

Vergaderjaar 2010–2011

32 576

Wijziging van de Advocatenwet, de Wet op de rechterlijke organisatie en enige andere wetten ter versterking van de cassatierechtspraak (versterking cassatierechtspraak)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 mei 2011

ALGEMEEN

1. Inleiding

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de opmerkingen en vragen van de fracties die in het verslag aan het woord zijn. Het verheugt ons dat de meeste fracties de doelstellingen van het wetsvoorstel ondersteunen, namelijk het versterken van de cassatierechtspraak en het in staat stellen van de Hoge Raad om zich als cassatierechter op zijn kerntaken te concentreren. Met de leden van de VVD-fractie zijn wij van mening dat het noodzakelijk is om de toegenomen werklast van de Hoge Raad te doen afnemen, in die zin dat zaken die hier naar hun aard niet thuis horen, versneld en vereenvoudigd worden behandeld. De leden van de PvdA-fractie stellen terecht dat de focus in het werk van de Hoge Raad dient te liggen op het vergroten van de kwaliteit van het werk van zowel de cassatieadvocatuur als van de Hoge Raad, en niet op het verminderen van de kwantiteit van het werk.

Graag gaan wij hieronder in op de nadere vragen van de fracties van de VVD, de PvdA, de PVV, het CDA, de SP en de ChristenUnie. Doorgaans is bij de beantwoording van de vragen de volgorde van de vragen en de indeling in hoofdstukken van het verslag gevolgd. In een enkel geval zijn vergelijkbare vragen vanwege de samenhang in een ander hoofdstuk ondergebracht. Tegen de achtergrond van de specifieke vragen van de fracties over de mogelijkheid tot niet-ontvankelijkverklaring van het cassatieberoep gaan wij in aanvulling op de memorie van toelichting eerst in algemene zin in op dit instrument. Daarbij plaatsen wij het instrument ook in de context van het doel van de cassatierechtspraak, zoals wij deze vorm van rechtspraak de komende tijd voor ons zien.

Cassatierechtspraak is uiteraard altijd gericht op rechtsbescherming, maar deze staat in de sleutel van rechtseenheid en rechtsontwikkeling en is niet bedoeld als een «derde instantie». In de meeste gevallen is een zaak

immers al in twee (feitelijke) instanties door een rechter beoordeeld voordat de cassatierechter zich erover buigt. De cassatierechter toetst (alleen) aan de hand van rechts- en motiveringsklachten of een beslissing van de feitenrechter stand kan houden. De cassatie heeft vooral tot doel het bevorderen van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling en het bewaken van de kwaliteit van de rechtspleging. In een hoogontwikkelde maatschappij met steeds meer nationale en internationale regelgeving bestaat grote behoefte aan duidelijke en richtinggevende uitspraken van een hoogste rechter. Dat bevordert in het algemeen belang de ontwikkeling van het recht en geeft de lagere rechters in vele andere soortgelijke zaken juridisch houvast.

De mogelijkheid tot niet-ontvankelijkverklaring, bedoeld in artikel 80a van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO), is één van de voorstellen van de Commissie normstellende rol Hoge Raad onder voorzitterschap van de heer mr A.H. Hammerstein (zie het rapport «Versterking van de cassatierechtspraak», februari 2008, Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 69). Deze mogelijkheid heeft tot doel om de Hoge Raad in staat te stellen tijdig en adequaat richtinggevende uitspraken te doen en daarmee de nu verlangde invulling te geven aan zijn rol als hoogste rechter in civiele zaken, strafzaken en belastingzaken. Hoewel degenen die op basis van hun individuele (proces)belang cassatieberoep instellen de motor van de cassatierechtspraak zijn, geldt nog steeds dat de cassatierechtspraak ook een algemeen belang dient. De rol van de hoogste rechter als bewaker van de rechtseenheid en bevorderaar van de rechtsontwikkeling is nu eenmaal een andere dan die van de feitenrechter die vooral individuele rechtsbescherming verleent. Ook het wetsvoorstel prejudiciële vragen aan de Hoge Raad is gekoppeld aan deze bijzondere rol van de hoogste rechter. Dat wetsvoorstel is bij koninklijke boodschap van 28 januari 2011 bij uw Kamer ingediend (Kamerstukken II 2010/11, 32 612).

Dit wetsvoorstel is niet gericht op een vermindering van de werklast van de Hoge Raad, maar op een doelmatiger gebruik van de beschikbare capaciteit. Cassatieberoepen die kansloos zijn wegens het ontbreken van deugdelijke cassatiemiddelen of wegens een gebrek aan belang, moeten zo snel mogelijk worden afgedaan. De voorgestelde «selectie aan de poort» betekent niet, zoals in vele verlostelsels in een aantal andere Europese landen wel het geval is, dat eerst wordt beoordeeld of een zaak kan worden toegelaten. Het gaat om een rechterlijke toets van de zaak zelf nadat cassatieberoep is ingesteld, dus bij wijze van spreken «na de poort». De toegang tot de cassatierechtspraak wordt met dit wetsvoorstel op geen enkele wijze beperkt. De Hoge Raad mag ook niet naar eigen (subjectieve) keuze een zaak al dan niet behandelen, maar wordt in staat gesteld daartoe geëigende zaken in een vroegtijdig stadium eruit te filteren en daarop definitief te beslissen. Hierbij is gekozen voor niet-ontvankelijk als aanduiding dat de zaak zich niet leent voor een volledige behandeling in cassatie, maar inhoudelijk betekent dit ook een verwerping van het cassatieberoep.

Ten slotte in algemene zin nog het volgende naar aanleiding van de opmerking van de leden van de fractie van de VVD dat zij niet overtuigd zijn van de juistheid van het instrument, omdat de Hoge Raad zelf oordeelt over de toelaatbaarheid van het cassatieberoep. Opmerking verdient in de eerste plaats dat in de meeste verlostelsels de hoogste rechter zelf verlot geeft tot het instellen van beroep, terwijl in sommige gevallen de rechter die de bestreden uitspraak heeft gedaan dit verlot verleent. Verlot heeft als voordeel dat de hoogste rechter zich uitsluitend hoeft bezig te houden met de belangrijke rechtsvragen, maar het nadeel ervan is dat de toegang tot de hoogste rechter zeer beperkt is. In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om, conform het voorstel van de eerder

aangehaalde commissie, het instellen van het cassatieberoep zelf aan geen enkele beperking te verbinden. Daarom is er geen sprake van enige vorm van toegangscontrole maar wordt na binnenkomst beoordeeld of de zaak kans van slagen heeft en zich leent voor een (volledige) behandeling in cassatie. Het spreekt vanzelf dat de rechter bij wie beroep wordt ingesteld, zelf over (de ontvankelijkheid van) het beroep oordeelt. Dat is immers een rechterlijke taak. Bij een stelsel van toegangscontrole, waarbij al dan niet aan de hand van wettelijke criteria wordt beoordeeld of beroep mag worden ingesteld, ligt dat anders. Denemarken kent als enig Europees land een commissie die deels uit rechters, deels uit niet-rechters bestaat om te beslissen over een dergelijk verlof.

2. Doelstelling wetsvoorstel

Toegenomen werklast Hoge Raad

Naar aanleiding van vragen van de leden van de VVD-fractie verwachten wij op basis van het jaarplan 2011 van de Hoge Raad over de instroom van zaken bij de Hoge Raad in de jaren 2011 en 2012 het volgende beeld: 2011: 650 civiele zaken, 3600 strafzaken en 1000 belastingzaken
2012: 660 civiele zaken, 3600 strafzaken en 1000 belastingzaken.

