

Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en enige andere wetten in verband met bekendmakingen aan personen zonder bekende woon- of verblijfplaats

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt mogelijk gemaakt dat bekendmakingen aan personen zonder bekende woon- of verblijfplaats elektronisch worden gedaan. Deze publicaties vinden thans in dagbladen plaats.

In de innovatieagenda rechtsbestel (bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 33071, nr. 5, blz. 14) is aankondiging gedaan van twee categorieën publicaties aan personen zonder bekende woon- of verblijfplaats die via het internet zullen worden gedaan. Het betreft de uittreksels van exploitent op grond van artikel 54 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv), de zogenoemde openbare exploitent, en de bekendmakingen van oproepingen van verkeersovertreders in het kader van gijzeling op grond van artikel 28 Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv). Met betrekking tot de uittreksels van openbare exploitent is door de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) geadviseerd om deze elektronisch te publiceren.¹

In dit wetsvoorstel worden aan deze publicaties toegevoegd de oproepingen aan personen zonder bekend adres in het kader van gijzeling van degenen aan wie in een strafbeschikking een geldboete is opgelegd (art. 578b Wetboek van Strafvordering) en de oproepingen van belanghebbenden zonder bekende woon- of verblijfplaats in civiele verzoekschriftprocedures (art. 272 Rv). Tevens wordt in verband met het voorgaande een wijziging in de Bekendmakingswet voorgesteld, strekkend tot het in rekening kunnen brengen van kosten van publicaties in de Staatscourant.

Een aantal voornemens uit de innovatieagenda wordt thans uitgewerkt en gerealiseerd binnen het in nauwe samenwerking met de Raad voor de rechtspraak opgezette programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI) (zie ook Kamerstukken II 2012/13, 29 279, nr. 164, blz. 12). Dit programma moet bijdragen aan eenvoudiger, snellere en meer toegankelijke procedures bij de rechter. Dit wetsvoorstel maakt inmiddels deel uit van het programma KEI.

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de KBvG, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, het openbaar ministerie en het College bescherming persoonsgegevens. Tevens is het voorstel voor consultatie op internet geplaatst. In het navolgende

¹ Preadvies ter gelegenheid van het 10-jarig bestaan van de KBvG, Openbare exploitent en ambtelijke publicaties, juni 2011, blz. 71.

wordt waar nodig aan de gemaakte opmerkingen aandacht geschonken.

2. Publicaties op internet

Steeds meer huishoudens hebben toegang tot internet. In 2005 had 78% van alle huishoudens toegang tot internet, in 2010 was dit 91%, in 2011 en 2012 was dat 94% en in 2013 was dit 95%.² Het internet is een algemene bron van informatievoorziening geworden. Voor degenen die niet over een personal computer, tablet of smartphone met internetaansluiting beschikken, bestaat de mogelijkheid om in openbare gelegenheden (bibliotheken, buurthuizen, internetcafés e.d.) van elektronische informatie kennis te nemen. Steeds meer wordt gebruik gemaakt van mobiel internet. Een elektronische publicatie is bovendien beter toegankelijk voor blinden, slechtzienden en mensen met een leeshandicap. Elektronische informatie kan immers worden afgedrukt met grote letters, worden omgezet in braille of worden voorgelezen met een spraaksynteseprogramma.

In de afgelopen jaren is het aantal huishoudens dat over een krantenabonnement beschikt gedaald. In 1997 had 62 % van de Nederlanders een krantenabonnement. In 2008 was dit 50%.³ Het internet kent dan ook een groter bereik dan de (papieren) krant en is daarnaast op bepaalde openbare plaatsen voor een ieder toegankelijk.

Personen zonder bekende woonplaats of werkelijk verblijf zullen bovendien zeer waarschijnlijk niet geabonneerd zijn op een krant. Zij kunnen een dagblad of streekblad kopen of elders lezen. Dagbladen zijn ook elektronisch te raadplegen, maar voor het lezen van de volledige inhoud moet men geabonneerd zijn. Uit gegevens van de KBvG blijkt dat deurwaarders niet of nauwelijks respons krijgen op de in de krant geplaatste uittreksels van exploitanten.⁴ De publicatie in de dagbladen heeft dan ook weinig tot geen effect. De kans dat personen zonder bekende woonplaats of zonder bekend werkelijk verblijf via een openbare site op internet een uittreksel van een exploitant of een oproeping voor een zitting onder ogen krijgen zal groter zijn dan de kans dat dit via een dagblad gebeurt.

3. Publicaties in de Staatscourant

Voorgesteld wordt dat de elektronische bekendmakingen op grond van dit wetsvoorstel plaatsvinden in de Staatscourant. Op grond van artikel 1, tweede lid, van de Bekendmakingswet, zoals dat sinds 1 juli 2009 luidt ingevolge de Wet elektronische bekendmaking (Stb. 2008, 511), worden het Staatsblad en de Staatscourant elektronisch uitgegeven. Het Bekendmakingsbesluit stelt nadere regels over de plaatsing van onder meer wetten en besluiten in het Staatsblad en de publicaties in de Staatscourant.

In het Staatsblad wordt opgenomen al hetgeen waarvan een wet of koninklijk besluit bekendmaking in het Staatsblad voorschrijft, alsmede datgene wat in verband hiermee naar het oordeel van de Minister van Veiligheid en Justitie moet worden vermeld (art. 5 Bekendmakingsbesluit). In de Staatscourant worden opgenomen a) al hetgeen waarvan een wet, koninklijk besluit of ministerieel besluit bekendmaking of mededeling in de Staatscourant

² <http://statline.cbs.nl>.

³ www.cbs.nl /menu/thema's/vrije-tijd-cultuur/publicaties.

