

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. INLEIDING

Doelstelling wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel wordt een versterking van de cassatierechtspraak beoogd door andere en nieuwe eisen te stellen aan advocaten die als procesvertegenwoordiger optreden bij de Hoge Raad en door de introductie van de mogelijkheid tot niet-ontvankelijkverklaring van een cassatieberoep door de Hoge Raad aan het begin van de procedure. Het wetsvoorstel is erop gericht de Hoge Raad in staat te stellen zich als cassatierechter te concentreren op zijn kerntaken. Een adequate uitvoering van deze kerntaken staat onder druk door het instellen van cassatie in zaken die zich niet lenen voor een beoordeling in cassatie, en doordat sommige kwesties waarin een uitspraak van de Hoge Raad wenselijk is, de Hoge Raad niet of niet tijdig bereiken. Met het stellen van kwaliteitseisen aan advocaten wordt beoogd dat bij beroepen in cassatie cassatieschriften worden ingediend die kwalitatief deugdelijk zijn.

Toegenomen werklast Hoge Raad

De Hoge Raad is als hoogste nationale rechter in civiele zaken, strafzaken en belastingzaken belast met de beoordeling in cassatie van rechterlijke uitspraken. De Hoge Raad vernietigt (casseert) een rechterlijke uitspraak indien in de uitspraak het recht is geschonden of met nietigheid bedreigde vormvoorschriften zijn verzuimd. Dit is bijvoorbeeld het geval als belangrijke procesregels niet zijn nageleefd, of als het in de uitspraak gegeven oordeel van de feitenrechter niet begrijpelijk is gemotiveerd. Bij de beoordeling in cassatie worden de door de feitenrechter aan zijn uitspraak ten grondslag gelegde feiten tot uitgangspunt genomen. De taak van de Hoge Raad als cassatierechter is in de artikelen 78 tot en met 81 van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) nader uitgewerkt. In de praktijk wordt de cassatietaak van de Hoge Raad opgevat als de opdracht om in hoogste instantie de rechtseenheid te bewaken, de rechtsontwikkeling te bevorderen en rechtsbescherming te verlenen op de aan de Hoge Raad bij de wet toebedeelde rechtsgebieden. Bij het bewaken van

de rechtseenheid gaat het om de eenvormige uitleg en toepassing van de rechter van rechtsregels en rechtsbegrippen, zowel binnen afzonderlijke rechtsgebieden als in samenhang tussen afzonderlijke rechtsgebieden. De rechtsontwikkeling wordt bijvoorbeeld bevorderd als de Hoge Raad open wettelijke normen nader invult, of wettelijke voorschriften uitlegt. Invulling aan zijn rol op het vlak van het bieden van rechtsbescherming geeft de Hoge Raad onder meer door toetsing van de motivering van de feitenrechter op begrijpelijkheid. In concrete zaken overlappen de uitoefeningen van deze functies elkaar veelal. Wanneer de Hoge Raad bijvoorbeeld uitleg geeft aan de wettelijke regeling van het aanwezigheidsrecht in strafzaken, wordt daarmee niet alleen de rechtsontwikkeling bevorderd. Doordat feitenrechters zich naar de uitspraak van de Hoge Raad richten, wordt tevens de rechtseenheid gediend. Daarnaast treedt een rechtsbeschermend effect op, doordat ook in zaken waarin de rechtzoekende niet doorprocedeert tot aan de Hoge Raad, de feitenrechters het recht toepassen met inachtneming van de rechtspraak van de Hoge Raad.

Een adequate uitvoering van de taken van de Hoge Raad staat, zoals gezegd, onder druk. Dit houdt verband met de kwantiteit en de kwaliteit van de instroom van zaken. In enkele decennia is de werklast van de Hoge Raad, getalsmatig in zaken uitgedrukt, meer dan verdubbeld voor de civiele sector en de belastingsector, en zelfs verviervoudigd voor de strafsector. De instroom van zaken blijft continu hoog. In 2008 en 2009 zijn respectievelijk 585 en 590 civiele zaken, 3 683 en 3 450 strafzaken, en 749 en 900 belastingzaken binnengekomen. Er zijn geen signalen dat de instroom van zaken binnenkort substantieel zal afnemen. Voor 2010 wordt een instroom verwacht van 640 civiele zaken, 3 550 strafzaken en 1 000 belastingzaken. Tegelijkertijd worden echter op het terrein van het civiele recht bepaalde soorten zaken in onvoldoende mate, of uit een oogpunt van het bevorderen van een adequate rechtspleging, niet tijdig aan de Hoge Raad voorgelegd.

Welke zaken aan de Hoge Raad worden voorgelegd is vrijwel uitsluitend afhankelijk van het initiatief van rechtzoekenden, die daarin – met uitzondering van de belastingsector waar geen verplichte procesvertegenwoordiging in cassatie geldt – altijd worden bijgestaan door een advocaat.

De toename van de werklast houdt ook verband met de complexiteit en de internationalisering van de samenleving, die tot uitdrukking komt in een groei van ingewikkelde en omvangrijke zaken die bij de Hoge Raad worden aangebracht. De Hoge Raad en het parket ervaren een toename van de bewerkelijkheid van de zaken in alle sectoren. Maar ook is, zoals gezegd, een trend waarneembaar van een toenemend aantal kansloze of voor cassatie ongeschikte zaken dat bij de Hoge Raad wordt aangebracht. Het gaat daarbij om cassatieberoepen die hetzij niet voldoen aan de daaraan gestelde wettelijke eisen, hetzij berusten op klachten die klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden en om zaken waarbij de insteller uit het oogpunt van de rechtseenheid, rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming klaarblijkelijk onvoldoende belang heeft bij het cassatieberoep om behandeling door de Hoge Raad te kunnen rechtvaardigen. Er zijn cassatiezaken waarin advocaten middelen van cassatie aanvoeren waarin de aard van de toetsing in cassatie miskend wordt, bijvoorbeeld omdat in wezen een nieuwe vaststelling van de feiten wordt gevraagd (bijvoorbeeld in verband met waardering van bewijs of de aan de feitenrechter voorbehouden uitleg van gedingstukken). De Hoge Raad wordt dan benaderd alsof hij een feitenrechter is. In bijvoorbeeld alimentatiezaken wordt de Hoge Raad met regelmaat gevraagd om de hoogte van de onderhoudsbijdrage opnieuw te beoordelen. In strafzaken komt het voor dat in cassatie een beroep wordt gedaan op feiten die niet

bij de feitenrechter, maar voor het eerst in cassatie worden aangevoerd of dat wordt geklaagd over kennelijke misslagen van ondergeschikt belang. Ook worden klachten aan de Hoge Raad voorgelegd waarin de duidelijke strekking van de wet of vaste rechtspraak wordt miskend.