Onder het niet-tijdig voorleggen van zaken aan de Hoge Raad moet – dit in reactie op de vragen van de leden van de VVD-fractie – worden verstaan dat het soms (te) lang duurt voordat een bepaalde rechtsvraag waarover al lang verschil van mening bestaat in de feitenrechtspraak, in cassatie aan de orde komt. Dit is immers afhankelijk van de bereidheid van een partij daarover tot in cassatie door te procederen. Een voorbeeld hiervan zijn de Dexia-zaken, waarover pas na enkele jaren een oordeel van de Hoge Raad is gevraagd. Inmiddels is op enkele belangrijke rechtsvragen beslist en zijn nog enkele zaken aanhangig waarin rechtsvragen aan de orde komen die van belang zijn voor enkele duizenden in feitelijke instanties daarop wachtende procedures. De tijdigheid als hier bedoeld betreft daarom niet de termijn waarbinnen een cassatieberoep moet worden ingesteld.

Ook vragen de leden van de VVD-fractie of het wenselijk is om de termijnen waarbinnen cassatieberoep kan worden ingesteld, voor civiele zaken, strafzaken en belastingzaken gelijk te schakelen om onduidelijkheid te voorkomen. Deze leden constateren terecht dat de termijnen verschillen. Die verschillen hangen samen met de aard van de zaken. Wij hebben evenwel geen signalen ontvangen dat deze verschillen voor de indieners van een cassatieberoep tot onduidelijkheid leidt, of dat er andere gronden zijn om deze termijnen te wijzigen of gelijk te schakelen.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering oordeelt over de toegang tot de rechter, die, naar deze leden veronderstellen, voor een (civiele) cassatieprocedure kennelijk te duur wordt ervaren als de rechtzoekende de kosten daarvan zelf moet betalen. De leden van de VVD-fractie zien graag een uitsplitsing van zaken op basis van gesubsidieerde rechtsbijstand en zaken die door partijen zelf worden gefinancierd. De aan het woord zijnde leden veronderstellen daarbij dat de Hoge Raad vaker oordeelt in zaken waarbij op basis van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt geprocedeerd dan in zaken waarin de rechtzoekende zelf de procedure geheel moet bekostigen. Daargelaten dat wat ons betreft ook zonder gesubsidieerde rechtsbijstand de toegang tot de cassatierechter geborgd is, wordt deze veronderstelling niet gedeeld. In een verhoudingsgewijs slechts gering aantal gevallen wordt in civiele zaken en fiscale zaken bij de Hoge Raad geprocedeerd op basis van gesubsidieerde rechtsbijstand. Verreweg de meeste toevoegingen in cassatie worden

verleend voor strafrechtelijke zaken. Dit ligt ook voor de hand, gelet op de positie van de verdachte in het strafrecht en de vereisten die artikel 6 EVRM stelt aan een eerlijk proces (in het bijzonder wanneer het om strafzaken gaat).

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie, ook in de context van de verhoogde instroom van zaken met een toenemende complexiteit, in hoeverre de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zorgt voor een afname van de werkvoorraad van de Hoge Raad. Worden extra inspanningen en investeringen overbodig of minder noodzakelijk om de werklast te verminderen, zo vragen deze leden. Zoals al in de inleiding is opgemerkt, heeft het instrument van de niet-ontvankelijkverklaring niet tot doel om de werklast te verminderen, maar om de beschikbare capaciteit doelmatiger te gebruiken. Een verminderde werklast is een bij-effect van een verkorte procedure, maar geen doel op zichzelf. Het is juist dat bij de instroom van zaken een steeds groter wordend aantal zaken zit van complexe aard. In de jaarverslagen van de Hoge Raad wordt daarvan regelmatig melding gemaakt. Voorbeelden zijn de Dexia-zaken, World on Line, Vie d'Ór, de vuurwerkcramp in Enschede en de overname van ABN-AMRO. Er zijn ook familiezaken en arbeidszaken waarin fundamentele vragen spelen, zoals limitering van alimentatie en de vergoeding van ontslag in het duale stelsel. Er zijn vele strafzaken en belastingzaken waarin zeer grote belangen op het spel staan met een ingewikkelde juridische problematiek. Regelmatig leggen de staat, provincies of gemeenten belangrijke kwesties als voorkeursrecht gemeente, WOZ-belastingzaken e.d. voor.

De voorbereiding van een conclusie door de procureur-generaal in dergelijke zaken neemt altijd enkele weken en niet zelden enkele maanden in beslag (bijvoorbeeld omdat een uitgebreid rechtsvergelijkend onderzoek noodzakelijk is). Met de voorgestelde mogelijkheid tot niet-ontvankelijkverklaring kunnen de Hoge Raad en het Parket meer aandacht geven aan dit soort zaken, en zijn zij (en ook partijen) zo min mogelijk tijd kwijt aan zaken die toch geen enkel resultaat in cassatie (kunnen) opleveren, hoe zeer de partij die cassatieberoep instelt, daarover ook anders denkt. Cassatieberoep wordt nu nog te vaak ingesteld met verkeerde verwachtingen over de taak van de Hoge Raad, die nu eenmaal het geschil niet opnieuw helemaal ten gronde mag behandelen en daartoe niet een nieuw feitenonderzoek mag instellen.

De leden van de VVD-fractie vragen naar het oordeel van de regering over het Vendrik-effect in het licht van de regel dat raadsheren tot hun 70^e levensjaar kunnen blijven functioneren. Het Vendrik-effect brengt inderdaad mee dat leden van de Hoge Raad vaker dan vroeger niet tot hun 70^e levensjaar blijven werken, maar verhindert dit niet. Van strijd met de regel dat raadsheren tot hun 70^e levensjaar kunnen blijven functioneren, is geen sprake. Overigens kunnen leden van de Hoge Raad nog wel doorgaan als raadsheer in buitengewone dienst (ibd). In 2011 verlaten vijf raadsheren (mede om deze reden) de Hoge Raad. Drie van hen opteren voor een ibd-schap.

De leden van de VVD-fractie vragen om een overzicht van aantallen zaken per kamer van de Hoge Raad, en de wijze waarop de zaken eindigden. Graag voldoen wij aan dit verzoek. In onderstaande tabel zijn de aantallen (afgedane) zaken per kamer weergegeven voor de jaren 2007, 2008 en 2009 waarin een uitsplitsing is gemaakt in verwerpingen en het aantal verwerpingen dat krachtens artikel 81 Wet RO is afgedaan. Het merendeel van de andere uitspraken in civiele zaken en belastingzaken betreft gegrondverklaringen. In strafzaken is ook het aantal peken weergegeven. Onder een «peek» wordt verstaan: een zaak waarin cassatieberoep is ingesteld, maar waarin geen schriftuur met cassatiemiddelen door een

advocaat of door het openbaar ministerie is ingediend. De verdachte of het openbaar ministerie wordt dan niet-ontvankelijk verklaard in zijn beroep.

Kamer	Jaar	Uitspraken	type	Verwerpingen	Waarvan 81 RO	% uitspraken obv 81 RO
Civiel	2007	268	Rolzaken	170	87	32%
		207	Rekestzaken			
	2008	314	Rolzaken	130	83	40%
		216	Rekestzaken	218	138	44%
	2009	319	Rolzaken	145	114	53%
		208	Rekestzaken	223	137	43%
Straf	2007	1707	Peken (N-O)	162	132	63%
				1707	0	0%
	2008	1327	Niet-peken	909	696	52%
		1633	Peken (N-O)	1633	0	0%
	2009	1338	Niet-peken	820	639	48%
		1619	Peken (N-O)	1619	0	0%
Belasting		1745	Niet-peken	917	645	37%
	2007	863	–	552	372	43%
	2008	941	–	613	477	51%
	2009	999	–	633	453	45%

De leden van de VVD-fractie vragen naar het aantal kansloze of voor cassatie ongeschikte zaken. Van de ruim 600 ingekomen civiele zaken zal ongeveer 20% als zonder twijfel kansloos moeten worden gezien. Van de ruim 3600 ingekomen strafzaken, is de helft niet-ontvankelijk wegens het ontbreken van cassatiemiddelen. Van de resterende 1800 zaken is ongeveer 25% bij voorbaat kansloos. Van de in cassatie behandelde belastingzaken kan ongeveer 20% als zonder twijfel kansloos worden bestempeld.