⁴ Preadvies ter gelegenheid van het 10-jarig bestaan van de KBvG, Openbare exploitanten en ambtelijke publicaties, juni 2011, blz.15.

voorschrijft en b) publicaties afkomstig van de centrale overheid (art. 11, eerste lid, Bekendmakingsbesluit). Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent publicaties als bedoeld onder b (art. 11, tweede lid, Bekendmakingsbesluit). Onder het genoemde onder a vallen de vele opdrachten in wetgeving tot bekendmaking of mededeling in de Staatscourant.

De Staatscourant kent een groot aantal verschillende rubrieken. In de rubriek gerechtelijke aankondigingen worden onder meer het uittreksel van de beschikking waarbij een verzoek tot echtscheiding, scheiding van tafel en bed of ontbinding van het huwelijk na scheiding van tafel en bed bij verstek is toegewezen (art. 820, tweede lid, Rv), de uitspraak waarbij een curatele wordt verleend (art. 390 Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek) en het uittreksel uit het vonnis van faillietverklaring (art. 14 Faillissementswet) gepubliceerd. Ook worden in de Staatscourant besluiten van algemene strekking, adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State alsmede bekendmakingen aan het wegverkeer en aan de scheepvaart gepubliceerd. De publicaties in de Staatscourant zijn van allerlei aard. Gelet op deze gevarieerde inhoud van de Staatscourant ligt het voor de hand dit medium ook te benutten voor de elektronische publicaties op grond van de artikelen 54 en 272 Rv, 28 Wahv en 578b Sv.

Van belang voor de toegankelijkheid is dat de Staatscourant een van overheidswege uitgegeven publicatieblad is, waarvoor een abonnement niet nodig is. De Staatscourant kan kosteloos door een ieder worden geraadpleegd (art. 1, vierde lid, Bekendmakingswet). Daarnaast betekent het opnemen van een uittreksel van het exploit en van oproepingen in de Staatscourant dat er sprake is van één loket, wat de duidelijkheid en overzichtelijkheid ten goede komt. Om het raadplegen van de Staatscourant te vergemakkelijken zullen de uittreksels van exploit en de oproepingen in afzonderlijke, duidelijk herkenbare rubrieken van de Staatscourant worden geplaatst.

Voorts kan men zich per e-mail laten attenderen op bekendmakingen waarvan men heeft aangegeven daarin geïnteresseerd te zijn. Zo zal het mogelijk zijn om zich te laten attenderen op deurwaardersexploit en oproepingen waarin de eigen voorletter(s) en achternaam voorkomen. Het betreft een service aan de burger. De Staatscourant kent nu enkele duizenden attenderingen. Het College bescherming persoonsgegevens heeft gevraagd aan te geven of de juiste balans wordt gevonden tussen de kans dat de service die ene betrokkene zonder bekende woon- of verblijfplaats bereikt enerzijds en de kans dat meerdere personen met dezelfde achternaam worden geattendeerd anderzijds. Het doel van de attenderen is de mogelijkheid dat een geadresseerde een bekendmaking onder ogen krijgt te vergroten. Door de mogelijkheid de voorletters te vermelden, kan voorts gericht worden geattendeerd zodat niet onnodig op allerlei berichten wordt geattendeerd die niet voor de geadresseerde bestemd zijn. Ik meen dat hiermee een juist evenwicht is gevonden.

In de reactie op de internetconsultatie is de suggestie gedaan personen zonder vaste woon- of verblijfplaats niet (alleen) op te roepen via de Staatscourant, maar deze personen (ook) op te roepen via, bijvoorbeeld, een persoonlijke attendering zoals in MijnOverheid, de persoonlijke website voor overheidszaken. Een dergelijke persoonlijke attendering is thans niet mogelijk omdat voor MijnOverheid een DigID moet worden aangevraagd die niet beschikbaar is voor personen zonder vaste woon- of verblijfplaats. De verwachting is overigens dat deze categorie personen, die

zich niet heeft ingeschreven in de basisregistratie personen en van wie ook op andere wijze geen woon- of verblijfplaats achterhaald kan worden, over het algemeen weinig gemotiveerd zal zijn om een DigID aan te vragen om zich persoonlijk te laten informeren door de overheid.

Naar aanleiding van de consultatie is er ook op gewezen dat niet iedere burger bekend is met de Staatscourant. Er zal dan ook een publiciteitscampagne worden gestart ten tijde van de inwerkingtreding van de wet, zodat bij het publiek bekend wordt dat openbare exploitatie en de overige hier genoemde oproepingen niet langer in een landelijk dagblad of streekblad, maar in de Staatscourant worden gepubliceerd. Ook zal de KBvG op haar publieke site een voorlichtingstekst plaatsen met betrekking tot openbare exploitatie met een doorverwijzing naar de Staatscourant.

4. Bescherming van persoonsgegevens

Door plaatsing van een uittreksel van een exploitatie op internet door de deurwaarder worden bepaalde persoonsgegevens elektronisch verwerkt. Het openbaar maken van persoonsgegevens vloeit voort uit de wettelijk voorgeschreven publicatieplicht neergelegd in artikel 54 Rv (zie art. 8 onder c Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)). Publicatie is hier het middel om iemand te informeren die niet op een bekend adres te bereiken is.

Daar het internet gemakkelijker doorzoekbaar is dan een landelijk dagblad of streekblad, worden maatregelen getroffen met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Bekendmakingen in de Staatscourant blijven ingevolge artikel 1, vijfde lid, van de Bekendmakingswet juncto artikel 9 van het Bekendmakingsbesluit, voor onbepaalde tijd beschikbaar op www.officielebekendmakingen.nl. Met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer worden echter wel beperkingen gesteld aan de doorzoekbaarheid van deze categorie bekendmakingen.