De werklust drukt ook op het parket. Het parket (bestaande uit de procureur-generaal, een plaatsvervangend procureur-generaal en een aantal advocaten-generaal) heeft tot taak om ter onpartijdige voorlichting en advisering van de Hoge Raad conclusie te nemen in zaken die aanhangig zijn bij de Hoge Raad. Het nemen van een conclusie houdt in dat de aangevoerde klachten op basis van een uiteenzetting over de stand van het recht worden besproken en een advies wordt gegeven over de wijze waarop deze kunnen worden afgedaan. In burgerlijke zaken en strafzaken wordt altijd conclusie genomen (zie de artikelen 44 en 418 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) en artikel 439 van het Wetboek van Strafvordering (Sv)). In belastingzaken kan de procureur-generaal zelf bepalen of hij conclusie neemt (artikel 29d van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR)).

Om het risico weg te nemen dat de Hoge Raad zich onvoldoende kan kwijten van zijn kerntaken, worden maatregelen genomen, ook op wetgevend terrein. Een maatregel is de invoering van een regeling van kwaliteitseisen die worden gesteld aan advocaten die als procesvertegenwoordiger optreden bij de Hoge Raad. Hiermee kan worden voorkomen dat kwalitatief ondeugdelijke cassatieschriften aan de Hoge Raad worden voorgelegd. Op dit moment is er sprake van een zekere specialisatie doordat het procederen bij de Hoge Raad in civiele zaken is voorbehouden aan advocaten die kantoor houden in het arrondissement Den Haag. Deze groep advocaten wordt ook wel aangeduid als de cassatieadvocatuur. Ook in Den Haag is slechts een klein aantal advocaten vertrouwd met de cassatierechtspraak.

Tegen de achtergrond van de bovengenoemde voorbeelden introduceert dit wetsvoorstel voorts de mogelijkheid tot niet-ontvankelijkheidsverklaring van een cassatieberoep door de Hoge Raad aan het begin van de procedure.

Kwaliteitseisen aan advocaten bij de Hoge Raad

De Hoge Raad kan zijn kerntaken optimaal vervullen als hem cassatiemiddelen worden voorgelegd die aan de eisen voldoen en vragen van rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming aan de orde stellen. Een kwalitatief goede cassatieadvocatuur draagt daarmee bij aan de versterking van de cassatierechtspraak. Voor de behandeling van een zaak in cassatie gelden bijzondere regels die een specifieke deskundigheid vergen van een advocaat die als procesvertegenwoordiger bij de Hoge Raad optreedt. Niet alleen zal de advocaat geveerd moeten zijn in de cassatietechniek, hij zal ook meer dan gemiddeld moeten beschikken over een diepgaande kennis van het materiële recht, het procesrecht, als ook over een ruime proceservaring. Op specifieke terreinen is het uiteraard mogelijk dat cassatieadvocaten ook deskundigheid van derden inschakelen.

Daartoe wordt in dit wetsvoorstel aan het college van afgevaardigden van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: de NOvA) in de Advocatenwet de opdracht gegeven om bij verordening regels te stellen over onder meer de eisen van vakbekwaamheid aan advocaten die willen toetreden tot de cassatieadvocatuur. Deze eisen zullen gelden voor alle in Nederland ingeschreven advocaten, ongeacht de plaats waar zij kantoor houden. Met dit wetsvoorstel komt ook het systeem te vervallen dat in

civiele zaken uitsluitend advocaten in het arrondissement Den Haag zogeheten «advocaat bij de Hoge Raad» zijn. De enkele geografische eis van kantoor houden binnen het arrondissement Den Haag is geen waarborg voor de kwaliteit van het optreden als advocaat bij de Hoge Raad.

Dit wetsvoorstel ligt ook in lijn met het afschaffen van het verplicht procuraat in civiele zaken per 1 september 2008. Met het vervallen van het verplicht procuraat zijn ook andere argumenten voor het stellen van geografische eisen komen te vervallen. Omgekeerd valt niet in te zien waarom advocaten die in staat zijn om kwalitatief goede cassatieschriften in te dienen, niet als advocaat bij de Hoge Raad zouden mogen optreden vanwege de enkele omstandigheid dat zij geen kantoor houden in het arrondissement Den Haag. Door dit wetsvoorstel kan iedere advocaat die is ingeschreven op het tableau, en die daarvoor in aanmerking wenst te komen, optreden bij de Hoge Raad, mits is gebleken dat hij voldoet aan de daartoe gestelde kwaliteitseisen van de NOvA en hiertoe een aantekening heeft verkregen op het tableau.

