

Voorstel tot aanpassing van Rijkswetten in verband met de invoering van de Wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht en van de Wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht in hoger beroep en cassatie alsmede in verband met de uitbreiding van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad (Invoeringsrijkswet vereenvoudiging en digitalisering procesrecht en uitbreiding prejudiciële vragen)

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1 Enkele aanpassingen van het procesrecht in civiele zaken

Rechtspraak is van wezenlijk belang voor de beslechting van juridische vraagstukken en geschillen. Zij draagt bij aan de instandhouding van de rechtsstaat en het vertrouwen van de burger in het recht. De kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak is hoog en het vertrouwen in de Nederlandse rechtspraak is groot.¹ Om dit te behouden hebben de Raad voor de rechtspraak en de gerechten in 2012 de wens geuit om de civiele- en bestuursrechtelijke rechtspraak te moderniseren door deze te digitaliseren en door civielrechtelijke procedures te vereenvoudigen en te versnellen. Daarom heb ik – tegelijk met de Raad voor de rechtspraak – het programma Kwaliteit en Innovatie (hierna: KEI) opgezet. In het kader van dit programma heb ik wetgeving voorbereid die ertoe moet leiden dat het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht worden gedigitaliseerd en – waar nodig – gemoderniseerd. Dit heeft geresulteerd in het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht (Kamerstukken II 2014/15, 34 059, hierna: het eerste wetsvoorstel KEI) en het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht in hoger beroep en cassatie (Kamerstukken II 2014/15, 34 138, hierna: het tweede wetsvoorstel KEI). Deze wetsvoorstellen (die hierna tezamen ook worden aangeduid als de wetsvoorstellen KEI) maken het procederen voor veel rechtzoekenden toegankelijker en passen bij algemene ontwikkelingen rondom digitalisering in de samenleving. Met deze wetgeving wordt tevens uitvoering gegeven aan het regeerakkoord, waar dat een vereenvoudiging en digitalisering van het civiele proces en van de procedure in het bestuursrecht tot doel heeft.²

Om de doelstellingen van de vereenvoudiging en digitalisering te bereiken moeten ook procesrechtelijke bepalingen in een klein aantal rijkswetten in technische zin worden aangepast aan de wetsvoorstellen KEI. Dit wetsvoorstel voorziet in de noodzakelijk aanpassingen. Daarnaast is een invoeringswet opgesteld voor de overige, niet als rijkswet te kwalificeren wetten (hierna: de Invoeringswet).

Deze wet zal tegelijkertijd met de wetsvoorstellen KEI in werking treden. Dat zal plaatsvinden in drie fasen (“releases”), zoals in het wetsvoorstel eerste aanleg is voorzien (artikel V).

¹ Dit blijkt uit internationaal vergelijkende onderzoeken. Zie het Global Competitiveness Report 2012-2013 (<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013/#>) en Kamerstukken II, 2014/15, 34 059, nr. 3, p. 2, voetnoot 2.

² Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 26 en 27.

De gefaseerde inwerkingtreding houdt in dat de datum van inwerkingtreding voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld, per gerecht en per bestuursrechter en per soort procedure. Dat is nodig om de overstap naar procederen langs elektronische weg verantwoord uit te voeren. Ook op het punt van het overgangsrecht volgt dit wetsvoorstel de wetsvoorstellen KEI. Dit houdt in dat het moment waarop de procedure in eerste aanleg, hoger beroep of cassatie in civiele zaken aanhangig wordt gemaakt, bepalend zal zijn voor de toepassing van het nieuwe dan wel het oude recht tijdens de procedure in die instantie. Als de dag van aanhangig maken samenvalt met de dag van inwerkingtreding, dan geldt voor de desbetreffende procedure het nieuwe recht. Voor gecombineerde procedures waarin gezamenlijk een vordering aanhangig wordt gemaakt en een verzoek wordt ingediend, geldt dat het oude recht van toepassing blijft zolang de wet voor verzoeken nog niet in werking is getreden.

De voorgestelde wijzigingen die in verband met de wetsvoorstellen KEI in enkele rijkswetten worden doorgevoerd, hebben uitsluitend betrekking op civiele procedures die bij een gerecht als bedoeld in artikel 2 Wet op de rechterlijke organisatie worden gevoerd. De voorgestelde wijzigingen hebben derhalve geen consequenties voor de wijze van procederen bij de Gerechten in eerste aanleg en het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: het Gemeenschappelijk Hof van Justitie). In de artikelsgewijze toelichting wordt dit voor enkele rijkswetten nader toegelicht.

Naast de terminologische en technische aanpassingen die uit de wetsvoorstellen KEI voortvloeien, wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om via deze rijkswet de Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad³ uit te breiden tot het Caribisch deel van het Koninkrijk. Hiermee krijgen het Gemeenschappelijk Hof van Justitie en de Gerechten in eerste aanleg de bevoegdheid om in civielrechtelijke procedures prejudiciële vragen aan de Hoge Raad te stellen. Voorgesteld wordt de Rijkswet cassatierechtspraak voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten en voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: de Rijkswet cassatierechtspraak) in dat verband aan te passen en ook andere, technische verbeteringen daarbij mee te nemen (zie hierover verder paragraaf 5).

Voordat in deze toelichting wordt ingegaan op de wijzigingen die in het onderhavige wetsvoorstel worden voorgesteld, volgt een korte schets van de belangrijkste aspecten van de wetsvoorstellen KEI. Voor een meer gedetailleerde toelichting verwijs ik naar de toelichting bij de desbetreffende wetsvoorstellen. De uit deze wetsvoorstellen voortvloeiende aanpassingen worden vervolgens in het algemene deel toegelicht. In de artikelsgewijze toelichting zal enkel nog worden ingegaan op wijzigingen die nog niet in dit algemeen deel aan de orde zijn gekomen.