Dit houdt in dat de authentieke bekendmaking alleen als een image-PDF beschikbaar wordt gesteld, zodat de tekstuele inhoud niet zonder meer door zoekmachines zoals Google kan worden geïndexeerd. Ook met de zoekmachine van de Staatscourant zal in de betreffende publicaties niet op trefwoord kunnen worden gezocht.

Daarnaast worden beperkingen gesteld aan de HTML-versie van de publicatie. In de eerste vier maanden zijn de gegevens beschikbaar in een op naam doorzoekbare HTML-versie naast de eerder genoemde PDF-versie. Na vier maanden verandert het regime en wordt de HTML-versie van de publicatie, de meest toegankelijke en eenvoudig verwerkbare versie die ook toegankelijk is voor de hulpmiddelen van mensen met een leeshandicap, vervangen door een algemene indicatie van de bekendmaking die geen persoonskenmerken meer bevat en die verwijst naar de – niet (op naam) doorzoekbare – PDF-versie. Op deze wijze wordt een evenwicht bereikt tussen enerzijds de bewijsfunctie van de publicatie, waaruit de eis van permanente beschikbaarheid voortvloeit, en anderzijds de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen.

Deze maatregel gaat verder dan de suggestie van de Adviescommissie van de Nederlandse Orde van Advocaten om in de "metatags" van de HTML-pagina aan te geven welke "user agents" de pagina mogen verwerken. Zoals bij alle publicaties in de Staatscourant het geval is, vraagt de zorg voor een juiste balans tussen toegankelijkheid van gegevens en de privacybescherming permanente aandacht vanwege de veranderende technische mogelijkheden. Mogelijkheden om de

inbreuken op de persoonlijke levenssfeer te beperken door de inzet van Privacy Enhancing Technology (PET), zoals door de Raad voor de rechtspraak wordt geadviseerd, worden daarbij meegenomen. Van de mogelijkheid om met betrekking tot delen van de site te bepalen dat deze niet doorzocht of geïndexeerd mogen worden, zoals de Adviescommissie heeft aanbevolen, wordt door de Staatscourant al gebruik gemaakt.

Het College bescherming persoonsgegevens heeft gevraagd naar de proportionaliteit en subsidiariteit van openbaarmaking middels de Staatscourant.

Het doel van de voorgestelde bepalingen is om personen zonder bekende woonplaats of verblijfplaats beter te bereiken en deze in meer gevallen dan thans bekend te laten zijn met hen betreffende mededelingen. De publicatie op internet via de Staatscourant dient dan ook het belang van de geadresseerden. Door de bekendmakingen op één toegankelijke en openbare plaats te doen, hoeft de betrokkene slechts bij één bestaand loket te zoeken. Publicatie in de Staatscourant heeft daarbij de voorkeur boven een andere wijze van publicatie, zoals bijvoorbeeld - het College vraagt hier ook naar - publicatie op een website, waarbij de gegevens niet voor onbepaalde tijd beschikbaar hoeven te blijven. De bestaande Staatscourant kent thans al een aantal rubrieken waarin persoonsgegevens voorkomen en is gelet op de inhoud hiervan, geschikt voor de in dit wetsvoorstel opgenomen publicaties. De inbreuk op de privacy is daarbij zoveel mogelijk beperkt, omdat ervoor gekozen is de gegevens slechts een beperkte termijn doorzoekbaar te laten zijn op naam. Aan het eventuele nadeel van het voor onbepaalde tijd beschikbaar blijven van de gegevens in de Staatscourant wordt met de beperking om op naam te zoeken voldoende tegemoet gekomen.

In het ter consultatie toegezonden concept was voor de termijn om op naam te zoeken een termijn van drie maanden opgenomen. Aangesloten was hiervoor onder meer bij de termijn van dagvaarding van een gedaagde met onbekende woonplaats en onbekend werkelijk verblijf in of buiten Nederland die tenminste drie maanden bedraagt (art. 115, tweede lid, Rv).

De Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven dat de termijn van drie maanden aansluit bij de oproeptermijn die in de meeste zaken geldt. De Raad wijst er op dat in een aantal familiezaken, zoals de ondertoezichtstellingen en voorlopige voorzieningen, de oproeptermijn beduidend korter is en dat de duur van de publicaties korter dient te zijn dan de algemene termijn om een onevenredige inbreuk op de privacy te voorkomen. Door de Adviescommissie van de Nederlandse Orde van Advocaten is opgemerkt dat de termijn tussen publicatie in de Staatscourant en de dag waartegen opgeroepen wordt langer dan drie maanden kan zijn en dat ook na de dag waartegen opgeroepen (gedagvaard) wordt kennisname van belang kan zijn in verband met het zuiveren van verleend verstek. De Adviescommissie adviseert de publicatie in de Staatscourant doorzoekbaar te houden tot een maand na de dag waartegen wordt opgeroepen of, als dat technisch niet mogelijk is, de oproeping in ieder geval gedurende zes maanden doorzoekbaar te laten zijn.

Naar aanleiding van deze opmerkingen kan het volgende worden opgemerkt.

Voor verschillende zaken kunnen verschillende oproepings- en bekendmakingstermijnen gelden. Het is een kostbare aanpassing van de systemen om deze nuance mogelijk te maken. Rekening moet bovendien ook gehouden worden met het feit dat een bepaalde termijn kan worden verlengd. Gekozen is daarom voor één termijn om te zoeken op naam, die enerzijds rekening houdt met de het feit dat de termijn om iemand in een procedure op te roepen ook langer kan zijn dan drie

maanden en die anderzijds niet onnodig lang is. Gekozen is daarom voor een termijn van vier maanden.