Bij de opstelling van dit wetsvoorstel is rekening gehouden met de adviezen van respectievelijk de Commissie cassatie-advocatuur onder voorzitterschap van de heer mr P. Neleman van juni 2004 (op 17 augustus 2004 gepubliceerd op www.justitie.nl) (Commissie-Neleman) en de Commissie-cassatiebalie onder leiding van de heer mr J.B. Fleers van juli 2007 (zie www.advocatenorde.nl) (Commissie-Fleers). De Commissie-Neleman bepleit het stellen van kwaliteitseisen aan advocaten die civiele cassatiezaken behandelen. De commissie heeft in haar advies vijf varianten overwogen, variërend van het alternatief waarin iedere Nederlandse advocaat civiele zaken bij de Hoge Raad aanhangig kan maken, tot het alternatief waarin gewerkt wordt met een gesloten cassatiebalie op basis van numerus fixus met benoeming op basis van kwaliteit. In haar advies bepleit zij als tussenvariant de totstandkoming van een systeem waarbij uitsluitend daartoe gekwalificeerde advocaten rechtsbijstand in civiele cassaties kunnen verlenen. In het advies van de Commissie Fleers is het advies van de Commissie-Neleman nader uitgewerkt, en zijn tekstvoorstellen tot wijziging van de Advocatenwet opgenomen. Een andere tussenvariant, het stellen van specifieke kwaliteitseisen in een verordening van de NOvA en handhaving ervan door middel van het tuchtrecht, verwerpt de Commissie-Fleers. Het tuchtrecht is naar het oordeel van de commissie niet geschikt om vooraf de kwaliteit van de rechtsbijstand te reguleren. In dit verband merk ik op dat het tuchtrecht alleen aan de orde is wanneer er sprake is van een klacht over een gedraging van een advocaat. Het tuchtrecht is daarmee repressief en individueel van aard. Het stellen van kwaliteitscriteria heeft daarentegen tot doel om vooraf te waarborgen dat rechtzoekenden kunnen vertrouwen op kwalitatief goede rechtsbijstand in zaken in hoogste aanleg op nationaal niveau.

Zoals uit het bovenstaande blijkt, worden met dit wetsvoorstel de bevindingen en de adviezen van de commissies in algemene zin onderschreven, met dien verstande dat de kwaliteitseisen die gelden voor cassatieadvocaten op het niveau van een verordening van de NOvA gerealiseerd moeten worden. De tekstvoorstellen in het advies van de Commissie-Fleers kunnen daarbij als belangrijk richtsnoer dienen. Met dit wetsvoorstel wordt hiertoe aan het college van afgevaardigden de opdracht gegeven om bij verordening regels te stellen (artikel I, onderdeel A). Deze opdracht beperkt zich niet tot de civiele cassatiepraktijk. Het ligt in de bedoeling dat het college van afgevaardigden op termijn ook regels zal stellen over kwaliteitseisen die worden gesteld aan advocaten die optreden in strafzaken bij de Hoge Raad waarvoor procesvertegenwoor-

diging verplicht is gesteld (zie artikel 437, eerste lid, Sv). Datzelfde geldt voor het optreden in die belastingzaken bij de Hoge Raad waarvoor procesvertegenwoordiging verplicht is gesteld (zie artikel 29c AWR). Wel ligt het voor de hand dat de betreffende verordening zich in eerste instantie zal beperken tot de civiele cassatieadvocatuur. In het burgerlijk recht bestaat immers, anders dan in het strafrecht en het belastingrecht, al langere tijd ervaring met een vorm van gespecialiseerde cassatieadvocatuur. Het ligt daarom in de bedoeling dat op termijn – wellicht ook op basis van de ervaring die met de regels over de civiele cassatieadvocatuur zijn opgedaan – regels worden gesteld voor het optreden bij de Hoge Raad in strafzaken en belastingzaken (zie ook artikel IV, tweede lid). Met dit wetsvoorstel wordt niet beoogd om de huidige verplichte procesvertegenwoordiging in zaken bij de Hoge Raad uit te breiden.

Overigens betekent de algemene opdracht aan het college van afgevaardigden niet dat de eisen identiek moeten zijn, ongeacht het rechtsgebied waarin de advocaat opereert. In het wetsvoorstel is een voorziening opgenomen die het mogelijk maakt om qua inhoud te differentiëren naar eisen die gelden voor advocaten die optreden in civiele zaken, strafzaken of belastingzaken (artikel 9j, vierde lid). Voor de goede orde wijs ik erop dat dit wetsvoorstel niet beoogt een afzonderlijke balie te creëren naast de bestaande landelijke Orde en 19 lokale ordes. Advocaten blijven deel uitmaken van de lokale orde in het arrondissement waar zij kantoor houden. Aldaar vallen zij onder het toezicht van de lokale deken, ook voor zaken waarin zij optreden als advocaat bij de Hoge Raad.

Versnelde niet-ontvankelijkheid

Een andere maatregel ter versterking van de cassatierechtspraak is de introductie van een afdoeningsmodaliteit die verder gaat dan het huidige artikel 81 Wet RO. Artikel 81 Wet RO biedt de Hoge Raad de mogelijkheid om de motivering van de verwerping van een cassatiemiddel te beperken tot het oordeel dat de daarin aangevoerde klacht niet «tot cassatie kan leiden en niet noopt tot de beantwoording van vragen in het belang van de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling».

Artikel 81 Wet RO heeft in de afgelopen jaren een belangrijke functie vervuld in het beheersbaar houden van de werklast van de Hoge Raad. In ongeveer de helft van de zaken past de Hoge Raad thans artikel 81 Wet RO toe. De grenzen van deze toepassing zijn echter in zicht. Artikel 81 Wet RO vindt bovendien pas aan het einde van de cassatieprocedure toepassing, en daarbij (in burgerlijke zaken en strafzaken altijd) na een conclusie van de procureur-generaal, terwijl het voor zowel de procespartijen als de cassatierechter een aanmerkelijke verlichting zou zijn wanneer kansloze zaken eerder in het proces en op een eenvoudige wijze kunnen worden afgedaan.

Alle zaken waarvan al bij het begin van de procedure kan worden vastgesteld dat de klachten klaarblijkelijk geen kans van slagen hebben of dat de insteller klaarblijkelijk onvoldoende belang heeft bij het cassatieberoep, zodat een behandeling van de aangevoerde klachten in cassatie niet is gerechtvaardigd, zou de Hoge Raad zo spoedig mogelijk na binnenkomst moeten kunnen afdoen. De invoering van een dergelijke versnelde afdoening ligt in de lijn van een ontwikkeling die is ingezet met de invoering van artikel 81 (destijds 101a) Wet RO. Zij is thans noodzakelijk omdat de Hoge Raad en het parket worden geconfronteerd met een – per sector in aantal verschillend – aanmerkelijk aantal cassatieberoepen waarin geen vragen aan de orde zijn waarvan de beantwoording in het belang is van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling, terwijl evenmin een belangrijk aspect van rechtsbescherming aan de orde is. Deze zaken

moeten op een zo snel en eenvoudig mogelijke wijze kunnen worden afgedaan, onder meer om deze zaken een zo gering mogelijk beslag te laten leggen op de beperkte capaciteit van de Hoge Raad en het parket.