In civiele- en belastingzaken komt (volgens een ruwe schatting op basis van de bestaande instroom) 15 tot 20% van de zaken in aanmerking voor een niet-ontvankelijkverklaring als bedoeld in het voorgestelde artikel 80a Wet RO. In strafzaken gaat het om een kwart van de ontvankelijke beroepen. In belastingzaken zal het gaan om een beperkt aantal zaken. Dit in antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie welk percentage van de zaken voor een niet-ontvankelijkverklaring in aanmerking zou komen, zou het wetsvoorstel al kracht van wet hebben.

De leden van de fractie van de VVD vragen of een ander instrument tot hetzelfde doel kan leiden en welke alternatieven de regering hiertoe overwogen heeft. Een instrument dat tot het beoogde doel kan leiden, is een verlofstelsel. Met een verlofstelsel wordt, anders dan bij het voorgestelde selectiemechanisme, vooraf beoordeeld of cassatie kan worden ingesteld. Bij een toename van de instroom en complexiteit van zaken kan een verlofstelsel de Hoge Raad als hoogste rechter in civiele zaken, strafzaken en belastingzaken in staat stellen tijdig en adequaat richtinggevende uitspraken te doen. In een aantal Europese landen, waar zich vergelijkbare problemen voordeden als bij de Hoge Raad, is daarvoor meestal al geruime tijd geleden gekozen (voorbeelden van landen (die ook in de memorie van toelichting zijn genoemd) zijn Duitsland, Denemarken, Zweden en Finland). Verlofstelsels onderscheiden zich in varianten waarbij een appelinstantie beslist tot het verlenen van verlof om in cassatie te komen tot varianten waarbij een dergelijke beslissing aan een

onafhankelijke commissie of de hoogste rechter zelf is. Hierna gaan wij op de verlostelsels in de genoemde landen, als ook op de overeenkomsten en verschillen daarvan met dit wetsvoorstel, nader in. In lijn met het advies van de Commissie normstellende rol Hoge Raad hebben wij hiervoor echter niet gekozen, omdat het beoogde doel met een minder ingrijpend middel (het voorgestelde selectiemechanisme) kon worden bereikt. Een verlostelsel zou in vergelijking met het voorgestelde selectiemechanisme een veel grotere breuk met onze rechtstraditie betekenen. Omdat wij met de weg der geleidelijkheid ook het gewenste resultaat kunnen boeken, willen wij niet zwaarder ingrijpen in de reeds lang bestaande cassatierechtspraak dan op dit moment nodig is.

Wat betreft de beoordeling op basis van artikel 81 Wet RO door één raadsheer in plaats van drie raadsheren, merken wij op dat hiervoor artikel 75, tweede en derde lid, Wet RO maatgevend is. Algemene regel is thans dat zaken behandeld en beslist worden door vijf leden van een meervoudige kamer, van wie één de voorzitter is. De voorzitter kan bepalen dat een zaak die daarvoor naar zijn oordeel geschikt is, wordt beslist en behandeld door drie leden van die kamer, tenzij de zaak naar het oordeel van één van deze leden daarvoor ongeschikt is. De toepassing van artikel 81 Wet RO door één raadsheer staat de Wet RO niet toe, en acht de regering onwenselijk.

Nagenoeg alle zaken die met toepassing van artikel 81 Wet RO worden thans afgedaan worden behandeld en beslist in een driemansformatie. Om deze praktijk – een meervoudige kamer bestaande uit drie raadsheren bij de afdoening van zaken met toepassing van artikel 81 Wet RO – wettelijk als algemene leidraad te verankeren, hebben wij een daartoe strekkende nota van wijziging opgesteld, die gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag wordt uitgebracht. Tevens is daarin bepaald dat zaken die met toepassing van het voorgestelde artikel 80a Wet RO worden afgedaan, eveneens altijd worden behandeld en beslist door drie raadsheren.

De aan het woord zijnde leden vragen voorts wat de oorzaken zijn van de constatering dat er cassatiezaken zijn waarin aan de Hoge Raad een nieuwe vaststelling van feiten wordt gevraagd, of waarbij in cassatie beroep wordt gedaan op feiten die niet eerst bij de feitenrechter zijn aangevoerd. Meer in het bijzonder wensen deze leden te vernemen of hier sprake is van een gebrek aan kennis ten aanzien van het procesrecht bij advocaten in cassatie. Ook vragen zij in hoeverre dit verschijnsel door het wetsvoorstel wordt voorkomen.

Wat betreft de vragen van de leden van de VVD-fractie over cassatieberoepen waarin aan de Hoge Raad vragen van feitelijke aard worden gesteld, merken wij het volgende op. In cassatie mogen geen nieuwe feiten worden aangevoerd, maar de beoordeling van de feiten kan door middel van motiveringsklachten wel binnen bepaalde grenzen, die verband houden met de tamelijk ingewikkelde cassatietechniek, aan de Hoge Raad worden voorgelegd. Het komt voor dat die grenzen door procespartijen uit het oog worden verloren en aan de Hoge Raad vragen worden voorgelegd die hij niet kan behandelen omdat hij nu eenmaal geen feitenrechter is. Dit verschijnsel kan in sommige gevallen te maken hebben met gebrek aan kennis van de cassatietechniek en van het procesrecht in cassatie. Soms komt het ook voor dat cassatieadvocaten die de cassatietechniek en het procesrecht doorgaans wel en ook zelfs uitstekend beheersen, de grenzen van de cassatierechtspraak (moeten) verkennen. Dit past overigens ook bij de taakuitoefening die in het algemeen van advocaten mag worden verwacht, namelijk dat zij in de eerste plaats optreden ten behoeve van (in belang van) hun cliënten.

Het ligt voor de hand dat bij de opleiding van cassatieadvocaten (zowel bij de toetreding als de permanente opleiding) met name aandacht wordt besteed aan de cassatietechniek en het in cassatie geldend procesrecht. Van advocaten die procederen bij de Hoge Raad mag immers grote kennis van en ervaring met het procesrecht worden verwacht. Grondige kennis op het gebied van het procesrecht zal uiteindelijk kunnen leiden tot het op juiste gronden adresseren van de Hoge Raad. Het zal zich in de praktijk moeten bewijzen of dit op termijn tevens leidt tot een substantiële daling – of het zelfs geheel niet meer voorkomen – van cassatiezaken waarin aan de Hoge Raad kwesties worden voorgelegd die naar hun aard bij een feitenrechter thuis horen. De aandacht voor dit onderwerp kan bijvoorbeeld worden bevorderd door leden van de Hoge Raad en het parket van de Hoge Raad te betrekken bij de ontwikkeling van de normen van vakbekwaamheid en opleiding van advocaten die procederen bij de Hoge Raad. Het voorgestelde artikel 9j, derde lid, van de Advocatenwet biedt hiertoe ook de ruimte aan de Nederlandse Orde van advocaten (NOvA).