Met de termijn van vier maanden wordt degene zonder woon- of verblijfplaats voldoende mogelijkheden geboden om kennis te nemen van een bekendmaking in de Staatscourant en wordt anderzijds niet langer dan nodig zoeken op naam mogelijk gemaakt (vgl. art. 10 Wbp).

Het College bescherming persoonsgegevens merkt op dat ook de inhoud van een advertentie aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit moet voldoen. De Adviescommissie van de Nederlandse Orde van Advocaten vraagt zich af of het vanuit het privacyaspect aanbeveling verdient regels te stellen voor de inhoud van de advertentie en een minder expliciete omschrijving op te nemen. Als voorbeeld wijst de Adviescommissie op advertenties die regelmatig verschijnen waarin een ouder wordt opgeroepen voor een zitting waarbij een ondertoezichtstelling van een met name genoemde minderjarige wordt verzocht. De Adviescommissie denkt aan een omschrijving waarbij de geadresseerde wordt opgeroepen voor een familierechtelijke aangelegenheid met het dringende verzoek contact op te nemen met de deurwaarder, bij wie een afschrift kan worden verkregen.

Het doel van de bekendmaking is een persoon bekend te laten worden met een bepaalde voor hem bedoelde mededeling. In het uittreksel van een openbaar exploit of in oproepingen wordt kort het onderwerp aangeduid. Hiermee kan de geadresseerde op de hoogte raken van hetgeen er met betrekking tot zijn persoon speelt. De vermelding van een korte inhoud is nodig in het belang van de geadresseerde. Een andere wijze van bekendmaking, bijvoorbeeld zonder nadere aanduiding van het onderwerp, zal een geadresseerde weinig tot niets zeggen. Ik meen dat op dit punt aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit wordt voldaan.

Wat betreft de genoemde ondertoezichtstellingen, gaat het om verzoekschriftprocedures waarin de griffier in de Staatscourant zal oproepen. Opgemerkt zij dat in oproepingen voor ondertoezichtstellingen en andere familierecht zaken veelal gesproken wordt van kind(eren) en minderjarigen en derhalve de betreffende namen van de minderjarigen niet worden genoemd.

5. Consultatie

In deze paragraaf wordt op de meer algemene reacties op het consultatiedocument ingegaan. Het College van Procureurs-Generaal heeft aangegeven zich geheel te kunnen vinden in de bepalingen van het wetsvoorstel. Het College maakt van de mogelijkheid gebruik erop te wijzen dat de in artikel 54 Rv geregelde betekening van exploiten aan het parket ten aanzien van hen die geen bekende woonplaats en geen bekend werkelijk verblijf hebben zo snel mogelijk dient te worden beëindigd, omdat deze betekening geen praktische meerwaarde heeft. Het in ontvangst nemen van het exploit betekent een behoorlijke kostenpost voor het openbaar ministerie, terwijl in de praktijk met de exploiten verder niets wordt gedaan, zo meldt het College. Het college wijst op de mogelijkheid genoemd in het hiervoor genoemde preadvies van de KBvG om te betekenen op het kantoor van de deurwaarder. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak heeft aangegeven geen bezwaren te hebben tegen het wetsvoorstel, maar is eveneens van mening dat het in ontvangst nemen van exploiten geen taak meer is voor het openbaar ministerie en geeft in overweging de betekening aan het openbaar ministerie te schrappen. De Raad voor de rechtspraak acht het begrijpelijk dat in een tijd waarin wordt overgegaan van papieren naar digitale communicatie, de

wijze van oproepen wordt aangepast en meent dat van een verslechtering ten opzichte van de huidige situatie geen sprake is. Het wetsvoorstel werpt volgens de Raad al vruchten af als de effectiviteit gelijk zou blijven, maar de kosten worden verminderd. Wel wekt het bij de Raad verbazing dat de betekening aan het parket gehandhaafd blijft. De Raad adviseert om te bezien of een digitale werkwijze kan worden gevolgd.

De betekening aan het parket is opgenomen in artikel 54 Rv, maar ook in een aantal andere bepalingen in Rv (zie artikelen 48, 55, 57, 62 en 457 Rv). Daarnaast speelt het parket ook in een aantal uitvoeringswetten een rol. In de Uitvoeringswet betekening (art. 2 en 7) en in de Uitvoeringswetten van de Rechtsvorderingsverdragen 1905 en 1954 (artikelen 1 en 4) is de officier van justitie aangewezen als de autoriteit die zorg draagt voor de mededeling van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in ons land.

Dit wetsvoorstel heeft op het terrein van de openbare betekening alleen betrekking op de publicatieverplichting en ziet niet op de wijze van betekening. De op verschillende plaatsen in de wet geregelde taak van het parket bij de betekening zal separaat worden bezien.

De Adviescommissie van de Nederlandse Orde van Advocaten heeft opgemerkt dat het wetsvoorstel, evenmin als de huidige wet, voldoende waarborgt dat een gerechtelijke mededeling bij openbare betekening de geadresseerde ook daadwerkelijk bereikt. De Adviescommissie meent dat als er andere manieren zijn om de geadresseerde van de mededeling daadwerkelijk te bereiken, deze ook, naast de openbare betekening, moeten worden benut. De Adviescommissie wijst onder meer op het door de deurwaarder sturen van een afschrift van een exploit naar een bekende postbus, het verzenden via email en het gebruik van social media en geeft in overweging hiertoe een algemene verplichting in de wet op te nemen.