1.2 Het eerste wetsvoorstel KEI

Het eerste wetsvoorstel KEI leidt in de kern tot vijf wezenlijke veranderingen. Deze wijzigingen houden deels verband met de vereenvoudiging van het burgerlijk procesrecht en de beoogde versnelling van civielrechtelijke procedures. Andere wijzigingen vloeien voort uit de digitalisering van civielrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures.

De eerste wijziging betreft de wijze waarop procedures naar burgerlijk recht aanvangen. Alle civielrechtelijke procedures zullen aanvangen met één inleidend document, de procesinleiding. In deze procesinleiding kunnen een vordering en een verzoek ook gezamenlijk worden ingediend. Met de invoering van een geüniformeerde rechtsingang worden de verschillen tussen de huidige dagvaardings- en verzoekschriftprocedure verminderd. Na de indiening van de procesinleiding volgt

³ Stb. 2012, 65.

in beginsel een nieuwe eenvoudige basisprocedure. De rechter kan van de basisprocedure afwijken als de zaak dat verlangt, zodat maatwerk kan worden geboden. In deze nieuwe basisprocedure is er vroegtijdig contact met de rechter en wordt uitspraak gedaan na één schriftelijke ronde en een mondelinge behandeling.

In de tweede plaats wordt het mogelijk om in dagvaardingsprocedures van de inschakeling van een deurwaarder af te zien. De eiser kan ervoor kiezen om de procesinleiding op andere wijze bij de wederpartij laagdrempelig en vrijwel zonder kosten te bezorgen. Alleen als de wederpartij na de informele bezorging van het oproepingsbericht, waarin de procesinleiding is opgenomen, niet in het geding verschijnt, moet de eiser voor het verkrijgen van een verstekvonnis alsnog een deurwaarder inschakelen om het oproepingsbericht formeel te betekenen. Uit het oogpunt van rechtsbescherming zal de rechter slechts een verstekvonnis kunnen wijzen wanneer wordt aangetoond dat een deurwaarder het oproepingsbericht bij de wederpartij heeft betekend.

Ten derde komen er voor partijen en de rechter meer wettelijke termijnen voor het verrichten van specifieke proceshandelingen en worden bestaande termijnen aangescherpt. Hierdoor ontstaat voor partijen meer duidelijkheid over het verloop van de procedure. De nieuwe termijnen dragen ook bij aan de harmonisering van enerzijds de huidige dagvaardings- en verzoekschriftprocedure en anderzijds het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht.

In de vierde plaats krijgt de rechter een sterkere regierol, waardoor hij meer sturing kan geven aan het verloop van de procedure. Zo kan de rechter de mondelinge behandeling afstemmen op de bijzonderheden van de zaak en kan hij afwijken van het stramien van de basisprocedure indien de aard of complexiteit van de zaak daarom vraagt.

Tot slot worden partijen verplicht een procedure in het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht langs elektronische weg te voeren en hun processtukken digitaal in te dienen. Van deze verplichting worden natuurlijke personen en de zogenoemde informele verenigingen die niet worden vertegenwoordigd door een professionele rechtsbijstandsverlener uitgezonderd. KEI Rechtspraak ontwikkelt voor het digitaal procederen een webportaal ten behoeve van de rechterlijke instanties die bedrijfsmatig onder de Raad voor de rechtspraak vallen (dat zijn de rechtbanken, gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven). Dit webportaal zal met de webportalen voor de Hoge Raad en voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op de inlogpagina van de rechtspraak bereikbaar zijn. Het webportaal geeft toegang tot “Mijn Zaak”, waarin de stukkenwisseling en berichtgeving van de gerechten zullen plaatsvinden. Naast het webportaal kan in een automatische systeemkoppeling worden voorzien. Dat is een “system-to-system” voorziening waarmee de digitale systemen van grote ketenpartijen, zoals de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND), rechtsbijstandsverleners en de deurwaarders, geleidelijk kunnen worden gekoppeld aan het digitale systeem van de gerechten. Als een wijziging optreedt in “Mijn Zaak”, doordat een van de partijen een (proces)stuk heeft ingediend of de rechter een bericht heeft geplaatst, krijgen de andere partijen hiervan een notificatie. Dat is een bericht van het digitale systeem van de gerechten of, in het bestuursrecht, van het digitale systeem van de bestuursrechter dat het stuk of bericht voor hen in het systeem beschikbaar is.

1.3 Het tweede wetsvoorstel KEI

De hiervoor genoemde wijzigingen worden grotendeels ook in hoger beroep en cassatie doorgevoerd, voor zover de eigen aard van de procedure in hoger beroep en cassatie dat toelaat.

In lijn met de nieuwe regels voor de procedure in eerste aanleg, zal de procesinleiding ook in hoger beroep in alle civielrechtelijke procedures het inleidende processtuk zijn. Daarmee kan hoger beroep worden ingesteld van een vonnis of een beschikking, gewezen ter zake van vorderingen en verzoeken, ook wanneer deze gezamenlijk zijn behandeld in een gecombineerde procedure. De procesinleiding wordt, evenals in eerste aanleg, langs elektronische weg bij de rechtspraak ingediend. Het digitale systeem van de gerechten genereert vervolgens een oproepingsbericht, waarin de procesinleiding is opgenomen. Het oproepingsbericht kan naar keuze van de eiser in hoger beroep informeel bij de wederpartij worden bezorgd dan wel formeel door de deurwaarder worden betekend. Ook het verweerschrift en de overige (proces)stukken worden digitaal ingediend. Evenals in eerste aanleg kunnen natuurlijke personen en informele verenigingen die niet worden vertegenwoordigd door een professionele rechtsbijstandverlener in hoger beroep op papier blijven procederen. Voorts worden termijnen in hoger beroep in vorderingszaken en voor het wijzen van de uitspraak wettelijk vastgelegd. De rechter krijgt verder ook in hoger beroep een sterkere regierol, waardoor hij meer sturing kan geven aan het verloop van de procedure en de voortgang van de procedure kan bewaken.