Wat betreft de vragen van de leden van de PVV-fractie waarom dit wetsvoorstel betrekking heeft op alle rechtsgebieden terwijl de werklastnood in de verschillende sectoren verschilt, merken wij het volgende op. In alle drie de sectoren van de Hoge Raad vinden dezelfde ontwikkelingen plaats. Zo is in alle sectoren de taak van de Hoge Raad en het Parket zwaarder geworden doordat de complexiteit en de bewerkelijkheid van een deel van de zaken zijn toegenomen. Hierbij valt te denken aan de talrijke open normen die om invulling vragen, de rechtspraak met betrekking tot vormverzuimen, de internationalisering van de samenleving en de toetsing aan mensenrechtenverdragen. Daar komt bij de ontwikkeling dat in alle drie de sectoren een toename wordt geconstateerd van kansloze of voor cassatie ongeschikte zaken. Omdat het sectoroverschrijdende ontwikkelingen betreft, is ervoor gekozen om de voorgestelde maatregel op alle drie de rechtsgebieden van de Hoge Raad van toepassing te laten zijn. Dat deze ontwikkelingen niet in iedere sector tot een even grote werklastnood leiden, is geen reden geweest om dit niet te doen.

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de VVD-fractie over de vermelding van instroomcijfers van civiele zaken, merken wij op dat de cijfers op de website van de Hoge Raad juist zijn. In 2010 zijn 653 civiele zaken binnengekomen, tegen 569 in 2009.

Voorts vragen de leden van de PVV-fractie of de (licht) dalende tendens ook aanleiding geeft tot dit wetsvoorstel. Het klopt dat in civiele zaken in 2009 een vermindering van de werkvoorraad is bereikt (van 740 naar 681). Niettemin is de werkvoorraad in 2010 weer opgelopen naar 707. Naar het zich laat aanzien is er sprake geweest van een incidentele daling, waarbij dit niet hoeft te betekenen dat ook het aantal binnengekomen complexe zaken navenant is gedaald. Er is overigens ook bij een structureel dalende tendens geen aanleiding om op dit punt het wetsvoorstel te heroverwegen. Hoewel deze tendens zich niet aandient, zal ook dan behoefte blijven bestaan om kansloze cassatieberoepen via een verkorte procedure af te kunnen doen.

Kwaliteitseisen aan advocaten bij de Hoge Raad

De leden van de VVD-fractie vragen of de eisen die de NOvA bij verordening moet stellen aan cassatieadvocaten strenger zijn dan de regels die worden gesteld aan advocaten die niet behoren tot de cassatieadvocatuur. Ook vragen zij in hoeverre deze kwaliteitseisen zullen verschillen ten opzichte van de kwaliteitseisen als bedoeld in het wetsvoorstel tot aanpassing van de Advocatenwet, de Wet op de rechtsbijstand en de Wet

tarieven in burgerlijke zaken in verband met de positie van de advocatuur in de rechtsorde (hierna: wetsvoorstel 32 382).

Vooreerst zij opgemerkt dat voor alle advocaten, of zij nu cassatieadvocaat willen worden of niet, geldt dat zij moeten voldoen aan de algemene eisen die bij of krachtens verordening worden gesteld aan de opleiding en kwaliteitsontwikkeling van advocaten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de Stageverordening 2005 en de Verordening op de vakbekwaamheid. Deze normen kunnen worden gezien als de basiseisen die aan alle advocaten gesteld worden. De eisen die bij toekomstige verordening gesteld zullen worden aan cassatieadvocaten, zullen komen te gelden in aanvulling op die basiseisen. Van cassatieadvocaten wordt immers iets extra's verlangd: bijzondere kennis en kunde die nodig is om te kunnen procederen bij de Hoge Raad. Aan cassatieadvocaten worden dus aanvullende eisen gesteld, specifiek gericht op het procederen bij de Hoge Raad. Met wetsvoorstel 32 382 wordt in de Advocatenwet een bepaling neergelegd op grond waarvan de NOvA regels moet stellen in het belang van de goede uitoefening van de praktijk (artikel 28, eerste lid) en ter bevordering van de vakbekwaamheid van advocaten en de kwaliteit van de beroepsuitoefening (artikel 28, tweede lid, onder a). Dit is een algemene wettelijke opdracht aan de advocatuur om regels te stellen over kwaliteitsbevordering. Die (toekomstige) regels maken (naast de regels die gelden voor de opleiding tot advocaat) deel uit van het pakket van basiseisen die in beginsel gelden voor alle advocaten. Dat betreft bijvoorbeeld regels over permanente opleiding en over de invoering van kwaliteitssystemen op advocatenkantoren.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of in andere EU-landen een met de cassatieadvocatuur vergelijkbaar systeem van kwaliteitsbewaking is ingevoerd, en wat daarmee de ervaringen zijn. Zij vragen in dat verband hoe andere landen het probleem van kwaliteitsbewaking hebben opgelost of, indien dit probleem zich elders niet voordoet, hoe dit kan worden verklaard.

In antwoord op deze vragen kan worden opgemerkt dat ook in andere Europese landen die een vorm van cassatierechtspraak kennen, een bijzondere regeling bestaat voor de procesvertegenwoordiging in hoogste instantie. In Duitsland, Frankrijk en België bestaan afzonderlijke cassatiebalies met een beperkt aantal leden (een gesloten systeem). Deze leden worden op basis van kwaliteitseisen benoemd. In Italië wordt van cassatieadvocaten ofwel vereist dat zij een zeer ruime ervaring hebben (bijvoorbeeld doordat betrokkene al zeer lang als advocaat werkzaam is), ofwel dat zij een bijzondere achtergrond hebben (bijvoorbeeld doordat betrokkene hoogleraar is op een relevant rechtsgebied). In de voornoemde landen is er derhalve voor gekozen om de kwaliteit van de verleende rechtsbijstand in procedures bij de hoogste nationale rechterlijke instantie te waarborgen door middel van het – op enigerlei wijze – stellen van kwaliteitseisen. Het voorliggende wetsvoorstel kiest ook voor deze weg. Anders dan in Duitsland, Frankrijk en België wordt daarbij niet gekozen voor een gesloten stelsel, maar voor een (minder beperkend) open stelsel. Dit biedt in principe aan iedere onvoorwaardelijk ingeschreven advocaat, die aan de daartoe gestelde kwaliteitseisen voldoet, de mogelijkheid om cassatieadvocaat te worden. Daarbij worden echter niet zo vergaande benoemingseisen gesteld als in bijvoorbeeld Italië. De mogelijkheid tot het stellen van bijzondere eisen aan de verlening van rechtsbijstand in zaken bij de hoogste nationale rechterlijke instanties wordt expliciet geboden in artikel 5, derde lid, van richtlijn nr. 98/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 februari 1998 ter vergemakkelijking van de permanent uitoefening van het beroep van advocaat in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificatie is verworven (PbEG L 77); hierna: richtlijn 98/5/EG.

De aan het woord zijnde leden vragen of de regering het gewenst acht dat de aantekening als cassatieadvocaat eerst voorlopig is en pas definitief wordt wanneer de advocaat in een bepaalde periode voldoende kennis en ervaring heeft verworven.

Het derde lid van artikel 9j van de Advocatenwet biedt aan de NOvA de ruimte om bij verordening regels te stellen over de voorwaardelijke en onvoorwaardelijke aantekening als cassatieadvocaat. Bij de reguliere inschrijving van advocaten bestaat al ervaring met een voorlopige en definitieve inschrijving: nieuwe toetreders tot de advocatuur worden gedurende bepaalde tijd voorwaardelijk ingeschreven (artikel 1, derde lid, Advocatenwet). Gedurende deze periode moeten zij opleidingen volgen, examens afleggen en de advocatenstage te volgen. Pas bij gunstig gevolg wordt betrokkene onvoorwaardelijk ingeschreven. Hoewel de regering het in het geval van de aantekening als advocaat bij de Hoge Raad niet noodzakelijk acht om verplicht te werken met een systeem van voorlopige en definitieve aantekening, wordt de mogelijkheid om dit in te voeren – overigens op uitdrukkelijk verzoek van de praktijk – wel geboden.