Dit wetsvoorstel ziet, zoals hiervoor opgemerkt, uitsluitend op de wettelijke publicatieverplichting in het kader van openbare betekening en niet op het daarnaast op andere wijzen bereiken van geadresseerden. Gekozen is voor het plaatsen van een uittreksel van het openbare exploit in de Staatscourant. Door de KBvG is aangegeven dat de deurwaarder niet alleen afgaat op hetgeen hij bij de raadpleging van de gemeentelijke basisadministratie (thans basisregistratie personen) verneemt. Hij zal trachten het feitelijk adres te achterhalen om zo aan het werkelijk verblijf van de gedaagde het exploit uit te kunnen brengen. De deurwaarder onderneemt de nodige pogingen om de geadresseerde te bereiken alvorens tot het uitbrengen van een openbaar exploit over te gaan. Het is niet nodig om hiervoor een nadere regeling in de wet op te nemen.

Door de Afdeling advisering van de Raad van State is gevraagd hoe is verzekerd dat de inspanningsverplichting om de feitelijke verblijfplaats van een persoon te achterhalen door de deurwaarder alsmede ook door de griffier in het kader van het doen van oproepingen, wordt nagekomen.

Jurisprudentie laat zien dat een redelijke onderzoeksinspanning in elk geval het checken van de gemeentelijke basisregistratie (thans de basisregistratie personen) omvat. De betekening of oproeping moet plaatsvinden overeenkomstig de daarvoor geldende regels. Gewezen kan ook worden op het tuchtrecht waaraan de gerechtsdeurwaarders onderworpen zijn.

Het is uiteindelijk aan de rechter om te beoordelen of een juiste wijze van betekening of oproeping is gevolgd. Wanneer een betekening of oproeping niet juist is geschiedt, kan de rechter daaraan consequenties verbinden.

De KBvG geeft in overweging ook andere artikelen (53, 61 en 62 Rv), die eveneens een ambtelijke publicatie voorschrijven, aan het wetsvoorstel toe te voegen. De Adviescommissie van de Nederlandse Orde van Advocaten geeft ook een toevoeging in overweging (artikel 1013 Rv). Het wetsvoorstel is beperkt tot vervanging van publicaties in dagbladen die gericht zijn tot personen zonder bekende woonplaats of werkelijke verblijfplaats door publicaties in de Staatscourant. Het is de bedoeling dat op een later moment ook andere publicaties die nu nog in dagbladen moeten worden geplaatst, worden gewijzigd in elektronische publicaties. Naast de door de KBvG en Adviescommissie genoemde artikelen zijn er in Rv nog andere artikelen waarin van publicatie in een dagblad wordt gesproken (art. 466, 516, 571, 576). Ook bepalingen in andere wetten (bijvoorbeeld bepalingen over publicaties op het terrein van het vennootschapsrecht in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek) zouden hiervoor in aanmerking kunnen komen.

NDP Nieuwsmedia, de branche-organisatie voor nieuwsbedrijven, heeft in haar reactie aangegeven dat het twijfelachtig is of met elektronisch publicatie al het nodige wordt gedaan om de verweerder te vinden, gelet op de jurisprudentie van het Hof van Justitie (uitspraken van 17 november 2011 in de zaak Hypotecni bank/Linden (C-327-10) en van 15 maart 2012 in de zaak G./De Visser (C-292/10) en artikel 47 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Door het Hof van Justitie is in deze genoemde zaken geoordeeld dat het recht van de Unie er niet aan in de weg staat dat een verstekvonnis wordt gewezen tegen een verweerder aan wie - omdat zijn verblijfplaats niet kan worden bepaald - het gedinginleidend stuk openbaar is betekend naar nationaal recht, mits het aangezochte gerecht zich tevoren ervan heeft gewist dat alle stappen die nodig zijn om de verweerder te vinden, met spoed en te goeder trouw zijn genomen. Het Hof wijst in de zaak G./De Visser op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens waaruit volgt dat het recht op toegang tot het gerecht, gewaarborgd door artikel 6, lid 1, van het EVRM, dat overeenstemt met artikel 47, tweede alinea van het Handvest, niet in de weg staat aan aanplakking (*in het gerechtsgebouw, zijnde een vorm van openbare betekening naar Duits recht*), mits de rechten van de belanghebbenden naar behoren worden beschermd (EHRM Nunes Dias v Portugal van 10 april 2003).

Voordat tot openbare betekening wordt overgegaan zal de deurwaarder getracht hebben de gedaagde te traceren door onder meer raadpleging van de basisregistratie personen. Door de KBvG is opgemerkt dat de deurwaarder niet alleen afgaat op hetgeen hij bij de raadpleging van de basisregistratie verneemt. Hij zal trachten het feitelijk adres te achterhalen om zo aan het werkelijk verblijf van de gedaagde het exploit uit te kunnen brengen (zie ook hiervoor). Alleen wanneer dit werkelijk verblijf ook onbekend is, zal openbaar worden betekend. Het gaat erom dat het mogelijke is gedaan om een gedaagde te traceren alvorens tot openbare betekening wordt overgegaan. Dit wetsvoorstel ziet op de publicatieverplichting indien vervolgens tot openbare betekening wordt overgegaan en is op dit punt dan ook niet strijdig met Europese regelgeving en jurisprudentie. Met deze publicatie in het kader van de openbare betekening wordt overigens, zoals hiervoor ook aangegeven, verwacht dat meer personen worden bereikt dan met een publicatie in een dagblad.

6. Gevolgen voor de regeldruk en financiële consequenties

Het civiel procesrecht beoogt een waarborg te bieden voor een eerlijke en efficiënte procesvoering. Deze waarborgfunctie maakt dat het procesrecht niet primair moet worden bekeken van uit het perspectief van regeldruk. De vormvereisten die worden gesteld aan de informatie-uitwisseling tussen de rechter en wederpartij, hangen direct samen met deze waarborgfunctie en kunnen derhalve niet onverkort als regeldruk worden aangemerkt. Niettemin kunnen ook in het procesrecht bepaalde lasten voor de burger worden verminderd door vereenvoudiging van regels. Dit wetsvoorstel is daar een voorbeeld van. Het gaat hier om informatieverplichtingen aan derden (burgers, bedrijven, instellingen). De kosten die gemoeid zijn met het naleven van deze verplichtingen zijn inhoudelijke nalevingskosten.