De wijzigingen in cassatie zijn beperkter, gelet op de eigen aard van deze procedure. Wel wordt ook in cassatie de uniforme procesinleiding ingevoerd, die eveneens, naar keuze van de eiser of verzoeker in cassatie, informeel bij de wederpartij kan worden bezorgd dan wel formeel wordt betekend. Voorts wordt ook in cassatie digitaal procederen voor alle partijen verplicht. Dit leidt ertoe dat tegen civiele (eind)uitspraken van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie beroep in cassatie langs elektronische weg aanhangig zal worden gemaakt door middel van het indienen van een procesinleiding.

1.4 De Invoeringsrijkswet

Het onderhavige wetsvoorstel is, na de eerdergenoemde Invoeringswet, het vierde en laatste wetsvoorstel ter uitvoering van het programma KEI en betreft in hoofdzaak de aanpassing van enkele rijkswetten aan de hiervoor genoemde wetsvoorstellen KEI alsmede de invoering daarvan. De wijzigingen in het Eerste Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna ook: Rv) hebben immers ook gevolgen voor een klein aantal rijkswetten. Zo moet een enkele verwijzing naar een gewijzigde bepaling uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering worden aangepast, moeten de dagvaarding en het verzoekschrift worden vervangen door de procesinleiding, daarmee verband houdende terminologische wijzigingen integraal worden doorgevoerd, de informele bezorging van het oproepingsbericht aan de wederpartij mogelijk worden gemaakt waar dat verantwoord is, en moeten belemmeringen voor het digitaal voeren van procedures worden weggenomen, zodat (proces)stukken langs elektronische weg kunnen worden ingediend. Het betreft met name aanpassingen van technische aard, waarbij in navolging van de wetsvoorstellen KEI zo veel mogelijk techniekneutrale termen en formuleringen worden gebruikt. De procesvoering blijft immers in enkele gevallen ook op papier mogelijk. De voorgestelde wijzigingen worden hieronder nader uiteengezet.

Van belang is dat, evenals bij de Invoeringswet, ook met het onderhavige wetsvoorstel niet wordt beoogd enige inhoudelijke wijziging aan te brengen in de aard van civielrechtelijke of bestuursrechtelijke procedures. De voorgestelde wijzigingen die voortvloeien uit de wetsvoorstellen KEI hebben betrekking op het procesrecht, voor zover aanpassing aan deze wetsvoorstellen noodzakelijk is. Op het uitgangspunt dat de Invoeringswet geen inhoudelijke wijzigingen bevat, bestaat overigens één uitzondering. In de Wet griffierechten burgerlijke zaken wordt voor

vorderingszaken een intrekingsregeling geïntroduceerd. Deze regeling houdt in dat de eiser in een procedure bij de rechtbank, het gerechtshof of de Hoge Raad twee derde deel van het griffierecht terugkrijgt indien hij de vordering intrekt voordat de verweerder in de procedure is verschenen of uiterlijk in de procedure had kunnen verschijnen. Hiermee wordt beoogd zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande situatie waarin geen griffierecht is verschuldigd als een dagvaarding aan de verweerder wordt uitgebracht, maar niet wordt ingeschreven op de rol van het gerecht.⁴ Deze intrekingsregeling leidt niet tot wijzigingen in rijkswetten en is daarom verder niet van belang voor de onderhavige Invoeringsrijkswet.

2. Terminologische wijzigingen

2.1 Procesrechtelijke termen

De invoering van een uniforme inleiding van de procedure en van een nieuwe basisprocedure in het civiele recht heeft tot gevolg dat de dagvaarding en het verzoekschrift als processtuk verdwijnen en worden vervangen door de procesinleiding. Met deze aanpassing hangen andere terminologische wijzigingen samen. Daarnaast worden enkele termen, waar mogelijk en wenselijk, vereenvoudigd of geschrapt in verband met de digitalisering van procedures. In de te wijzigen rijkswetten gaat het om de volgende terminologische aanpassingen:⁵

(i) De “dagvaarding” wordt gewijzigd in “procesinleiding” of “oproepingsbericht”, afhankelijk van de specifieke wettelijke bepaling waarin de dagvaarding wordt genoemd. Daarbij is er steeds op gelet dat uit de context van de bepaling duidelijk blijft dat het om een vordering gaat. Dit is van belang voor de wijze van behandeling, nu die in de vorderingsprocedure op enkele punten anders verloopt dan in de verzoekprocedure.

De eiser neemt in de procesinleiding op tegen wie hij een procedure instelt en bij welke rechter, wat zijn vordering inhoudt en op welke gronden deze berust, het standpunt van de verweerder, de bewijsmiddelen en binnen welke termijn hij deze vordering aan de rechter wil voorleggen door een dag te bepalen waarop zijn wederpartij uiterlijk in het geding kan verschijnen (artikel 30a, derde lid, Rv). De procesinleiding wordt vervolgens integraal opgenomen in het oproepingsbericht, dat door het gerecht waar de procesinleiding is ingediend, wordt gegenereerd. In het oproepingsbericht wordt verder vermeld op welke wijze de verweerder in de procedure moet verschijnen, wat de rechtsgevolgen zijn bij niet verschijnen, de uiterste termijn voor indiening van het verzoekschrift en het te betalen griffierecht (artikel 111, tweede lid, Rv). Het oproepingsbericht wordt vervolgens aan de eiser ter beschikking gesteld ter bezorging of betekening aan de wederpartij (artikel 112, eerste lid, Rv). De eiser kan ook een deurwaarder vragen een oproepingsbericht voor hem op te stellen en daarin de inhoud van de procesinleiding op te nemen. Het oproepingsbericht met de procesinleiding wordt dan eerst door de deurwaarder betekend bij de wederpartij en vervolgens onverwijld ingediend bij het gerecht (artikel 113 Rv).