Zowel de leden van de VVD-fractie als de leden van de CDA-fractie wijzen op de mogelijkheid die het wetsvoorstel biedt om op later tijdstip bij verordening regels te stellen over het optreden van een advocaat bij de Hoge Raad in strafzaken en in belastingzaken. Zij vragen om een indicatie van de termijn waarop deze regels gesteld zullen worden. De leden van de CDA-fractie vragen bovendien op welke wijze de Tweede Kamer over verordeningen op dit punt zal worden geïnformeerd of geconsulteerd.

De aan het woord zijnde leden constateren terecht dat de opdracht aan de NOvA tot het stellen van regels over de aantekening als advocaat bij de Hoge Raad de mogelijkheid laat om deze regels in eerste instantie te beperken tot het optreden van advocaten in cassatie in burgerlijke zaken. Die mogelijkheid wordt geboden omdat bij het optreden in burgerlijke zaken, anders dan bij het optreden in strafzaken en belastingzaken, al langere tijd ervaring bestaat met een vorm van gespecialiseerde cassatieadvocatuur. Op termijn zal de NOvA echter bij verordening ook regels moeten stellen over het optreden bij de Hoge Raad in het strafrecht en het belastingrecht, dat laatste voor zover procesvertegenwoordiging door een advocaat wettelijk verplicht is. Een concrete termijn wordt daartoe niet gesteld. De advocatuur zal eerst ervaring moeten kunnen opdoen met het stellen van kwaliteitseisen aan cassatieadvocaten in burgerlijke zaken. Op voorhand valt niet precies te zeggen wat in dit verband een redelijke termijn hiervoor is.

Mede gelet op de duur die gemoeid zal zijn met het behalen van de vereiste kwalificaties en de in artikel IV, eerste lid, van het wetsvoorstel gestelde overgangstermijn, zal gedacht moeten worden aan een periode van minimaal drie jaar na inwerkingtreding van dit onderdeel van het wetsvoorstel. Om te voorkomen dat het tijdstip voor het stellen van regels over cassatieadvocaten in strafzaken en belastingzaken te ver in de toekomst komt te liggen, kan hieraan zo nodig bij koninklijk besluit een tijdslimiet worden verbonden. De advocatuur dient deze regels, zoals gezegd, bij verordening te stellen. De procedure die in de Advocatenwet wordt beschreven voor de totstandkoming van verordeningen, voorziet niet in een betrokkenheid of consultatie van de Staten-Generaal. Het initiatief en de uitwerking hiervan ligt geheel bij de NOvA. Wel voorziet de Advocatenwet in betrokkenheid van de regering bij de totstandkoming van verordeningen. Op grond van de huidige Advocatenwet kunnen verordeningen achteraf bij koninklijk besluit worden vernietigd (artikel 30 Advocatenwet). Met wetsvoorstel 32 382, zoals dit thans in de Tweede Kamer aanhangig is, wordt voorzien in een goedkeuring vooraf door de

Minister van Veiligheid en Justitie van verordeningen (nieuw artikel 28a Advocatenwet).

De leden van de VVD-fractie wensen tot slot te vernemen of een proceskostenveroordeling op basis van werkelijke kosten in plaats van forfaitaire kosten het onnodig belasten van de Hoge Raad kan voorkomen.

Een integrale proceskostenveroordeling zou inderdaad een forse beperking van de instroom tot gevolg kunnen hebben. Het gevolg zou echter ook kunnen zijn dat de gewone burger niet meer in cassatie kan procederen en dat alleen zaken met een (groot) financieel belang bij de Hoge Raad zouden komen. Ook zou, getuige de ervaringen met volledige proceskostenveroordelingen in intellectuele eigendom-zaken een flinke vraaguitval voor cassaties van bedrijven het gevolg kunnen zijn. Partijen kunnen hun procesrisico dan immers haast op geen enkele wijze meer inschatten. Dit zou een onaanvaardbare beperking opleveren en een te betreuren verschraving van de cassatierechtspraak in hoogste instantie. Daarbij komt dat het herzien van de regels over de proceskostenveroordeling in cassatie op zichzelf geen waarborgen biedt voor de kwaliteit van de dienstverlening door advocaten.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het stellen van kwaliteitseisen aan advocaten problemen kan opleveren voor advocaten die veel op toevoeging procederen. Zij wensen te vernemen of het voor deze groep moeilijker wordt om cassatieadvocaat te worden. Ook vragen deze leden of de kans bestaat dat niet alle advocaten zich kunnen omscholen tot cassatieadvocaat, omdat de kosten voor deze scholing moeilijk te dragen zijn. Deze leden wensen in dat verband te vernemen of de groep van cassatieadvocaten – en daarmee de keuze van de rechtzoekende – in dat geval niet wordt beperkt.

De voorgestelde regeling heeft tot gevolg dat de groep van advocaten die kan toetreden tot de cassatieadvocatuur in burgerlijke zaken, aanzienlijk wordt uitgebreid. Op dit moment zijn alleen advocaten in het arrondissement Den Haag gerechtigd om in burgerlijke zaken op te treden bij de Hoge Raad. Na invoering van de regeling kan iedere advocaat in Nederland, indien hij aan de kwaliteitseisen voldoet, tot de cassatieadvocatuur toetreden. Dit geldt ook voor advocaten die optreden op basis van een toevoeging. Voor hen wordt het niet moeilijker om cassatieadvocaat te worden dan voor andere advocaten. Het belangrijke verschil met de huidige situatie is dat bijvoorbeeld een toevoegingsadvocaat die kantoor houdt in Limburg, op dit moment geen enkele mogelijkheid heeft om advocaat bij de Hoge Raad te worden. Na invoering van dit wetsvoorstel heeft hij die mogelijkheid wel. In strafzaken en belastingzaken kan nu nog iedere advocaat in Nederland optreden bij de Hoge Raad. Wanneer op termijn ook voor het optreden als advocaat bij de Hoge Raad in deze zaken kwaliteitseisen gaan gelden, zullen advocaten zich eerst conform deze eisen moeten kwalificeren als cassatieadvocaat, althans, voor zover procesvertegenwoordiging door een advocaat verplicht is gesteld. De eisen die de NOvA stelt aan de toetreding tot de cassatieadvocatuur mogen niet van dien aard zijn dat slechts een zeer selecte groep zich kan kwalificeren. Op voorhand bestaat er geen reden hiervoor te vrezen. De NOvA heeft er in het verleden blijk van gegeven bij uitstek in staat te zijn de belangen van rechtzoekenden, met name waar het gaat om de toegang tot het recht, te bewaken. Voorts zal bij de ministeriële toetsing van verordeningen van de NOvA worden bewaakt dat niet zodanige criteria worden gesteld dat de toegang tot het recht in het gedrang komt.

Om dezelfde redenen bestaat op voorhand niet de vrees dat de kosten voor de opleiding tot cassatieadvocaat zodanig hoog zullen zijn dat slechts een klein deel van de advocatuur zich zal kunnen kwalificeren.

De leden van de PVV-fractie vragen wat precies wordt bedoeld met een examinering voor advocaten bij de Hoge Raad. Op het punt van de examinering van cassatieadvocaten kan de NOvA gebruik maken van zijn ervaring met examinering in het kader van de reguliere beroepsopleiding van advocaten. Het examen voor toelating tot de cassatiebalie zal vanzelfsprekend worden afgestemd op de kwalificaties die voor de toelating daartoe is aangewezen en een vorm krijgen die daarbij passend is.