De verwachting is dat door publicatie op internet forse besparingen van deze nalevingskosten mogelijk zijn.

Volgens een berekening van de KBvG gaat het om ongeveer 45.000 openbare exploitatie per jaar voor de gerechtsdeurwaarders en bedragen de gemiddelde advertentiekosten 244 euro per openbaar exploitatie. Dit betekent dat op dit moment jaarlijks een bedrag van bijna 11 miljoen euro aan advertentiekosten wordt gemaakt in het kader van het doen van openbare exploitatie.⁵ De advertentiekosten zijn te beschouwen als verschotten. Het betreft onkosten die de gerechtsdeurwaarder bij de verrichting van een ambtshandeling bij voorraad betaalt en nadien in rekening brengt. Het publiceren vormt een bestanddeel van de ambtshandeling. Deze kosten worden bij de opdrachtgever in rekening gebracht en kunnen op de schuldenaar verhaald worden mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan (zie art. 9 Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders). De advertenties worden met dit wetsvoorstel vervangen door een plaatsing in de Staatscourant, waardoor deze nalevingskosten grotendeels komen te vervallen.

Bij de overgang van de gedrukte naar de elektronische Staatscourant op 1 juli 2009 was een einde gekomen aan het factureren van de publicatie. De productiekosten van de elektronische Staatscourant worden gefinancierd door middel van een eenmalige structurele budgetoverheveling uit departementale begrotingen, Gemeentefonds en Provinciefonds. Het aantal publicaties dat niet afkomstig is van Rijk, gemeenten of provincies was zo gering dat er destijds voor gekozen is deze niet in rekening te brengen. De kosten van facturering zouden anders de daadwerkelijke publicatiekosten kunnen overstijgen. In het op 1 juli 2009 in werking getreden Bekendmakingsbesluit is, anders dan voorheen in het Besluit uitgifte Staatsblad en Staatscourant, geen bepaling meer opgenomen inhoudende dat voor andere publicaties dan die van vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften advertentiekosten in rekening kunnen worden gebracht.

Aan derden worden thans, gelet op de geringe omvang van de door hen te verrichten publicaties, dus geen kosten in rekening gebracht.

De publicatie van uittreksels van openbare exploitatie blijkt echter, gelet op het volume daarvan, niet verwaarloosbaar, zodat er thans weer behoefte bestaat aan een mogelijkheid om kosten in

⁵ Preadvies ter gelegenheid van het 10-jarig bestaan van de KBvG, Openbare exploitatie en ambtelijke publicaties, juni 2011, blz. 54.

rekening te brengen voor plaatsing in de Staatscourant. De kosten voor de publicatie van een uittreksel van een openbaar exploit bedragen 5 euro, zodat de totale kosten met een volume van 45.000 openbare exploiten per jaar uitkomen op 225.000 euro. Artikel 8 van de Bekendmakingswet wordt in dit wetsvoorstel daarom voorzien van een grondslag om bij regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties regels te stellen voor het in rekening brengen van kosten. Dit bedrag aan kosten is veel lager dan de huidige advertentiekosten van in totaal 11 miljoen euro en dus een flinke besparing.

In verband met de omvang van het aantal publicaties van de uittreksels van openbare exploiten is met de KBvG overeengekomen dat de gegevens betreffende de openbare exploiten centraal worden aangeleverd door de KBvG via de Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders (SNG) en dat het totaalbedrag van de publicatiekosten bij de KBvG in rekening wordt gebracht. Het is niet de bedoeling dat gerechtsdeurwaarders(kantoren) individueel aanleveren en individueel worden aangesloten op de portal. Zo nodig wordt door het bestuur van de KBvG de interne verordening aangepast. De KBvG houdt ook bij welk kantoor wat plaatst en belast het individuele kantoor.

Naast de gerechtsdeurwaarders kunnen ook andere personen openbare exploiten uitbrengen, zoals belastingdeurwaarders, bepaalde gemeenteambtenaren, provincieambtenaren en ambtenaren van de waterschappen. Dit geschiedt met overeenkomstige toepassing van artikel 54 Rv.

De indruk bestaat dat in de praktijk weinig exploiten worden uitgebracht en dat derhalve ook weinig wordt gepubliceerd. Op dit moment is het niet mogelijk het aantal eventuele toekomstige publicaties in te schatten. Voor de kosten van deze potentiële digitale publicaties dient het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te worden gefinancierd (budget betrokken ministerie, Gemeentefonds, Provinciefonds etc.).

In zaken waarin rechtsbijstand op basis van een toevoeging wordt verleend, worden de advertentiekosten door de Staat vergoed. De kosten hiervan worden niet afzonderlijk geregistreerd.

Voor de oproepingen op grond van artikel 28 Wahv, 578b Sv en 272 Rv betekent de plaatsing van de oproeping in de Staatscourant in plaats van in een dagblad eveneens een kostenbesparing. De huidige advertentiekosten op grond van artikel 28 Wahv worden geschat op 600.000 euro per jaar. De kosten voor publicatie in de Staatscourant bedragen ongeveer 50.000 euro per jaar. De bestaande advertentiekosten op grond van artikel 578b Sv bedragen eveneens ongeveer 600.000 euro per jaar en de kosten voor publicatie in de Staatscourant zijn ook ongeveer 50.000 euro per jaar. De besparing op grond van ieder van deze artikelen bedraagt derhalve ongeveer twee maal 550.000 euro. De resterende kosten van ongeveer 100.000 euro zullen door middel van een structurele budgetoverheveling tussen het ministerie van Veiligheid en Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden gefinancierd.