Dit ligt in lijn met het advies dat de Commissie normstellende rol Hoge Raad onder voorzitterschap van de heer mr. A.H. Hammerstein in 2008 heeft uitgebracht over de wijze waarop de cassatierechtspraak kan worden versterkt (zie het rapport «Versterking van de cassatierechtspraak», aangeboden bij Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 69). Het gaat hierbij zowel om veranderingen in de werkprocessen bij de Hoge Raad en het parket zelf, als om aanpassingen van de wetgeving. De commissie is van oordeel dat er een wettelijke grondslag zou moeten komen bij de Hoge Raad om in een vroeg stadium een beroep dat klaarblijkelijk niet tot cassatie kan leiden of dat van te gering belang is, niet-ontvankelijk te verklaren. Een goed werkend selectiemechanisme, zo stelt de commissie, kan het gezag van de Hoge Raad versterken. Ook kan het partijen zinloos en kostbaar werk besparen, doordat klaarblijkelijk kansloze zaken in een vroeg stadium buiten behandeling kunnen worden gelaten, terwijl de in cassatie bestreden beslissingen in veel gevallen sneller onherroepelijk kunnen worden.

Het rapport is onderwerp geweest van een schriftelijk overleg met de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 78). Het rapport is bovendien betrokken bij het algemeen overleg van de Vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer op 2 oktober 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 19). De Minister van Justitie heeft zich achter de aanbevelingen van de commissie geschaard, en het voornemen aangekondigd een wetsvoorstel ter versterking van de cassatierechtspraak in te dienen. In het algemeen overleg bleek daarvoor voldoende draagvlak bij de leden van de Vaste commissie voor Justitie.

Met dit wetsvoorstel wordt de zogeheten selectie aan de poort geïntroduceerd volgens de lijnen, zoals uitgezet in het rapport «Versterking van de cassatierechtspraak». In het wetsvoorstel is een daartoe strekkende voorziening in artikel 80a, eerste lid, Wet RO opgenomen. De bevoegdheid is opgenomen in de Wet RO omdat het een algemene voorziening voor de cassatierechtspraak door de Hoge Raad betreft. Met het oog op het eigen karakter van de verschillende sectoren is de wettelijke regeling zo opgezet dat daaraan in de praktijk per sector een verschillende invulling kan worden gegeven.

Op grond van artikel 118, tweede lid, van de Grondwet is de Hoge Raad in de gevallen en binnen de grenzen bij de wet bepaald, belast met de cassatie van rechterlijke uitspraken wegens schending van het recht. Met het wetsvoorstel wordt uitdrukkelijk geen wijziging in de taak van de Hoge Raad beoogd. Het gaat hierbij ook niet om een verlostelsel in de zin van een systeem waarin de rechter voorafgaande toestemming moet verlenen voor het gebruik van het rechtsmiddel. De vrijheid van partijen om beroep in cassatie in te stellen blijft onaangetast. Nieuw is de ruimte die de Hoge Raad heeft om een beroep niet-ontvankelijk te verklaren op het (inhoudelijke) oordeel dat de ingediende middelen geen nadere beoordeling in cassatie rechtvaardigen. Er kan sprake zijn van klaarblijkelijke ongegrondheid, bijvoorbeeld omdat de bestreden uitspraak berust op twee zelfstandig dragende gronden waarvan slechts één in cassatie wordt bestreden, dan wel van gebrek aan belang, bijvoorbeeld omdat een op zichzelf gegronde klacht na cassatie niet kan leiden tot een andere uitkomst dan in de bestreden uitspraak al is bereikt.

Deze ontwikkeling van selectie aan de poort sluit aan bij die van een aantal andere Europese landen, zoals Duitsland, Denemarken, Finland en Zweden waar op het niveau van de hoogste nationale rechter al eerder de overstap naar een «filtersysteem» is gemaakt, meestal in de vorm van een verlostelsel, dat nodig is om de hoogste rechter in staat te stellen zich te concentreren op de behandeling van die beroepen waarin hij zijn taken optimaal kan vervullen.

Het voorgestelde selectiemechanisme en het stellen van kwaliteitseisen aan advocaten bij de Hoge Raad werken complementair. Juist de combinatie van deze maatregelen biedt de Hoge Raad de mogelijkheid zich te concentreren op zijn kerntaken en op deugdelijke cassatieschriften, waardoor de cassatierechtspraak wordt versterkt. Deze maatregelen zullen er immers toe leiden dat de inzet van de beperkte capaciteit van de Hoge Raad en het parket kan worden geconcentreerd op de zaken waarin een uitspraak van de Hoge Raad daadwerkelijk bijdraagt aan de vervulling van zijn taken. Vanwege deze samenhang zijn beide maatregelen in één wetsvoorstel opgenomen.

2. ANDERE ONTWIKKELINGEN

Alvorens de voorgestelde maatregelen verder toe te lichten, wordt hieronder kort ingegaan op een aantal andere ontwikkelingen dat, mede ter uitvoering van het rapport van de commissie normstellende rol Hoge Raad, binnen de Hoge Raad en het parket in gang is gezet ter versterking van de cassatierechtspraak.

Sinds enige tijd doen de Hoge Raad en het parket ervaring op met verkorte conclusies die strekken tot toepassing van artikel 81 Wet RO. Bij de verdeling van de conclusies wordt gelet op de aard en de zwaarte van de zaak. In 2009 kon op deze wijze een kleine 20% van alle civiele zaken als geschikt voor vereenvoudigde afdoening worden geselecteerd. Binnen de Hoge Raad wordt ook gestart met een proef of het mogelijk is tijdig meer zaken te selecteren voor een vereenvoudigde afdoening. In de strafsector is een systeem van differentiatie van zaakstromen ontwikkeld. Zo wordt bij de indeling van zaken voor een kamer met drie dan wel vijf raadsheren (de drie- of vijfformatie) gelet op de verwachte wijze van afdoening. Zaken waarin verwacht wordt dat het cassatieberoep met toepassing van artikel 81 Wet RO kan worden afgedaan, gaan in beginsel naar de drieformatie. De Wet RO biedt daartoe de ruimte (zie artikel 75, tweede en derde lid).