Versnelde niet ontvankelijkheid

De leden van de VVD-fractie vragen naar het gebruik van artikel 81 Wet RO en de rol en het belang van dit artikel na invoering van dit wetsvoorstel. Ook de leden van de PVV-fractie vragen of aan dit artikel dan nog langer betekenis toekomt.

Alle kamers maken op dit moment van de mogelijkheid van artikel 81 Wet RO gebruik in ruwweg bijna de helft van de zaken (zie eerder schema). Een belangrijk gedeelte hiervan, naar schatting ongeveer 70 tot 80%, zou in de toekomst met artikel 80a afgedaan kunnen worden. Het resterende deel betreft zaken waarin deugdelijke middelen zijn voorgesteld die, na een volledige behandeling, tot verwerping van het cassatieberoep moeten leiden zonder dat dit leidt tot voor de buitenwereld belangwekkende motivering. Het verschil is dus dat in ongeveer 75% van deze zaken die nu met artikel 81 Wet RO worden afgedaan, al in een vroeg stadium zonder veel onderzoek kan worden vastgesteld dat het beroep tot niets zal leiden. Artikel 81 Wet RO zal betekenis blijven houden voor zaken die het verdienen in cassatie uitputtend te worden uitgeprocedeerd, maar die uiteindelijk leiden tot een verwerping van het beroep zonder dat vragen van rechtseenheid en rechtsontwikkeling behoeven te worden beantwoord. De veronderstelling van de leden van de VVD-fractie dat artikel 81 Wet RO niet meer zal worden gebruikt, is dan ook niet juist.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie betreffende de internationale vergelijking merken we het volgende op. In de memorie van toelichting is al gerefereerd aan de landen Duitsland, Denemarken, Zweden en Finland als voorbeelden van landen met een verlofstelsel. Duitsland kent een verlofstelsel in civiele procedures en belastingprocedures. Daar worden zaken pas in cassatie behandeld wanneer de appelinstantie of, bij een afwijzing van de appelinstantie, het Bundesgerichtshof (BGH) of Bundesfinanzhof (BFH), het toestaat om in cassatie te komen. Toestemming moet worden gegeven als sprake is van principiële rechtskwesties of als de rechtsontwikkeling of rechtseenheid beslissingen van het BGH of BFH vereisen. In Denemarken moet voor alle rechtsgebieden verlof worden gevraagd. Een beslissing om al dan niet verlof te verlenen wordt genomen door een onafhankelijk orgaan, bestaande uit leden van de hoogste rechter, de appelrechtspraak, de advocatuur en de wetenschap. In Denemarken moet toestemming worden verleend wanneer het gaat om zaken van algemeen belang en daarnaast (in strafzaken) om bijzondere omstandigheden, zoals fouten in de procedure. In Finland bestaat voor toegang tot de hoogste rechter een verlofstelsel in civiele zaken en strafzaken. De Finse Hoge Raad beslist hierover zelf. In Finland wordt toestemming verleend wanneer de zaak vragen oproept over ontwikkelingen in het recht of interpretatie of uniforme toepassing van het recht. Andere gronden zien op rechtsbescherming. Ook in Zweden is toestemming nodig om toegang te krijgen tot de hoogste rechter. De

Zweedse hoogste rechter geeft zelf al dan niet de benodigde toestemming. In Zweden wordt in principe alleen toestemming verleend in die zaken waarin het belangrijk is om een oordeel van de hoogste rechter te verkrijgen dat als leidraad kan dienen voor de feitenrechters.

Zoals wij al eerder aangaven, is het grote verschil tussen de bovenbedoelde verlostelsels en het voorgestelde selectiemechanisme dat de laatste geen belemmeringen opwerpt om in cassatie te komen. De rechtsingang wordt, anders dan wanneer verlov vereist is, niet bij voorbaat beperkt. Dit brengt mee dat geen enkele zaak buiten beschouwing blijft; er wordt slechts gedifferentieerd in de wijze van afdoening van zaken. De belangrijkste overeenkomst van deze verlostelsels met de selectiemethode is het oogmerk van de afzonderlijke instrumenten: alle instrumenten hebben gemeen dat ermee beoogd wordt om de cassatierechtspraak zich te laten richten op het bevorderen van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling en het richting geven aan de rechtsvorming door de (feiten)rechter. Een selectiestelsel houdt echter ook de mogelijkheid van individuele rechtsbescherming volledig in stand.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de hoeveelheid cassatieberoepen in respectievelijk de civiele sector, de straf- en belastingsector, waarin geen vragen aan de orde zijn waarvan de beantwoording in het belang is van de rechtseenheid of rechtsontwikkeling en evenmin een belangrijk aspect van rechtsbescherming aan de orde is. Uit het eerder gegeven schema blijkt dat het aantal verwerpingen dat in civiele zaken op basis van artikel 81 Wet RO is afgedaan in de jaren 2007, 2008 en 2009 respectievelijk 170, 252 en 269 bedraagt. Het aantal strafzaken afgedaan op basis van artikel 81 Wet RO bedroeg in deze jaren respectievelijk 696, 639 en 645. In belastingprocedures zijn voor deze jaren de aantallen respectievelijk 372, 477 en 453.

3. Andere ontwikkelingen

Vooruitlopend op de invoering van artikel 80a Wet RO – dit in antwoord op de vraag van de VVD-fractie – zijn twee kamers van de Hoge Raad op dit moment bezig met een onderzoek naar het aantal potentiële zaken dat in aanmerking komt voor toepassing van artikel 80a, de optimale werkwijze en de benodigde aanpassing van de reglementen. Daarbij zullen ook de ervaringen in de strafsector met het systeem van differentiatie van zaakstromen worden betrokken. Dit systeem is een efficiënt verwerkingsmechanisme gebleken waarmee wordt bereikt dat de niet voor cassatie in aanmerking komende zaken ook minder beslag leggen op de tijd van de Hoge Raad en het Parket. De verwachting is dat in september 2011 de resultaten bekend zijn.

4. Voorbereiding van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie verwijzen naar de passage in de memorie van toelichting, waarin wordt aangegeven dat met dit wetsvoorstel niet wordt beoogd de huidige verplichte procesvertegenwoordiging in zaken bij de Hoge Raad uit te breiden. Zij vragen in dat verband of hierbij bedoeld wordt op de procesvertegenwoordiging bij belastingzaken. Voorts vragen zij of niet in alle zaken bij de Hoge Raad een verplichte procesvertegenwoordiging een toegevoegde waarde zou hebben. De aan het woord zijnde leden constateren terecht dat de opmerking in de memorie van toelichting, waarin wordt gesteld dat dit wetsvoorstel niet beoogt de verplichte procesvertegenwoordiging door advocaten uit te breiden, ziet op de procesvertegenwoordiging in belastingzaken. In veel belastingzaken bij de Hoge Raad wordt namens rechtzoekenden opgetreden door belastingadviseurs. Mede gelet op het vaak zeer

specialistische karakter van dit rechtsgebied, zijn deze belastingadviseurs in de praktijk goed in staat in dergelijke zaken rechtsbijstand te verlenen. Opgemerkt zij nog dat in het belastingrecht in cassatie wel verplichte procesvertegenwoordiging geldt in geval van pleidooi (artikel 29, eerste lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen). De wet vereist daarbij overigens alleen dat de pleiters de hoedanigheid van advocaat bezitten, niet dat zij advocaat bij de Hoge Raad zijn. In de praktijk komt in cassatie niet vaak een mondelinge behandeling van een belastingzaak voor. De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken om een nadere toelichting op de verhouding tussen enerzijds het belang van een adequate belangenbehartiging in hoogste aanleg in alle rechtsgebieden en anderzijds de opmerking in de memorie van toelichting, dat het denkbaar is dat de verordening van de NOvA op grond van artikel 9j, Advocatenwet, zich primair zal richten op eisen aan advocaten in civielrechtelijke zaken bij de Hoge Raad.