Uit het nieuwe wettelijke systeem volgt dat de in de dagvaarding op te nemen gegevens die in het exclusieve domein van partijen liggen, voortaan in de procesinleiding worden opgenomen (zie de in artikel 30a, derde lid, Rv op te nemen gegevens) en dat in vorderingszaken het oproepingsbericht (met daarin opgenomen de procesinleiding) het processtuk is dat aan de wederpartij wordt uitgebracht. Het onderscheid tussen de procesinleiding en het oproepingsbericht wordt in de rijkswetten bij de vervanging van de term dagvaarding in acht genomen. De dagvaarding

⁴ Zie uitgebreider over deze intrekingsregeling, par. 4 van de Invoeringswet.

⁵ Zie ook Kamerstukken II, 2014/15, 34 059, nr. 3, Inleiding op Artikel I Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, waaruit deze wijzigingen voortkomen.

wordt vervangen door de procesinleiding wanneer het gaat om het stuk waarmee een vordering of een rechtsmiddel wordt ingesteld en dat in enkele gevallen vergezeld moet gaan van bijlagen (zoals voorgeschreven in artikel 58, tweede lid, Rijksoctrooiwet 1995). De procesinleiding als “partijdocument” is ook het stuk dat bijvoorbeeld in het octrooiregister moet worden ingeschreven (zie als voorbeeld artikel 75, vierde lid, Rijksoctrooiwet 1995). Wanneer in een rijkswet wordt bedoeld op de dagvaarding als het door de deurwaarder uit te brengen processtuk waarmee een procedure aanhangig is gemaakt, wordt de dagvaarding of het exploit van dagvaarding vervangen door oproepingsbericht (zie artikel 58, derde lid, Rijksoctrooiwet 1995). De “termijn van dagvaarding” wordt voorts vervangen door de “termijn van verschijning” wanneer met die termijn wordt bedoeld op de voor oproeping van de gedaagde in acht te nemen termijn. Dat is een minimale termijn gelegen tussen de dag waarop de dagvaarding is uitgebracht en de dag waarop de gedaagde wordt opgeroepen om in de procedure te verschijnen (zie artikel 5 van de Rijkswet cassatierechtspraak).

(ii) Het “verzoekschrift” in civiele zaken wordt vervangen door de “procesinleiding”. Daarbij is er steeds op gelet dat uit de context van de wettelijke bepaling duidelijk blijft dat het om een verzoek gaat. Dit is van belang voor de wijze van behandeling, nu die in de verzoekprocedure op enkele punten anders verloopt dan in de vorderingsprocedure (zie bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 25a, eerste lid, Rijkswet Noodvoorzieningen Scheepvaart, waarin de term verzoeker duidelijk maakt dat de verzoekprocedure van toepassing blijft).

(iii) Degene die door de eiser in een dagvaardingsprocedure wordt betrokken, wordt ook voordat hij in de procedure verschijnt “verweerder” genoemd. De term gedaagde wordt dienovereenkomstig aangepast (zie artikel 70 Rijksoctrooiwet 1995).

(iv) De “eis in reconventie” van artikel 136 Rv wordt vervangen door de tegenvordering of het tegenverzoek, zoals geregeld in artikel 30i, achtste en negende lid, Rv. De conclusie van eis in reconventie wordt hierop aangepast en voortaan aangeduid als de tegenvordering in het verweerschrift (zie de artikelen 70, tweede lid, en 76, eerste lid, Rijksoctrooiwet 1995).

(v) De “terechtzing” wordt vervangen door “zitting”, omdat het woord terechtzitting tegenwoordig meer een associatie met een strafrechtelijke procedure heeft. De zitting is de overkoepelende term voor de diverse mogelijke bijeenkomsten van de civiele rechter met partijen en eventueel andere betrokkenen, zoals belanghebbenden, getuigen en deskundigen. Deze term ziet onder meer op een mondelinge behandeling en een regiezitting. Nu de term in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering om die reden wordt gewijzigd, is het wenselijk om deze term in de rijkswetten eveneens te wijzigen, voor zover het een niet-strafrechtelijke terechtzitting betreft.

(vi) De term rol komt in civiele procedures te vervallen. Op de rol van ieder gerecht staan alle aanhangige zaken vermeld, in welke stand deze zaken zich bevinden en voor welke datum er een bepaalde proceshandeling moet plaatsvinden. Het nieuwe digitale systeem neemt de functie van volgsysteem van de rol over. De rechter en partijen krijgen op digitale wijze inzage in de stand van een procedure. Rechters en griffiers kunnen de zaak die zij onder handen hebben en de stand waarin deze zich bevindt inzien in het digitale systeem (via “Mijn Werkomgeving”). Partijen die digitaal procederen, zien in “Mijn Zaak” wat er in hun zaak aan de orde is, welke proceshandeling bijvoorbeeld binnen welke termijn moet worden verricht en welke processtukken zijn uitgewisseld.

De digitalisering van de rol leidt ertoe dat de bepaling dat de rechter de dag vaststelt, waarop de zaak ter rolle zal worden uitgeroepen, moet worden aangepast voor zover het om een procedure gaat die bij een gerecht in het Europese deel van het Koninkrijk wordt gevoerd. Deze wettelijke bepaling wordt dan ook voor zover nodig vervangen door de bepaling dat de rechter de

dag van de volgende proceshandeling vaststelt (zie artikel 24 en het voorgestelde artikel 25a Rijkswet Noodvoorzieningen Scheepvaart). Voor procespartijen blijft het mogelijk de van hen gevraagde of verlangde proceshandeling eerder te verrichten dan de daarvoor door de rechter bepaalde dag. Zodra een partij de proceshandeling heeft verricht, zal de volgende termijn aanvangen, waardoor de procedure voortvarend kan verlopen.