De procureur-generaal heeft overeenkomstig het advies van de Commissie normstellende rol Hoge Raad een commissie ingesteld die hem adviseert over het instellen van beroep in cassatie in het belang der wet in burgerlijke zaken. Doel hiervan is om te onderzoeken of het mogelijk is het zaaksaanbod van partijen systematisch aan te vullen door rechtsvragen die niet, of voor de samenleving later dan wenselijk is, bij de Hoge Raad komen, zelf aan de Hoge Raad voor te leggen. Cassatie in het belang der wet kan de procureur-generaal (ambtshalve of op verzoek) instellen als voor de procespartijen geen gewoon rechtsmiddel meer openstaat (artikel 78, eerste lid, Wet RO), maar hij beoordeling van een zaak door de Hoge Raad wel nodig vindt. Cassatie in het belang der wet heeft voor de procespartijen geen rechtsgevolgen (artikel 78, vijfde lid, Wet RO), maar stelt de Hoge Raad wel in de gelegenheid om belangrijke rechtsvragen te beantwoorden die nog niet aan de Hoge Raad zijn voorgelegd, in het belang van de rechtsontwikkeling of – in het bijzonder als over het antwoord op de vraag door de feitenrechtters verschillend is geoordeeld – in het belang van de rechtseenheid. Zo kan uiteenlopende lagere rechtspraak worden voorkomen of kan daarin eenheid worden gebracht. Gedurende de periode 2007–2008 heeft de procureur-generaal

twalf vorderingen tot cassatie in het belang der wet ingesteld. Om cassatie in het belang der wet zo doelmatig mogelijk, dat wil zeggen gericht op de ondersteuning van de kerntaken van de Hoge Raad, in te zetten, heeft de procureur-generaal de bedoelde adviescommissie in het leven geroepen. Ook wordt – overigens in lijn met het advies van de Commissie normstellende rol Hoge Raad – de mogelijkheid gecreëerd dat derden via de website van de Hoge Raad kunnen reageren op een concept-vordering tot instelling van beroep in cassatie in het belang der wet. Nu al worden derden in daarvoor in aanmerking komende gevallen via de website uitgenodigd uitspraken onder de aandacht van de commissie te brengen die zich zouden lenen voor cassatie in het belang der wet. De werkzaamheden van de adviescommissie hebben een looptijd van drie jaar.

In april 2010 is aan de Raad van State om advies voorgelegd een wetsvoorstel prejudiciële vragen aan de Hoge Raad. Dit wetsvoorstel maakt het in de toekomst mogelijk dat feitenrechters aan de Hoge Raad een rechtsvraag kunnen voorleggen in een zaak waarvan het antwoord van belang is voor talrijke andere feitelijk vergelijkbare zaken, waaronder massaschadezaken. Nadat de Hoge Raad antwoord heeft gegeven kunnen lagere rechters met inachtneming van het antwoord beslissen. Daarnaast kan een tijdig antwoord van de Hoge Raad bijdragen aan de bereidheid om over een (collectieve) schikking te praten. Met deze zogenoemde prejudiciële procedure is het mogelijk sneller duidelijkheid te verkrijgen over rechtsvragen die bepalend zijn voor de uitkomst van tal van procedures, waarmee wordt voorkomen dat zaken met grote maatschappelijke belangen voortslepen. Naar verwachting zal dit wetsvoorstel dit najaar bij de Tweede Kamer worden ingediend.

3. VOORBEREIDING VAN HET WETSVORSTEL

Met de NOvA is overleg gevoerd over ontwerp teksten ter aanpassing van onder meer de Advocatenwet in verband met de regels over kwaliteitseisen aan advocaten bij de Hoge Raad.

Een voorontwerp van het voorgestelde artikel 80a Wet RO is onderwerp geweest van een brede discussie ter gelegenheid van een symposium in november 2008 over het rapport van de Commissie normstellende rol Hoge Raad. De inbreng van de deelnemers aan het symposium heeft geleid tot aanpassing van de voorgestelde wettekst en memorie van toelichting. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is gebruik gemaakt van de inbreng van de deelnemers aan het symposium (zie Versterking van de cassatierechtspraak door de Hoge Raad, Recht en samenleving, N.J.H. Huls (red.), 2009).

De Hoge Raad en het parket hebben in de loop van 2009 geanticipeerd op dit wetsvoorstel door bij wijze van experiment te onderzoeken welke zaken na interne selectie voor een vereenvoudigde afdoening in aanmerking komen. Op basis van een voorzichtige schatting van de Hoge Raad lijkt ten minste een kwart tot een derde van de huidige instroom van zaken zich te lenen voor toepassing van het voorgestelde artikel 80a, eerste lid, Wet RO.

Het experiment bevestigt naar het voorlopige oordeel van de Hoge Raad de noodzaak en de voordelen van selectie van zaken, vooral in civiele zaken en strafzaken. Bij civiele zaken kunnen kostbare en tijdrovende schriftelijke toelichtingen van de partijen en inhoudelijke conclusies van het parket achterwege blijven. In strafzaken zou selectie ertoe kunnen leiden dat het instellen van cassatie om uitstel van executie te bereiken aan aantrekkingskracht zal inboeten en dat minder kansloze beroepen

worden ingediend waardoor in minder zaken de redelijke termijn wordt overschreden. Voor belastingzaken lijkt de besparing vooralsnog gering, aldus het voorlopige oordeel van de Hoge Raad, maar kunnen de geselecteerde zaken wel snel(ler) worden afgedaan.

Een aangepast voorontwerp van het wetsvoorstel is vervolgens in mei 2010 voor consultatie toegezonden aan de president van de Hoge Raad, de procureur-generaal bij de Hoge Raad, de NOvA, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het College van procureurs-generaal, de Raad voor rechtsbijstand, de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs en het Register Belastingadviseurs. Tevens is dit aangepaste voorontwerp op 22 oktober 2010 besproken in de Adviescommissie voor het Burgerlijk Procesrecht. Het advies van de Commissie is uitgebracht op 19 november 2010.