Het wetsvoorstel is mede erop gericht om uiteindelijk te komen tot het stellen van kwaliteitseisen aan alle advocaten die, ongeacht het rechtsgebied, bij de Hoge Raad procederen en waarvoor procesvertegenwoordiging verplicht is gesteld. Hiermee wordt, zoals de aan het woord zijnde leden terecht memoreren, gewaarborgd dat de belangen van rechtzoekenden bij procedures in hoogste nationale gerechtelijke instantie op adequate en ook voor de drie sectoren op gelijkwaardige wijze worden behartigd. Evenwel wordt op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel aan de NOvA de mogelijkheid geboden om het stellen van kwaliteitseisen aan advocaten in eerste instantie te beperken tot het optreden van advocaten in civielrechtelijke zaken bij de Hoge Raad (artikel IV, tweede lid). Deze mogelijkheid is tijdelijk van aard. Uit artikel IV, tweede lid, vloeit namelijk tevens voort dat het vaststellen van inhoudelijke eisen aan advocaten in strafzaken en belastingzaken bij de Hoge Raad niet later plaatsvindt dan een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Voor deze differentiatie is gekozen omdat in civielrechtelijke zaken, anders dan in strafrecht en belastingrecht, al langere tijd ervaring bestaat met een verplichte procesvertegenwoordiging door een cassatieadvocaat. Het is voor de NOvA daardoor op dit moment eenvoudiger om inhoudelijke eisen te stellen aan het optreden in civielrechtelijke zaken bij de Hoge Raad dan in zaken op het terrein van de overige genoemde rechtsgebieden. Wanneer de advocatuur eenmaal ervaring heeft opgedaan met het stellen van inhoudelijke eisen, zal het stellen van deze eisen ook uitgebreid moeten worden tot strafrecht en belastingrecht. De NOvA heeft overigens al te kennen gegeven van deze mogelijkheid van differentiatie gebruik te willen maken.

5. Effecten

De leden van de VVD-fractie vragen om een kwantificering van de werklastbesparing of administratieve lasten die de voorgestelde selectiemethode genereert. De leden van de CDA-fractie vragen voorts een inschatting te geven van de te besparen kosten op basis van het voorgestelde artikel 80a Wet RO, en of een andere opbouw van het personeelsbestand nodig is.

Vooropgesteld zij dat dit wetsvoorstel erop is gericht de Hoge Raad in staat te stellen om zich als cassatierechter op zijn kerntaak te concentreren. De financiële of personele gevolgen van het selectiemechanisme zijn dan ook niet gekwantificeerd en bovendien niet goed te kwantificeren. Niettemin zal dit wetsvoorstel voor de afhandeling van zaken die niet thuishoren bij de Hoge Raad voor de procespartijen gevolgen hebben. Toepassing van het selectiemechanisme in civiele procedures maakt bijvoorbeeld de schriftelijke toelichting overbodig en een pleidooi kan achterwege blijven. Dit levert vooral de verwerende partij een aanzienlijke

besparing van tijd en kosten op. Voorts kan in civiele procedures en strafprocedures een uitvoerige inhoudelijke conclusie van de procureur-generaal achterwege blijven. Dit brengt voor het parket een lastenverlichting mee. Voorts heeft de toepassing van het selectiemechanisme in de afdoening van cassatieberoepen in strafzaken tot gevolg dat vanwege de behaalde tijdswinst, uitspraken eerder onherroepelijk worden en een overschrijding van de redelijke termijn zich aanzienlijk minder vaak zal voordoen. Dit heeft bovendien, naar wordt aangenomen, in strafzaken een gunstig dempend effect op het instellen van cassatieberoep vanwege «uitstel van executie». In belastingprocedures bestaat de besparing bij de toepassing van de voorgestelde selectiemethode erin dat de conclusie van repliek en dupliek, alsmede het pleidooi, achterwege kunnen blijven. Hoewel het in belastingprocedures om vermoedelijk niet een groot aantal zaken zal gaan, zal toepassing van het selectiemechanisme niettemin voor de Hoge Raad en de procespartijen in voorkomende gevallen een besparing van tijd en kosten opleveren.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

De leden van de VVD-fractie vragen welke uitzonderingen bestaan op de hoofdregel dat alleen advocaten die onvoorwaardelijk op het tableau zijn ingeschreven, de aantekening als advocaat bij de Hoge Raad kunnen verkrijgen. Zij wijzen in dat verband op de opmerking in de memorie van toelichting, waarin – in reactie op de Adviescommissie voor het Burgerlijk Procesrecht – wordt opgemerkt dat er zich uitzonderlijke situaties kunnen voordoen waarin een niet onvoorwaardelijk ingeschreven advocaat toch de hoedanigheid van advocaat bij de Hoge Raad moet kunnen verkrijgen. Voorts vragen zij of een en ander in overeenstemming is met het EU-recht.

Artikel 9j, zesde lid, Advocatenwet biedt aan de algemene raad van de NovA de mogelijkheid om, in uitzonderlijke gevallen, desgevraagd vrijstelling te verlenen van het in het eerste lid van dit artikel opgenomen vereiste van onvoorwaardelijke inschrijving als advocaat op het tableau. De gedachte hierachter is dat zich in de praktijk de situatie kan voordoen dat iemand, die weliswaar nog voorwaardelijk is ingeschreven als advocaat, zodanige ervaring met of kennis van het procederen bij de Hoge Raad draagt, dat het evident onredelijk zou zijn om betrokkene gedurende de periode van voorlopige inschrijving als advocaat de mogelijkheid te ontnemen om zelfstandig op te treden als advocaat bij de Hoge Raad. Op voorhand is geen uitputtende opsomming te geven van situaties die een dergelijke afwijking van de hoofdregel zouden rechtvaardigen. Dat is ook mede de reden om op dit punt te voorzien in een vrijstellingsmogelijkheid en niet in een algemene regel. Enkele voorbeelden van dergelijke mogelijke uitzonderlijke situaties zijn evenwel denkbaar. In de memorie van toelichting wordt in dat verband als voorbeeld genoemd de situatie dat een lid van de Hoge Raad – een lid van het parket bij de Hoge Raad zou overigens ook zeer wel denkbaar zijn – op enig moment de overstap maakt naar de advocatuur en de aantekening van advocaat bij de Hoge Raad zou willen verwerven. Verder zou gedacht kunnen worden aan hoogleraren op het terrein van het burgerlijk (proces)recht die op enig moment, al dan niet in deeltijd, besluiten tot de advocatuur te willen toetreden, alsmede medewerkers van het wetenschappelijk bureau van de Hoge Raad.