De totale advertentiekosten in civielrechtelijke en administratiefrechtelijke zaken bedragen ongeveer 1.5 miljoen euro per jaar. Welk deel van deze kosten betrekking heeft op artikel 272 Rv is niet bekend, omdat dit niet afzonderlijk geregistreerd wordt, maar ook hier zal de publicatie in de Staatscourant tot besparingen leiden.

De Raad voor de rechtspraak verwacht dat invoering van het wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor de werklast bij de Rechtspraak.

ARTIKELEN

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 54, tweede lid en vierde lid, Rv

Het huidige artikel 54, tweede lid, regelt de bekendmaking van uittreksels van exploitent bestemd voor personen van wie de woonplaats en het werkelijk verblijf onbekend zijn en het exploitent een te voeren of aanhangige procedure betreft, zoals een exploitent van dagvaarding. Deze wijze van bekendmaking geldt ook met betrekking tot op te roepen houders van aandelen of effecten die niet op naam staan of waarvan de houders niet met name bekend zijn en, ingevolge het derde lid, met betrekking tot rechtspersonen die geen kantoor, bestuurder of vereffenaar hebben of wanneer de bestuurder of de vereffenaar geen bekend kantoor, bekende woonplaats of bekend werkelijk verblijf hebben.

Een uittreksel van een openbaar exploitent wordt thans bekendgemaakt in een landelijk dagblad of in een dagblad verschijnend in de streek waar het gerecht waar de zaak moet dienen of dient zitting houdt. Deze publicatie wordt in dit wetsvoorstel vervangen door een bekendmaking in de Staatscourant.

Wanneer de exploitent niet een te voeren of aanhangige procedure betreffen, wordt ingevolge het huidige vierde lid een uittreksel van het exploitent bekend gemaakt in een landelijk dagblad of in een dagblad verschijnend in de streek waar de verzoeker woonplaats heeft of werkelijk verblijf heeft, onder vermelding van naam en kantooradres van de deurwaarder of van de advocaat van wie afschrift van het exploitent kan worden verkregen. Het gaat hier bijvoorbeeld om exploitent inzake een beslaglegging. Ook deze publicatie wordt gewijzigd in een bekendmaking in de Staatscourant. Aan de rubrieken van de Staatscourant zal een rubriek betreffende de bekendmaking van de uittreksels van openbare exploitent worden toegevoegd.

Onderdeel B

Artikel 272 Rv

Artikel 272 Rv bepaalt dat de oproeping van niet in de procedure verschenen belanghebbenden geschiedt door de griffier bij aangetekende brief, tenzij de rechter anders bepaalt. In het geval van een belanghebbende zonder bekende woon- of verblijfplaats vindt de oproeping veelal plaats door middel van advertenties in dagbladen. In artikel 272 Rv wordt opgenomen dat met betrekking tot de oproeping van niet in de procedure verschenen belanghebbenden van wie de woonplaats of het werkelijk verblijf onbekend zijn, de oproeping plaatsvindt in de Staatscourant. Ook deze categorie

wordt voortaan elektronisch opgeroepen via een aparte rubriek in de Staatscourant.

De Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven het van belang te achten dat er uitzonderingen worden gemaakt op de dwingend voorgeschreven wijze van oproeping in de Staatscourant. Er zijn situaties denkbaar waarin verwacht kan worden dat een oproeping in een andere medium meer kans op succes heeft dan (alleen) in de Staatscourant, aldus de Raad voor de rechtspraak.

Gelet op de bedoeling de Staatscourant het loket voor berichtgevingen aan personen zonder bekende woon- of verblijfplaats te doen zijn en rekening houdende met het advies van de Raad, is mogelijk gemaakt dat behalve in de Staatscourant oproepingen ook elders kunnen worden geplaatst.

Door de Afdeling advisering van de Raad van State is opgemerkt dat het hier ook kan gaan om een elektronische oproeping via bijvoorbeeld social media en wordt gevraagd hoe inbreuken op de persoonlijke levenssfeer bij andere elektronische publicaties dan in de Staatscourant zoveel mogelijk worden beperkt.

De oproeping op andere wijze kan publicatie in een dagblad (de huidige wijze van publicatie aan personen zonder bekende woon- of verblijfplaats) betreffen, maar kan ook zien op andere elektronische wijzen van publicatie. Het is daarbij aan de rechter een geschikte andere wijze van elektronische oproeping aan te geven. Wanneer op andere wijze elektronisch zal worden opgeroepen, zal dit in ieder geval op een zorgvuldige en behoorlijke wijze dienen te gebeuren. De aangegeven bescherming van de privacy bij publicatie in de Staatscourant kan de rechter hiervoor een handvat geven. Wanneer de rechter oordeelt dat tevens op andere wijze elektronisch dient te worden gepubliceerd, zal met deze aanvullende wijze geen afbreuk mogen worden gedaan aan het niveau van bescherming van de privacy, zoals dat met verplichte (basis)publicatie in de Staatscourant wordt geboden. Er zal bij deze aanvullende oproeping sprake dienen te zijn van een vergelijkbaar niveau van bescherming. Gelet hierop ligt het gebruik van social media niet voor de hand.