Een voorontwerp van dit wetsvoorstel is in mei 2010 opengesteld voor internetconsultatie (www.internetconsultatie.nl). Met zowel de reacties¹ van voornoemde instanties en partijen als de uitkomsten van de internetconsultatie is rekening gehouden bij de verdere uitwerking van dit wetsvoorstel.

De NOvA onderschrijft het voorstel om te komen tot kwaliteitscriteria voor cassatieadvocaten in civielrechtelijke zaken. Ook deelt de NOvA de opvatting dat op haar de verantwoordelijkheid rust om bij verordening deze criteria te stellen en vervolgens te handhaven. Met de Vereniging van civiele cassatie-advocaten is de NOvA van mening dat de voorgestelde regeling van artikel 9j van de Advocatenwet – zoals opgenomen in het consultatiedocument – aan de magere kant is. De NOvA dringt aan op de nadere wettelijke regeling van enkele onderwerpen, met name een systeem van voorlopige en onherroepelijke inschrijving, bepalingen over een curatorium en examencommissie en de gronden voor doorhaling van de aantekening. Hierop wordt in het onderstaande ingegaan.

De Advocatenwet kent in de paragrafen 1 en 1a een uitgebreide regeling van de (voorlopige en onherroepelijke) inschrijving als advocaat op het tableau, de beëdiging, opleiding, het examen, etc. Een dergelijke uitgebreide regeling is gerechtvaardigd aangezien het de algemene eisen voor reguliere toetreding tot de advocatuur betreft. Het zou echter wat voeren en tot onnodige regulering op het niveau van formele wet leiden, wanneer hiernaast ook voor een zeer specifiek deelterrein een dergelijke uitgebreide regeling in de wet opgenomen zou worden. Kwesties als het curatorium en een examencommissie lenen zich in dit geval bij uitstek voor een nadere uitwerking bij verordening. De NOvA heeft bovendien in het kader van de reguliere opleiding en examinering al veel ervaring opgedaan op dit punt. Daarom wordt in artikel 9j volstaan met een opdracht aan de NOvA om hierover bij verordening regels te stellen, waarbij is voorzien in een expliciete grondslag om ook regels te stellen over voornoemde onderwerpen.

Ook voor een systeem van voorlopige en onherroepelijke inschrijving geldt dat dit naar zijn aard zeer gedetailleerd is voor dit specifieke onderwerp. Het klopt dat het systeem van voorlopige en definitieve inschrijving geldt bij de reguliere toetreding tot de advocatuur (vergelijk ook artikel 1, tweede lid, Advocatenwet). Daarin speelt het een andere rol dan bij een specialisatie als advocaat bij de Hoge Raad. De voorlopige inschrijving biedt de mogelijkheid dat iemand met totaal geen ervaring binnen de advocatuur voor bepaalde tijd werkzaam kan zijn als advocaat(-stagiair) en tegelijkertijd onderwijs en trainingen kan volgen, onder de begeleiding van een patroon. In het geval van een advocaat bij de Hoge Raad ligt dit anders. Daarvoor geldt dat in beginsel alleen onvoor-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

waardelijk ingeschreven advocaten in aanmerking komen voor deze hoedanigheid (artikel 9j, eerste lid). Het gaat dan om advocaten die al de nodige ervaring hebben in het advocatuurlijke en dus al op andere wijze hebben kunnen optreden in procedures. Het voor de reguliere opleiding opgezette (en gedetailleerd in de wet uitgewerkte) systeem van voorlopige en definitieve inschrijving leent zich minder voor toepassing op één specialisatiegebied, in casu de cassatieadvocatuur.

Naar aanleiding van de inbreng van de NOvA en de Vereniging van civiele cassatie-advocaten in het bijzonder, zijn in artikel 9j enkele aanvullende bepalingen opgenomen over het verkrijgen van vrijstellingen voor onderdelen van de opleiding en het examen (artikel 9j, derde lid, onderdeel c), is verduidelijkt dat zowel toetredingseisen als permanente eisen gesteld kunnen worden en zijn bepalingen over het vervallen van de hoedanigheid verduidelijkt (nieuw artikel 9j).

De NOvA gaat voorts in op het aspect dat de voorgestelde regeling voor kwaliteitscriteria aan advocaten bij de Hoge Raad niet alleen ziet op civiele zaken, maar ook op zaken in strafrecht en belastingrecht. Volgens de NOvA is onvoldoende aangetoond dat de werklastnood bij de Hoge Raad ook in deze andere rechtsgebieden hoog is. Ook zou onvoldoende aandacht worden besteed aan de verschillende soorten belangen van justitiabelen in de verschillende rechtsgebieden en het gewicht dat aan die belangen kan worden toegekend. Een selectie van advocaten zou volgens de NOvA niet mogen tornen aan de rechtsbedeling.

Terecht stelt de NOvA dat het stellen van kwaliteitscriteria aan advocaten bij de Hoge Raad niet mag leiden tot verminderde rechtsbescherming. Dat is ook niet de bedoeling van deze regeling. Integendeel, door het stellen van kwaliteitseisen in plaats van vestigingseisen worden voor rechtzoekenden juist extra waarborgen geschapen voor de kwaliteit van deze rechtsbescherming. Het stellen van deze criteria zal ertoe leiden dat bepaalde advocaten zich niet kwalificeren als advocaat bij de Hoge Raad. Dit is per definitie het effect van iedere vorm van het stellen van toelatingseisen. Dit is niet anders bij de huidige reguliere eisen aan toetreding tot de advocatuur. Iemand zonder de juiste vooropleiding, of die niet voldoet aan de eisen van opleiding, stage en examens, kan niet onvoorwaardelijk als advocaat ingeschreven worden. Ook dat is een kwaliteitswaarborg. Rechtzoekenden zijn uiteindelijk niet gebaat bij advocaten die zich weliswaar eenvoudig weten te kwalificeren, maar feitelijk niet in staat zijn de kwaliteit te bieden die nodig is om voor hun belangen op te treden.