2.2 Termen in verband met digitalisering

Civiele procedures worden voortaan digitaal gestart via een webportaal dat de rechterlijke instanties ter beschikking stellen. Ook (proces)stukken worden langs elektronische weg ingediend en in het digitale systeem geplaatst. Daar zijn zij beschikbaar voor de procespartijen, hun vertegenwoordigers en de rechter. De digitalisering van procedures leidt tot een aantal aanpassingen van technische aard, zodat belemmeringen voor het digitaal procederen in civiele zaken worden weggenomen. Met betrekking tot de terminologie wordt in aansluiting op het eerste wetsvoorstel KEI het normale spraakgebruik gevolgd.⁶

Ten aanzien van dit wetsvoorstel kan worden volstaan met de opmerking dat als de oproeping van een partij of belanghebbende bij “aangetekende brief” dient te geschieden, zoals in artikel 25 Rijkswet Noodvoorzieningen Scheepvaart, dit wordt aangepast aan de digitalisering van procedures. Aan het voorschrift van een aangetekende brief ligt ten grondslag dat gewaarborgd moet worden dat de brief de geadresseerde daadwerkelijk bereikt. Deze bepaling wordt, voor zover de procedure in het Europese deel van het Koninkrijk wordt gevoerd, aangepast overeenkomstig het gewijzigde artikel 271 Rv, zodat de griffier ook langs elektronische weg een partij of belanghebbende kan oproepen of in kennis kan stellen. Het digitale systeem biedt voldoende waarborg dat de desbetreffende partij oproepingen en andere berichten van het gerecht bereiken. Uiteraard dient dan wel te zijn voldaan aan de voorwaarden van de artikelen 30c, 30e en 30f Rv en dient het e-mailadres van degene aan wie de oproeping of kennisgeving moet worden gedaan, bij de griffier bekend te zijn. Dat adres moet zijn verstrekt ten behoeve van de ontvangst van notificaties van oproepingen en berichten. Voor partijen en belanghebbenden die niet digitaal procederen, kan de rechter alsnog bevelen dat deze partijen en belanghebbenden per aangetekende brief worden aangeschreven. Dit komt tot uitdrukking in de bepaling dat de rechter nader kan bepalen hoe de oproeping geschiedt (artikel 271 Rv). De toevoeging van de term “schriftelijk” in het voorgestelde artikel 25a Rijkswet Noodvoorzieningen Scheepvaart maakt duidelijk dat de oproeping of kennisgeving door de griffier niet ook mondeling zou kunnen geschieden.

2.3 Andere verbeteringen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele andere verbeteringen door te voeren. Het gaat om een tweetal onjuiste verwijzingen naar het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering die alsnog worden verbeterd (zie de wijzigingen in de artikelen 9 en 11 Consulaire Wet) en om de term procureur die in enkele rijkswetten nog voorkomt. De term procureur is vervangen door advocaat in verband met de Wet afschaffing procuraat en invoering elektronisch berichtenverkeer.⁷ Voorts wordt de term arrondissementsrechtbank vervangen door rechtbank overeenkomstig de Wet organisatie bestuur gerechten en de Aanpassingswet modernisering rechterlijke organisatie⁸. Ook

⁶ Zie Kamerstukken II, 2014/15, 34 059, nr. 3, par. 12.2, waarin bij enkele termen uitgebreid wordt stilgestaan.

⁷ Stb. 2008, 100 en Stb. 2008, 274.

⁸ Stb. 2001, 582 en Stb. 2001, 584.

wordt in verband met de Wet herziening gerechtelijke kaart voor het ressort “s-Gravenhage” de officiële gemeentenaam vervangen door de aanduiding “Den Haag”.⁹

3. Bekendmaking van de procedure

Ingevolge het eerste wetsvoorstel KEI wordt de verplichting tot het officieel betekenen van een exploit van dagvaarding in de dagvaardingsprocedure opgeheven. De eiser kan op grond van artikel 112 Rv ervoor kiezen de procesinleiding zelf, langs informele weg, aan de wederpartij te bezorgen, bijvoorbeeld per post of per e-mail. Het gerecht verstrekt de eiser na de indiening van de procesinleiding daartoe een oproepingsbericht, waarin de procesinleiding is opgenomen. De eiser kan echter ook nog steeds de deurwaarder inschakelen als hij dat wenst. Inschakeling van de deurwaarder is in elk geval nodig wanneer de verweerder langs informele weg is opgeroepen en hij niet uiterlijk op de laatste dag van de oproepingstermijn in de procedure is verschenen. Uit het oogpunt van rechtsbescherming verleent de rechter alleen verstek tegen de verweerder als de eiser het oproepingsbericht langs formele weg door een deurwaarder bij de verweerder heeft laten betekenen. Na een aanvankelijk informele bezorging kan de eiser daarom binnen twee weken na de dag waarop de verweerder uiterlijk diende te verschijnen, het oproepingsbericht alsnog bij exploit laten betekenen (artikel 112, tweede lid, Rv). De verweerder krijgt in dat geval een termijn van maximaal twee weken om te verschijnen in de procedure. Pas als de verweerder ook dan niet in de procedure is verschenen, wordt tegen hem verstek verleend.

Een bezorging langs informele weg wordt uitsluitend toegestaan wanneer dat uit het oogpunt van rechtsbescherming en rechtszekerheid verantwoord is. Dat is niet het geval wanneer aan de formele betekening van een dagvaarding niet, of niet alleen, de verschijning van de verweerder in het aangespannen geding gekoppeld is, maar daaraan ook andere rechtsgevolgen verbonden kunnen zijn. Artikel 58, derde lid, Rijksoctrooiwet 1995 bepaalt bijvoorbeeld dat de verlening van een gevorderde dwanglicentie met of zonder tijdsbepaling kan worden geschorst, indien binnen twee maanden na de betekening van de dagvaarding waarin de licentie is gevorderd, een vordering tot vernietiging van het octrooi ten behoeve waarvan de licentie is gevorderd, is ingesteld. De betekening door een deurwaarder kan het aanvangsmoment van de termijn van twee maanden als bepalend tijdstip veel beter vastleggen dan een bezorging langs informele weg. Voorts is van belang dat voor de rechter te controleren moet zijn of de procesinleiding of een ander (proces)stuk de verweerder of andere belanghebbende daadwerkelijk heeft bereikt. Wanneer de verstekregeling als “controlemechanisme” voor de rechter ontbreekt, kan het alternatief van een bezorging van een (proces)stuk niet mogelijk worden gemaakt.

4. Tuchtrechtspraak

Evenals in de Invoeringswet zijn in het onderhavige wetsvoorstel alleen aanpassingen voorgesteld die verband houden met wijzigingen die in de wetsvoorstellen KEI zijn voorgesteld in civiele procedures. Tuchtrechtspraak, een vorm van rechtspraak die erop toeziet dat de leden van een beroepsgroep (zoals artsen en notarissen) zich aan de gedragsregels van hun beroep houden, valt derhalve buiten de digitalisering van civiele of bestuursrechtelijke procedures ingevolge het programma KEI. Tuchtrechtelijke bepalingen waarin bijvoorbeeld de term dagvaarding voorkomt, zoals artikel 23t Rijksoctrooiwet 1995, worden dan ook niet in terminologische zin aangepast.

⁹ Stb. 2012, 313.

5. De prejudiciële procedure

Tijdens de internetconsultatie van de Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad¹⁰ is de vraag gesteld waarom dit instrument alleen gaat gelden voor de feitenrechters uit het Europees deel van het Koninkrijk en niet voor het gehele Koninkrijk. In 2013 heeft een werkgroep, samengesteld uit vertegenwoordigers van de Hoge Raad, het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de wetenschap (hierna: de werkgroep) zich gebogen over deze vraag. De werkgroep is tot de conclusie gekomen dat het inderdaad aanbeveling verdient om in de Rijkswet cassatierechtspraak een bepaling op te nemen waarin het Gemeenschappelijk Hof van Justitie en de Gerechten in eerste aanleg de bevoegdheid krijgen tot het stellen van prejudiciële vragen in civielrechtelijke procedures. Daarbij wordt van belang geacht dat de argumenten die zijn gebezigd om de prejudiciële procedure te introduceren evenzeer opgaan voor de rechtspraak in feitelijke instanties in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Een belangrijk argument is dat een spoedige beantwoording van een prejudiciële vraag, het instellen of het voortzetten van mogelijk vele individuele procedures overbodig kan maken. Dat is niet alleen van belang voor rechtzoekenden, maar ook voor de rechtspraak die daardoor minder belast wordt. Een ander belangrijk argument is dat de prejudiciële procedure kan voorkomen dat rechters in soortgelijke zaken tegenstrijdige uitspraken wijzen, hetgeen de rechtseenheid bevordert. Ook draagt deze procedure bij aan een betere vervulling van de rechtsvormende taak van de Hoge Raad in zaken waar de maatschappelijke behoefte aan een antwoord groot is. De werkgroep acht het voorts van belang dat in de nog prille praktijk tot nu toe reeds gebleken is dat er bij de rechters in feitelijke instanties een behoefte bestaat aan de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen. Te verwachten is dat dit niet anders zal zijn voor het Gemeenschappelijk Hof van Justitie en de Gerechten in eerste aanleg.

De conclusies van de werkgroep deel ik en ik zal de aanbeveling om in de Rijkswet cassatierechtspraak te regelen dat deze bevoegdheid van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie en de Gerechten in eerste aanleg wordt opgenomen, opvolgen.

6. Voorbereiding van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel is onderdeel van de vernieuwingsprogramma's KEI en is afgestemd met vertegenwoordigers van het programma KEI van de Rechtspraak, de Hoge Raad en het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Het wetsvoorstel is ook voorgelegd aan de directies wetgeving van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en aan andere departementen voor zover het hun wetgeving betreft. Voorts is het wetsvoorstel informeel ter consultatie voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak.

Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie adviseert positief ten aanzien van de voorgestelde wijzigingen in de Rijkswet cassatierechtspraak. Naar aanleiding van enkele technische opmerkingen is de artikelsgewijze toelichting op de wijzigingen van de Rijkswet cassatierechtspraak aangevuld. Ook de Raad voor de rechtspraak is positief over de invoering van de mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad. Ten aanzien van de voorgestelde terminologische wijzigingen heeft de Raad voor de rechtspraak laten weten geen inhoudelijke opmerkingen te hebben. Het Land Aruba had bezwaar tegen het laten vervallen van de artikelen 4 en 11, eerste lid, tweede volzin, van de Rijkswet cassatierechtspraak, omdat dit in enkele gevallen kan leiden tot een verkorting van de termijn voor beroep in cassatie. Met dit bezwaar is rekening gehouden. De desbetreffende bepalingen van de Rijkswet cassatierechtspraak die in het oorspronkelijke voorstel waren geschrapt,

¹⁰ Stb. 2012, 65.

worden in dit voorstel ongewijzigd gelaten. De (wets)technische opmerkingen van Aruba zijn voorts verwerkt. Verder zijn ook enkele tekstuele opmerkingen van Curaçao verwerkt.

7. Financiële gevolgen en administratieve lasten

Evenals de wetsvoorstellen KEI, heeft ook dit wetsvoorstel op zichzelf geen directe financiële gevolgen voor de rijksbegroting. De onderhavige invoeringsrijkswet betreft, net zoals de Invoeringswet, hoofdzakelijk een wetstechnische aanpassing van enkele rijkswetten naar aanleiding van de wetsvoorstellen KEI en enkele aanbevelingen van de eerdergenoemde werkgroep. Voor de financiële aspecten en de gevolgen voor de werklast van de gerechten verwijs ik naar paragraaf 16 respectievelijk 8 van de memorie van toelichting bij het eerste wetsvoorstel en tweede wetsvoorstel KEI. Dit geldt ook ten aanzien van de administratieve lasten, waarbij volledigheidshalve valt op te merken dat het civiele procesrecht met het oog op het bijzondere karakter buiten de kwantitatieve reductiedoelstellingen voor administratieve lasten valt.¹¹

ARTIKELEN

Artikelen I en II (Consulaire Wet en Paspoortwet)

In deze rijkswetten worden uitsluitend enkele technische verbeteringen doorgevoerd. Hier kan worden volstaan met een verwijzing naar paragraaf 2.3 in het algemene deel van de toelichting.

Artikel III (Rijksoctrooiwet 1995)

In octrooirechtelijke geschillen is de rechtbank Den Haag in eerste aanleg bij uitsluiting bevoegd (artikel 80). De exclusieve bevoegdheid van de Haagse rechter brengt mee dat de voorgestelde wijzigingen in deze wet geen gevolgen hebben voor het procesrecht in het Caribische deel van het Koninkrijk.

Artikel IV (Rijkswet cassatierechtspraak)

Onderdeel A (Artikel 1)

Het tweede lid van dit artikel betreft een bepaling die inmiddels overbodig is geworden. Uit de wetsgeschiedenis kan worden afgeleid dat het recht uit het Caribisch deel van het Koninkrijk niet beschouwd moet worden als vreemd recht, maar gelijkgesteld moet worden met Nederlands recht, zodat een onbeperkte toetsing van de Hoge Raad mogelijk is.¹² Dit is tot uitdrukking gebracht in het huidige artikel 79, eerste lid, onderdeel b, Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO). Ik acht het van belang dit eveneens in de Rijkswet cassatierechtspraak tot uitdrukking te brengen.

Onderdeel B (Artikel 1b)

Het voorgestelde artikel 1b strekt ertoe om het Gemeenschappelijk Hof van Justitie en de Gerechten in eerste aanleg de bevoegdheid te geven prejudiciële vragen aan de Hoge Raad te stellen in civielrechtelijke procedures. De grondslag voor deze wijziging ligt in artikel 23 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Deze bepaling biedt de mogelijkheid om de Hoge Raad bij rijkswet rechtsmacht te verlenen ten aanzien van rechtszaken in Aruba, Curaçao en Sint Maarten, alsmede

¹¹ Kamerstukken II, 2014/15, 34 059, nr. 3, par. 17.

¹² Zie Kamerstukken II 1962/63, 2079, nr. 5, p. 9.

op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De zinsnede “op overeenkomstige wijze en met overeenkomstige rechtsgevolgen als ten aanzien van burgerlijke zaken in het Europese deel van het Koninkrijk” (ontleend aan artikel 1, eerste lid) bewerkstelligt dat de bepalingen van de Tiende A titel van het Nederlandse Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, betreffende prejudiciële vragen aan de Hoge Raad, van overeenkomstige toepassing zijn op deze procedure. Daarmee is de gelijkvormigheid van de regeling voor het stellen van prejudiciële vragen in rechtszaken in het Caribisch gebied en in het Europese deel van het Koninkrijk gewaarborgd.

Onderdeel C (Artikelen 2 en 12)

Een andere aanbeveling is om artikel 2 te schrappen. Deze bepaling heeft betrekking op de vraag wanneer beroep in cassatie kan worden ingesteld. De cassatiegrens in onderdeel a kan vervallen omdat de Hoge Raad zich door middel van de artikelen 80a en 81 Wet RO kan beschermen tegen overbelasting door bagatelzaken. Er is ook geen rechtvaardiging voor de beperking in artikel 2, aanhef en onderdeel b, dat sommige typen beslissingen in faillissementszaken betreft. De Hoge Raad heeft immers cassatieberoepen tegen diverse andere typen beslissingen in Caribische faillissementszaken behandeld. Ook de beperking tot vonnissen en beschikkingen in de aanhef van artikel 2 kan komen te vervallen. Er is geen rechtvaardiging voor dat “handelingen” als bedoeld in de aanhef van artikel 79 Wet RO in zaken uit het Europees deel van het Koninkrijk wel vatbaar voor cassatie zijn verklaard, maar in Caribische zaken niet. Het ontstaan van de tekst in de aanhef van artikel 2 kan historisch worden verklaard doordat aanvankelijk alleen vonnissen vatbaar voor cassatie zijn verklaard en later beschikkingen zijn toegevoegd.

Artikel 12 is destijds ingevoerd als speciale voorziening ter voorkoming van lichtvaardig ingediende cassatieberoepen. De werkgroep geeft aan dat van dergelijke beroepen in strafzaken niet of nauwelijks sprake is en adviseert om het artikel te laten vervallen. Dit advies wordt opgevolgd.

Onderdeel D (Artikel 5)

Cassatieberoepen tegen (civiele) uitspraken van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie worden behandeld door de Hoge Raad in Den Haag. Daarom moet ook in artikel 5 van deze rijkswet de terminologie worden aangepast aan die van de wetsvoorstellen KEI. Artikel 5 bevat immers een regeling die verband houdt met de dagvaardingsprocedure in Caribische cassatiezaken.

In het arrest van de Hoge Raad van 6 oktober 1967, ECLI:NL:HR:1967:AB3961, NJ 1968, 50 (Jacobs/Jonkhout) is aangenomen dat in alle Caribische zaken het cassatieberoep kan geschieden bij wege van indiening van een verzoekschrift. De dagvaardingsprocedure in Caribische cassatiezaken is sindsdien in onbruik geraakt en in de schaarse gevallen waarin er toch cassatie wordt ingesteld bij dagvaarding, leidt dat volgens de werkgroep telkens tot processuele problemen.

In verband met de wetsvoorstellen KEI zal de term “termijnen van dagvaarding” waartegen de verweerder in de procedure wordt opgeroepen, in het eerste lid van artikel 5 worden vervangen door de “termijnen van verschijning” van de verweerder in de procedure. Het nieuwe, voorgestelde tweede lid strekt ertoe dat de oproeping van de verweerder overeenkomstig de verzoekprocedure door de griffie van de Hoge Raad zal worden verzorgd. Dit is overeenkomstig de huidige, vaste praktijk. De behandeling van het cassatieberoep door de Hoge Raad blijft verder ongewijzigd.