Het EU-recht staat niet in de weg aan het stellen van kwaliteitseisen aan advocaten die willen procederen bij de Hoge Raad. In artikel 5, derde lid, van richtlijn nr. 98/5/EG wordt het expliciet aan de nationale wetgever toegestaan om, met het oog op de goede werking van de rechtspleging,

specifieke regels te stellen met betrekking tot de toegang tot de hogere rechtscolleges. Daarbij wordt als voorbeeld genoemd de mogelijkheid tot het stellen van de verplichting om gespecialiseerde advocaten in te schakelen. Aangezien het EU-recht expliciet aan de nationale wetgever ruimte laat op het punt van het stellen van inhoudelijke eisen, wordt tevens de ruimte gelaten om in specifieke gevallen uitzonderingen hierop mogelijk te maken. Van belang is dat de benutting van de nationale beleidsruimte, zoals gegeven in de bovenaangehaalde richtlijn, op het punt van zowel de algemene normstelling als de vrijstellingsmogelijkheid geen strijd oplevert met Europese regels over het vrij verkeer. Aan deze eis wordt met de voorgestelde regeling voldaan. Nut en noodzaak van de regeling vloeien voort uit het doel om de Hoge Raad zijn werk als cassatierechter zo efficiënt en effectief mogelijk te laten uitvoeren. Het belang van de rechtseenheid, -vorming en -ontwikkeling is hiermee gediend. Bovendien wordt met het stellen van inhoudelijke eisen aan de kwalificatie tot cassatieadvocaat een consumentenbelang gediend, namelijk het waarborgen van de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening. De regeling gaat niet verder dan noodzakelijk is om deze doelstellingen te bereiken; wij introduceren immers geen (verdergaand) gesloten stelsel waarmee de toegang voor advocaten getalsmatig wordt beperkt. Bovendien gelden de regels ongeacht de nationaliteit van de advocaat en treffen de EU-onderdanen in gelijke mate, althans advocaten die voldoen aan de daartoe gestelde EU-regels.

Tot slot vragen de aan het woord zijnde leden hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de Regeling erkenning EG-beroepskwalificaties en richtlijn nr. 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties. Om ingeschreven te kunnen worden als advocaat, en om de aantekening van advocaat bij de Hoge Raad te verkrijgen, moet onder meer voldaan zijn aan de eisen die bij en krachtens de Advocatenwet worden gesteld aan opleidingen en examens. Deze eisen beogen te waarborgen dat de advocaat over voldoende juridische en andere kwaliteiten beschikt om het beroep naar behoren te kunnen uitoefenen. Het voorliggende wetsvoorstel geeft een bijzondere regeling voor het stellen van kwaliteits-eisen voor het optreden als advocaat bij de Hoge Raad. Het gaat dan om eisen die gelden voor advocaten die in Nederland op het tableau zijn ingeschreven. Naast Nederlandse advocaten zijn bevoegd om inschrijving op het tableau te verzoeken advocaten die in het bezit zijn van een ten aanzien van het beroep van advocaat afgegeven EG-verklaring (artikel 2, eerste lid, Advocatenwet). Voor het verkrijgen van die EG-verklaring gelden enkele met name formele vereisten, welke zijn neergelegd in de Regeling erkenning EG-beroepskwalificaties advocatuur. Deze regeling vormt een uitwerking voor de advocatuur van de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties en de Europese richtlijn erkenning beroepskwalificaties, waarnaar de aan het woord zijnde leden verwijzen. Op grond van die regeling moet de aanvrager van de verklaring aan de algemene raad van de NOvA enkele bescheiden overleggen, waaronder een bewijs van het met goed gevolg afsluiten van de beroepsopleiding. Op grond van de regeling, de richtlijn en artikel 2 van de Advocatenwet, zoals dat komt te luiden na invoering van de Wet tot aanpassing van de Advocatenwet, de Wet op de rechtsbijstand en de Wet tarieven in burgerlijke zaken in verband met de positie van de advocatuur in de rechtsorde (Kamerstukken 32 382), kunnen ook personen die in een andere lidstaat een rechtendiploma hebben behaald, verzoeken om inschrijving op het tableau in Nederland.

Uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 13 november 2003 (zaak C-313/01; Morgenbesser), en in dat arrest genoemde andere jurisprudentie, volgt dat het aan de bevoegde nationale autoriteiten van een lidstaat is (in Nederland is dat op dit moment de raad

van toezicht van een regionale orde) om na te gaan of en in hoeverre de in een andere lidstaat verworven diploma's, kennis en beroepservaring overeenkomen met de nationaal geldende eisen. Bij gebleken afwijkingen, mag de nationale autoriteit van de aanvrager om inschrijving vorderen dat deze een bewijs van vakbekwaamheid overlegt. De algemene raad van de NOvA moet er zo nodig zorg voor dragen voor de mogelijkheid van de buitenlandse aanvrager de mogelijkheid krijgt om een proeve van bekwaamheid af te leggen. Uit een en ander volgt dat personen uit andere lidstaten, met een beroep op artikel 2 van de Advocatenwet en de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties, en conform de procedure beschreven in de Regeling erkenning EG-beroepskwalificaties advocatuur, kunnen verzoeken om inschrijving op het tableau in Nederland. Aan hen staat vervolgens, net als voor alle in Nederland op het tableau ingeschreven advocaten, de mogelijkheid open om een aantekening te verkrijgen als advocaat bij de Hoge Raad.

Artikel II

De leden van de VVD-fractie vernemen graag een opsomming van gevallen die vallen onder de term «klaarblijkelijk evidente gevallen». Bij deze term, die overigens niet in het wetsvoorstel wordt gebruikt, is geen sprake van een pleonasme, hoewel klaarblijkelijk dezelfde betekenis kan hebben als evident. Met klaarblijkelijk wordt tot uitdrukking gebracht dat vastgesteld moet worden dat er sprake is van een evident kansloze zaak, of dat nu gebaseerd is op de ongegrondheid van het beroep of op gebrek aan belang. Deze leden suggereren dat een selectiecommissie beter dan de Hoge Raad tot niet-ontvankelijkverklaring zou kunnen oordelen, omdat elke rechtzoekende immers van oordeel is dat hij voldoende belang heeft bij het cassatieberoep.

In de eerste plaats ligt het niet voor de hand, en is het zelfs strijdig met de verdeling van verantwoordelijkheden om één specifiek rechterlijke taak over te dragen aan een (niet rechtsprekende) commissie. In de tweede plaats zal de insteller ongetwijfeld een subjectief belang hebben bij een cassatieberoep. Het gaat echter om de objectivering van het belang aan de hand van de vraag of het cassatieberoep kans van slagen heeft (zie ook de beantwoording hieronder). Het betreft hier een rechterlijke toets die onzes inziens niet aan een externe commissie moet worden toebedeeld. De leden van de fracties van de PVV en het CDA vragen naar de bedoeling van de criteria «klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden» en «klaarblijkelijk van onvoldoende belang zijn».

Het wetsvoorstel beoogt niet aan de Hoge Raad een eigen discretionaire bevoegdheid te geven waarbij de Hoge Raad andere afwegingen dan het slagen van het cassatieberoep aan zijn beslissing ten grondslag zou moeten leggen. In de kern blijft de Hoge Raad, zoals hij thans al doet, als cassatierechter beslissen over de gegrondheid van het bij hem ingestelde beroep tegen een beslissing van de lagere rechter. De strekking van het voorstel is de Hoge Raad naast het reeds bestaande instrument van artikel 81 Wet RO – dat voor partijen en het parket geen besparing van werk en tijd oplevert – een nieuw instrument – artikel 80a Wet R.O. – te verstrekken waarmee versneld op het cassatieberoep kan worden beslist. Als dit beroep klaarblijkelijk ongegrond is (hetgeen een inhoudelijke toetsing van het beroep vergt) dan wel zonder enig belang is (wat betekent dat het ook niet kan slagen), moet een dergelijke zaak zonder veel omhaal kunnen worden afgedaan. Dat wil niet zeggen dat het beroep niet zorgvuldig zal worden beoordeeld. De Hoge Raad blijft, als thans, het beroep gewoon beoordelen, maar kan bij het vaststellen van ongegronde cassatiemiddelen de zaak versneld en vereenvoudigd afdoen. De zorgen van de leden van de SP-fractie over een eigenstandige en naar eigen maatstaven in te

vullen bevoegdheid van de Hoge Raad tot selectie aan de poort, delen wij dan ook niet. Van invloed – al dan niet via financiële sturing – op de te behandelen zaken kan geen sprake zijn.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven