepast. Door de schorsing is de gerechtsdeurwaarder immers (tijdelijk) ontheven uit zijn functie van deurwaarder en mag hij zolang de schorsing duurt, zijn titel van gerechtsdeurwaarder niet voeren.

In het tweede lid van artikel 42 is overeenkomstig het verzoek van de Raad duidelijker tot uitdrukking gebracht dat een schorsing niet automatisch tot ontslag van de betrokken waarnemend gerechtsdeurwaarder behoeft te leiden.

15. Zowel bij het opleggen van een tuchtrechtelijke maatregel door de kamer voor gerechtsdeurwaarders op grond van artikel 35, tweede lid, als bij de ontslagverlening door de minister op grond van artikel 44, tweede lid, staat centraal de wijze van ambtsvervulling door de gerechtsdeurwaarder. In geval van toepassing van artikel 35, tweede lid, wordt immers beoordeeld of en in welke mate de gerechtsdeurwaarder zijn ambtsplichten heeft verzaakt en welke tuchtrechtelijke maatregel hem daarom moet worden opgelegd.

specifieke eigen aard van het gerechtsdeurwaarderschap een rol kan spelen, gekozen is om ook bij de behandeling van deze zaken de tuchtrechtelijke colleges als beroepsinstantie in te schakelen. De Raad wijst er evenwel op dat ook blijkens paragraaf 6.1 van de memorie van toelichting voor geschillen waarvoor de kamer voor gerechtsdeurwaarders niet bevoegd is (bijvoorbeeld de overige rechtspositionele geschillen) de ambtenarenrechter bevoegd blijft. Voorts is niet duidelijk of de in artikel 44, tweede lid, genoemde gronden voor ontslag dermate specifiek zijn dat de toetsing bij eventuele geschillen redelijkerwijs niet aan de ambtenarenrechter kan worden toevertrouwd. De Raad beveelt dan ook aan artikel 45, eerste lid, nader te motiveren.

Ter zake van de ontslagverlening op grond van artikel 44, tweede lid, wordt beoordeeld of de in dat lid omschreven gronden voor ontslagverlening op een zodanige wijze invloed hebben op de wijze van ambtsvervulling door de gerechtsdeurwaarder dat hem ontslag moet worden verleend. Indien de gerechtsdeurwaarder bij tuchtrechtelijke maatregel wordt ontzet uit zijn ambt, zal hij worden ontslagen op grond van artikel 44. Gezien de onderlinge samenhang tussen de toetsing op grond van artikel 35 en die op grond van artikel 44 is er voor gekozen de beoordeling van het ontslag op grond van artikel 44, tweede lid, in handen te leggen van de kamer voor de gerechtsdeurwaarders. Het zou ongewenst zijn indien – doordat de bevoegdheid met betrekking tot deze geschillen gespreid zou zijn over verschillende rechterlijke colleges – zich uiteenlopende jurisprudentie zou kunnen ontwikkelen. De opdracht van de rechtsmacht over geschillen tegen een ontslagverlening op grond van artikel 44, tweede lid, aan de kamer voor gerechtsdeurwaarders heeft mede het voordeel dat bij de beoordeling van dit geschil een college betrokken is waarin tevens gerechtsdeurwaarders zitting hebben. De eigen aard van de positie van de gerechtsdeurwaarders in het rechtsbestel billijkt de wens dat bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van een overtreding van aan het ambt inherente regels, ambtgenoten betrokken worden, ongeacht of het gaat om de oplegging van een tuchtrechtelijke maatregel dan wel een ontslagverlening door de minister.

Met betrekking tot de overige rechtspositionele geschillen zal de kamer van de arrondissementsrechtbank die belast is met de behandeling van ambtenarenzaken, bevoegd zijn. In deze procedures zal de wijze van ambtsvervulling door de gerechtsdeurwaarder en daarmee de aan het ambt inherente regels een minder centrale rol spelen. De aard van deze geschillen laat zich daarom ook eenvoudiger vergelijken met de andere rechtspositionele geschillen op grond van het Algemeen rijksambtenarenreglement (Stb. 1931, 248).

16. Het bestuur van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak heeft in zijn advies van 1 oktober 1986 tot uitdrukking gebracht dat er van die zijde geen overwegende

16. In de toelichting bij artikel 51 is aandacht geschonken aan het verzoek van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak om bij het overnemen van taken ter terecht-

bezwaren tegen bestaan dat van oudsher verrichte werkzaamheden van gerechtsdeurwaarders ter terechtzitting, worden overgenomen door ambtenaren werkzaam bij de gerechten. Dat bestuur heeft evenwel als voorwaarde gesteld dat zeker wordt gesteld dat deze ambtenaren voldoende worden opgeleid opdat zij hun taak op hetzelfde niveau kunnen vervullen waarop deze thans door de gerechtsdeurwaarders wordt vervuld. In de toelichting bij artikel 51 ware hieraan aandacht te besteden. Voorts ware in de toelichting te motiveren waarom door de in het tweede lid van dat artikel vervatte woorden «bij of krachtens» subdelegatie mogelijk wordt gemaakt. Daarbij ware zoveel als mogelijk is thans reeds aan te geven welke onderwerpen hun regeling zullen vinden bij algemene maatregel van bestuur en welke bij ministeriële regeling.

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

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 waarnemend Vice-President van de Raad van State,
J. H. Veringa

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W03.91.0143 van de Raad van State van 6 februari 1992

Wetsvoorstel

– De onderdelen van artikel 1 waren aan te geven met de letters a, b, c en d (punt 28 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek (AWT)).

– In artikel 2, aanhef, onder e, ware het woord «houden» te laten vervallen.

– In artikel 6, eerste lid, ware na het woord «na» toe te voegen: de dagtekening van.

– In artikel 41 ware het zinsdeel «deze paragraaf» te vervangen door: dit hoofdstuk.

zitting van gerechtsdeurwaarders door ambtenaren zorg te dragen voor voldoende opleidingsniveau van deze ambtenaren.

Bij nadere overweging is er voor gekozen de subdelegatiebevoegdheid uit artikel 51, tweede lid, te schrappen.

17. De redactionele opmerkingen van de Raad hebben geleid tot een aanpassing van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

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

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto

Memorie van toelichting

- De in de toelichting genoemde wettelijke regelingen waren wanneer zij voor de eerste maal worden aangehaald van een vindplaats te voorzien (punt 109 AWT).
- In paragraaf 3.3 (bladzijde 5, onderaan) ware het woord «dienstverlening» te vervangen door: dienstvervulling.
- In paragraaf 4 (tweede alinea) ware het woord «aangesteld» te vervangen door: benoemd.
- In de toelichtingen op artikel 4 en 6 ware het woord «aanstelling» te vervangen door: benoeming.