Het huidige tweede en derde lid van artikel 5 kunnen worden geschrapt. De regeling van de betekening van het exploit van dagvaarding door de deurwaarder in het tweede lid wordt niet meer toegepast vanwege de gangbare indiening van het cassatieberoep bij verzoekschrift. De in het derde

lid verplichte aantekening ter griffie van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie en de overlegging van een door de griffier ondertekend afschrift van deze aantekening tegelijkertijd met de aanbieding van de dagvaarding ter inschrijving op de rol aan de griffie van de Hoge Raad, vinden in de praktijk evenmin toepassing. Deze bepaling hoeft vanwege de daarin voorkomende term “rol”, die wordt vervangen door het nieuwe digitale systeem, dan ook niet verder te worden aangepast aan de wetsvoorstellen KEI.

Onderdeel E (Artikel 6)

Dit artikel betreft de uitvoerbaarheid bij voorraad van uitspraken van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Volgens de werkgroep is dit artikel onduidelijk geredigeerd. Daarnaast is het artikel geënt op een regeling die is gewijzigd bij de herziening van de Wetboeken van Burgerlijke Rechtsvordering in de verschillende gebiedsdelen van het Koninkrijk. Geadviseerd wordt om het artikel in een gewijzigde redactie te handhaven. Het advies is opgevolgd door aan te sluiten bij de formulering van de bepalingen in de Wetboeken van Burgerlijke Rechtsvordering over de uitvoerbaarheid bij voorraad (vergelijk artikel 233 van het in het Europese deel van het Koninkrijk geldende Wetboek en artikel 55, eerste lid, eerste volzin, van de in de Caribische gebiedsdelen van het Koninkrijk geldende Wetboeken).

Onderdeel F (Artikel 9)

In het derde lid van artikel 9 wordt de term eindbeslissing vervangen door uitspraak. Met de term “eindbeslissing” wordt veelal bedoeld op een bepaald type oordeel, terwijl dit wetsartikel duidt op een bepaald dictum. Door het gebruik van het woord “uitspraak” in de wet, wordt de bedoeling van artikel 9 correct tot uitdrukking gebracht.

Onderdelen G en H (Artikelen 15 en 16)

Ten aanzien van artikel 15, eerste lid, heeft de werkgroep geadviseerd om de daarin neergelegde voorschriften aan te passen aan de tekst van artikel 444 van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering, zoals dat is komen te luiden na invoering van de nieuwe cassatieregels in strafzaken.¹³ Dit advies wordt opgevolgd. In aansluiting hierop wordt in artikel 16 het woord uittreksel aangepast aan artikel 456 van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering.

Onderdeel I (Artikel 19)

Voorgesteld wordt om de citeertitel van de rijkswet aan te passen. De huidige citeertitel gaat uit van de cassatierechtspraak als (enige) taak van de Hoge Raad. Die taak wordt uitgebreid met de beantwoording van prejudiciële vragen. Van de gelegenheid wordt dan ook gebruik gemaakt om de citeertitel te wijzigen in Rijkswet rechtsmacht Hoge Raad in Aruba, Curaçao, Sint Maarten en voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat deze rijkswet geen uitputtende regeling bevat ten aanzien van de rechtsmacht van de Hoge Raad in Aruba, Curaçao, Sint Maarten en voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In de Rijkswet cassatierechtspraak in uitleveringszaken voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten is geregeld dat de Hoge Raad kennis neemt van beroepen in cassatie in uitleveringszaken.

Artikel V (Rijkswet Noodvoorzieningen Scheepvaart)

¹³ Stb. 1998, 591.

Op grond van de artikelen 24 en 25 Rijkswet Noodvoorzieningen Scheepvaart stelt de rechter het bedrag vast van een ingevolge deze rijkswet aan belanghebbenden te betalen vergoeding, indien met belanghebbenden daarover geen overeenstemming is bereikt. Bevoegd zijn (i) de rechtbank binnen het arrondissement van de woonplaats van de belanghebbende, (ii) het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, of (iii) de rechtbank Amsterdam indien de belanghebbende niet binnen het Koninkrijk woonachtig is.

Artikel 25 moet vanwege de daarin voorkomende terminologie worden aangepast aan de wetsvoorstellen KEI. Rekening houdend met de verschillende gerechten die relatief bevoegd zijn om het bedrag van de vergoeding vast te stellen, dient in deze rijkswet te worden gedifferentieerd tussen het verzoek dat aan de bevoegde rechter in het Europese deel van het Koninkrijk wordt voorgelegd en het verzoek dat wordt ingediend bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie blijft het verzoekschrift immers het processtuk waarmee een procedure wordt ingeleid. Daarom wordt voorgesteld om een nieuw artikel toe te voegen (artikel 25a). Dit artikel zal uitsluitend van toepassing zijn wanneer het verzoek wordt ingediend bij de rechtbank in het Europese deel van het Koninkrijk. De eerste vier leden van artikel 25 zullen alleen van toepassing blijven wanneer het Gemeenschappelijk Hof van Justitie bevoegd is om van het verzoek kennis te nemen.

In het eerste lid van artikel 25a wordt het eerste lid van artikel 25 opgenomen en aangepast aan de terminologie die uit de wetsvoorstellen KEI voortvloeit. In het tweede lid van artikel 25a zijn het tweede en derde lid van artikel 25 opgenomen, waarbij eveneens rekening is gehouden met de terminologische en technische aanpassingen van de wetsvoorstellen KEI. In het derde lid van artikel 25a staat tot slot in de bepaling van het vierde lid van artikel 25, waarbij ook de terminologie is aangepast aan de wetsvoorstellen KEI.

Artikel VI (Uitvoeringswet Internationaal Strafhof)

Dit onderdeel bevat een technische aanpassing. Artikel 22, derde lid, van de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof wordt alsnog aangepast aan de Wet op de rechtsbijstand in verband met de bestuurlijke centralisatie van de raden voor rechtsbijstand (Stb. 2010, 2), in werking getreden op 1 juli 2010 (Stb. 2010, 234).

De Minister van Veiligheid en Justitie,