Artikel II

Artikel 28, eerste en tweede lid, Wahv

Op grond van artikel 28, eerste lid, Wahv kan de officier bij het arrondissementsparket Noord-Nederland, wanneer degene aan wie een sanctie is opgelegd voor een overtreding van een verkeersvoorschrift geen bekende woon- of verblijfplaats heeft in Nederland, bij de kantonrechter van de rechtbank Noord-Nederland een vordering instellen om te worden gemachtigd gijzeling toe passen. Het gaat hier om overtreders van verkeersvoorschriften op wie geen (volledig) verhaal mogelijk is gebleken. Op de vordering wordt ingevolge het tweede lid niet beslist dan nadat degene aan wie de sanctie is opgelegd door de kantonrechter is gehoord, althans behoorlijk is opgeroepen. De oproeping van degene zonder bekende woon- of verblijfplaats in Nederland vindt plaats door oproeping in een landelijk dagblad. In het tweede lid wordt een zin toegevoegd met betrekking tot de oproeping van degene aan wie een administratieve sanctie is opgelegd en die geen bekende woon- of verblijfplaats in Nederland heeft. Deze persoon wordt opgeroepen door middel van plaatsing van de oproeping in de Staatscourant. Ook de in artikel 28, eerste lid, genoemde persoon die wel is ingeschreven op een in de basisregistratie personen opgenomen adres, maar niet op dat

adres woonachtig is, zal op deze wijze worden opgeroepen. Het betreft hier de personen die als ingezetenen zijn ingeschreven. Dit is in het eerste lid verduidelijkt.

Ook voor de oproepingen op grond van artikel 28, tweede lid, zal een rubriek aan de Staatscourant worden toegevoegd.

Artikel III

Artikel 578b, derde lid, Sv

In het geval van een in een strafbeschikking opgelegde geldboete kan, in het geval geen of geen volledig verhaal heeft plaatsgevonden, het dwangmiddel gijzeling worden toegepast (art. 578b Sv). De officier van justitie kan een vordering daartoe instellen bij de kantonrechter van de rechtbank van het arrondissement waar het adres is van degene aan wie de geldboete is opgelegd. Als adres wordt aangemerkt het in de basisregistratie personen vermelde adres alsmede het adres dat bij het doen van verzet is opgegeven. Indien degene aan wie de geldboete is opgelegd niet als ingezetene is ingeschreven in de basisregistratie personen, kan de vordering tevens door de officier van justitie in het arrondissement Noord-Nederland bij de kantonrechter van de rechtbank Noord-Nederland worden ingesteld.

Evenals in het tweede lid van artikel 28 Wahv, is in het derde lid van dit artikel bepaald dat op de vordering niet wordt beslist dan nadat degene aan wie de geldboete is opgelegd door de kantonrechter is gehoord, althans behoorlijk is opgeroepen. Ook de oproepingen in het geval een persoon niet als ingezetene is ingeschreven en geen adres bij het doen van verzet is opgegeven, worden thans in de krant gepubliceerd. Voortaan zullen de oproepingen op grond van artikel 578, derde lid, in een aparte rubriek in de Staatscourant worden geplaatst.

Artikel IV

Onderdeel C

Artikel 8 Bekendmakingswet

Met het oog op de duidelijkheid is de tekst van artikel 8 Bekendmakingswet opnieuw uitgeschreven. In het voorgestelde derde lid wordt mogelijk gemaakt om bij regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties regels te stellen voor het in rekening brengen van kosten voor plaatsing in de Staatscourant. Zoals in het algemeen deel is aangegeven worden de productiekosten van de elektronische Staatscourant gefinancierd door middel van een eenmalige structurele budgetoverheveling uit departementale begrotingen, Gemeentefonds en Provinciefonds. Met deze toevoeging wordt een grondslag geboden voor het in rekening brengen van kosten voor het plaatsen van uittreksels van openbare exploitatie in de Staatscourant aan bijvoorbeeld de KBvG (zie hiervoor art. 54 Rv). In het consultatiedocument werd aan het slot van het derde lid nog gesproken van het in rekening brengen van kosten voor plaatsing in de Staatscourant "anders dan door de overheid". Deze zinsnede is, gelet enerzijds op het advies van de KBvG om onduidelijkheid over het begrip overheid te vermijden en anderzijds op het mogelijk

doen zijn om kosten in rekening te brengen aan overheidsinstanties die niet via budgetoverheveling betalen voor de Staatscourant, in het wetsvoorstel geschrapt. Een dergelijke regeling zal vanzelfsprekend geen toepassing hebben voor de departementen, provincies en gemeenten waarvoor de financiering via budgetoverheveling plaatsvindt.

Thans kunnen alleen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot de plaatsing van wetten en besluiten in het Staatsblad en de Staatscourant, de verdere inhoud van de Staatscourant en de bewaring van oorspronkelijke exemplaren van wetten, koninklijke besluiten en daarbij behorende stukken. Via het nieuwe tweede lid wordt voorgesteld een grondslag op te nemen voor het stellen van regels door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ten aanzien van de verdere inhoud van de Staatscourant. Daarmee wordt alsnog een duidelijke grondslag in de Bekendmakingswet gegeven voor de reeds in artikel 11, tweede lid, van het Bekendmakingsbesluit opgenomen regelgevende bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties omtrent publicaties als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onder b (publicaties afkomstig van de centrale overheid).

Gelet op het meer technische en administratieve karakter van de in het tweede en derde lid genoemde regels, ligt delegatie aan een ministeriele regeling in de rede.

Onderdelen A en B

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt in de Bekendmakingswet enkele terminologische aanpassingen aan te brengen ter actualisering van begrippen aan het Verdrag van Lissabon en de departementale herindeling.

Artikel V

Omdat niet geheel valt uit te sluiten dat een onderdeel niet tegelijkertijd met de overige onderdelen van het wetsvoorstel in werking kan treden, is voorzien in de mogelijkheid van verschillende inwerkingtredingstijdstippen voor verschillende artikelen of onderdelen daarvan.

De Minister van Veiligheid en Justitie,