Van een ontoelaatbare beperking in de toegang tot het recht of vrije advocatenkeuze is dan ook geen sprake vanwege het enkele feit dat kwaliteitscriteria worden gesteld. Van een ontoelaatbare beperking zou eerst sprake zijn indien zodanige toelatingscriteria worden gesteld dat slechts een zeer selecte groep zich kan kwalificeren en rechtzoekenden als gevolg daarvan feitelijk niet in staat zijn om hun rechten te effectueren. Dit is zoals gezegd nadrukkelijk niet de bedoeling van deze regeling. De in casu te stellen kwaliteitseisen dienen zodanig te zijn dat een voldoende niveau van dienstverlening aan de cliënt, en daarmee diens rechtsbescherming, verzekerd is. Juist daarom is het in eerste instantie aan de NOvA om bij verordening zulke criteria te stellen. De NOvA heeft er in het verleden blijk van gegeven bij uitstek in staat te zijn op te komen voor de belangen van rechtzoekenden en bij te dragen aan het bewaken van een goede toegang tot het recht. Voorts zal bij het toezicht door de Minister van Veiligheid en Justitie op verordeningen worden bewaakt dat niet zodanige criteria gesteld worden dat de toegang tot het recht in het gedrang komt.

Over het niet op voorhand beperken van de regeling tot de civiele cassatieadvocatuur zij nog het volgende opgemerkt. De regeling heeft mede tot doel te bereiken dat geen onnodige zaken of slecht voorbereide zaken bij de Hoge Raad terecht komen. Dit vereist een grondige voorbereiding van zaken door advocaten. Het opkomen voor de belangen van rechtzoekenden staat daarbij voorop. Met het stellen van kwaliteitscriteria worden inhoudelijke waarborgen gesteld. Dat is met name in het belang van rechtzoekenden. Dit is in strafrechtelijke zaken en belastingzaken niet anders dan in civielrechtelijke zaken. In alle gevallen moet de rechtzoekende erop kunnen rekenen dat diens belangen in hoogste aanleg op adequate wijze – en rekening houdend met de specifieke eisen die aan het optreden in cassatiezaken worden gesteld – gewaarborgd zijn. Om deze reden bestaat er geen reden om de regeling reeds op voorhand te beperken tot civiele zaken. Het voorgestelde artikel 9j is dan ook zodanig geformuleerd dat zij de ruimte biedt om kwaliteitseisen te stellen aan cassatieadvocaten in alle zaken bij de Hoge Raad. Het ligt echter voor de hand dat, gelet op ervaringen tot nu toe met het optreden als advocaat bij de Hoge Raad in civielrechtelijke zaken, de door de NOvA op te stellen verordening zich in eerste instantie zal toespitsen op de civielrechtelijke cassatieadvocatuur. Artikel 9j, vierde lid, biedt hiertoe ook de ruimte. De aankondiging van de NOvA dat zij zich in de op te stellen verordening in principe primair zal richten op eisen aan advocaten bij de Hoge Raad in civielrechtelijke zaken sluit hierbij goed aan. Denkbaar is dat in deze verordening een evaluatiebepaling wordt opgenomen, op basis waarvan op termijn kan worden gezien of uitbreiding tot andere rechtsgebieden voor de hand ligt.

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat met deze regeling de verplichte procesvertegenwoordiging in zaken bij de Hoge Raad wordt uitgebreid. Ook zonder verplichte procesvertegenwoordiging op een bepaald rechtsgebied is het evenwel mogelijk om aan advocaten, indien zij in die zaken optreden, specifieke kwaliteitseisen te stellen. Dit biedt aan rechtzoekenden juist een extra waarborg van kwaliteit en ervaring.

De Hoge Raad en het parket zijn verheugd over het wetsvoorstel, en beide daarin aan de orde gestelde onderwerpen, te weten het bevorderen van een gespecialiseerde cassatiebalie en het scheppen van een mogelijkheid tot selectie van zaken aan de poort, zijn van groot belang voor het waarborgen van de kwaliteit van de cassatierechtspraak. Het College van procureurs-generaal begroet de voorgestelde regeling tot selectie van zaken met instemming. De Raad voor de rechtspraak heeft eveneens met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Met de Vereniging van civiele cassatie-advocaten is de NOvA van mening dat de mogelijkheid om op klaarblijkelijk ongegronde klachten gebaseerde beroepen vervroegd niet-ontvankelijk te verklaren, steun verdient. In reactie op het advies van de NOvA en anderen wil ik voor de goede orde erop wijzen dat alleen die cassatieberoepen voor selectie in aanmerking komen waarin geen vragen aan de orde zijn waarvan de beantwoording in het belang is van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling, terwijl evenmin een belangrijk aspect van rechtsbescherming aan de orde is. Bij klachten met een klaarblijkelijk onvoldoende belang kan worden gedacht aan gevallen waarin na verwijzing toch geen andere beslissing zou kunnen volgen. Dit zijn gevallen waarin de motivering van de feitenrechter niet helemaal vlekkeloos is of waarin kleine vormfouten zijn gemaakt, die echter op de uiteindelijke beslissing niet van invloed kunnen zijn geweest, zodat verdwijnen van rechtsbescherming niet aan de orde is.

De Adviescommissie voor het Burgerlijk Procesrecht heeft zich in haar advies van 19 november 2010 eveneens positief getoond over de invoering van nieuwe bepalingen over de cassatieadvocatuur. De Adviescommissie meent dat de inhoud en de algemene opzet van de regeling goed aansluiten bij de behoeften van de praktijk. Het voorstel van de Adviescommissie om het mogelijk te maken dat in bijzondere gevallen ook advocaten die nog niet onvoorwaardelijk op het tableau staan ingeschreven de hoedanigheid van advocaat bij de Hoge Raad kunnen verkrijgen, is overgenomen. Hiervoor wordt een regeling geboden in artikel 9j, zesde lid van de Advocatenwet. Ook een opmerking van de Adviescommissie over het overgangsrecht van artikel IV met betrekking tot de cassatieadvocatuur is overgenomen. De Adviescommissie merkt voorts aangaande artikel 80a, eerste lid, Wet RO, ten aanzien van de grond dat de aangevoerde klachten van te gering belang zijn, op dat dit criterium te weinig houvast biedt voor onder meer procespartijen en cassatieadvocaten bij de vraag in welke gevallen de Hoge Raad een cassatieberoep niet-ontvankelijk kan verklaren. De Adviescommissie stelt voor dit te wijzigen in «of de insteller van het cassatieberoep daarbij klaarblijkelijk onvoldoende belang heeft.» Deze opmerking is overgenomen.

4. EFFECTEN

De kwaliteitseisen die worden gesteld aan advocaten die optreden bij de Hoge Raad kunnen worden beschouwd als een beperking van het dienstenverkeer. Immers, zonder aantekening op het tableau kan een advocaat niet optreden als advocaat bij de Hoge Raad. De rechtvaardiging daarvoor is gelegen in de bescherming van de belangen van rechtzoekenden (cliënten van advocaten) en het algemeen belang. Voor rechtzoekenden worden met het stellen van deze kwaliteitseisen waarborgen gecreëerd voor een kwalitatief goede en betrouwbare procesvertegenwoordiging bij de hoogste nationale rechter in civiele zaken, strafzaken en belastingzaken. Met het stellen van kwaliteitseisen wordt ook bijgedragen aan de (algemene) toegang van rechtzoekenden tot de rechter. Het algemeen belang is hiermee gediend. Overigens gaat de voorgestelde regeling niet verder dan nodig om deze doelstellingen te bereiken; er wordt immers niet gewerkt met een gesloten cassatiebalie op basis van numerus fixus of een andere wettelijke beperking, anders dan het stellen van kwaliteitseisen. De cassatieadvocatuur staat open voor alle advocaten die zijn ingeschreven op het tableau, en die voldoen aan de daartoe gestelde kwaliteitseisen.

Voor advocaten die advocaat bij de Hoge Raad willen worden betekent deze regeling dat zij een door de NOvA op te zetten opleiding moeten volgen en een examen moeten afleggen. Daarnaast kunnen eisen worden gesteld aan de permanente opleiding. De regeling voorziet in de mogelijkheid van vrijstelling op onderdelen van de opleiding en het examen, indien voldoende op andere wijze is verzekerd dat betrokkene aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet. Het volgen van opleidingen en het afleggen van een examen zal kosten meebrengen voor advocaten. De hoogte daarvan kan op dit moment niet worden ingeschat, aangezien de NOvA de opleiding en het examen nog moet ontwikkelen. Opgemerkt zij dat het binnen de structuur en de opzet van de advocatuur past dat opleidingen worden gevolgd en examens worden afgelegd en dat de betrokken advocaten daarvan ook zelf de kosten dragen. De nu voorgestelde regeling sluit hierbij aan. Tegenover deze kosten staat dat zowel rechtzoekenden als de Hoge Raad ervan kunnen profiteren dat waarborgen gelden voor de kwaliteit van het werk van advocaten.

De financiële gevolgen van het selectiemechanisme zijn niet gekwantificeerd. Het mechanisme zal meebrengen dat partijen in zaken waarin de Hoge Raad een niet-ontvankelijkheid uitspreekt, vanwege de bekorting van de procedure, tegen lagere kosten een einduitspraak in hun geschil hebben. Ook kan een partij zijn wederpartij in een verder cassatietechnisch kansloze zaak, niet langer op hoge kosten jagen doordat deze – tegen beter weten in – blijft doorprocederen. De introductie van de mogelijkheid tot selectie zal in deze zin tot een besparing leiden.

Europese regelgeving laat overigens expliciet toe dat de nationale wetgever met het oog op de goede werking van de rechtspleging, specifieke regels stelt met betrekking tot de toegang tot de hogere rechtscolleges, zoals de verplichting dat er gespecialiseerde advocaten moeten worden ingeschakeld (zie 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)).

Volgens vaste jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) volgt uit artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) dat de staat zorg dient te dragen voor een effectieve rechtsbescherming. Rechtzoekenden kunnen aan dit verdragsartikel het recht ontleen om zich door een raadsman te laten bijstaan. Ook in artikel 18 van de Grondwet is dit fundamentele recht vastgelegd. Met deze bepaling wordt beoogd de toegang tot het recht te verzekeren. Van daadwerkelijke en effectieve toegang tot het recht is niet zonder meer sprake wanneer er voldoende advocaten beschikbaar zijn om rechtzoekenden te kunnen bijstaan. De beschikbare advocaten moeten ook van voldoende kwalitatief niveau zijn, wil het recht op een eerlijk proces in voldoende mate zijn gewaarborgd. De bepalingen in dit wetsvoorstel die zien op het optreden als advocaat bij de Hoge Raad hebben gunstige effecten voor de toegang tot het recht. Deze toegang is uiteindelijk beter gediend met kwaliteitscriteria die gelden voor alle advocaten die in Nederland op het tableau ingeschreven staan dan het louter stellen van geografische eisen.

Overigens staat artikel 6 van het EVRM niet in de weg aan de introductie van een selectiemechanisme als wordt voorgesteld. In artikel 6 EVRM is opgenomen dat bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging een ieder recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. Hoewel artikel 6 van het EVRM derhalve het recht op toegang tot de rechter omvat, kan hieruit niet tevens een recht op toegang tot een hogere rechter, waaronder de cassatierechter, worden afgeleid. Wanneer een lidstaat voorziet in een rechtsgang van cassatie, dan geldt daarnaast dat artikel 6 van het EVRM zich niet tegen verzet tegen procedureregels die de toegang tot dat rechtsmiddel reguleren, mits deze dienen ter waarborging van een goede rechtsbedeling.

Het door artikel 6 van het EVRM gewaarborgde recht op toegang tot de rechter is niet absoluut en mag aan beperkingen worden onderworpen (zie EHRM 21 september 1994, *Fayed t. Verenigd Koninkrijk*, NJ 1995, 463). Die beperkingen mogen echter niet zodanig zijn, dat zij dit recht in zijn kern aantasten. Verder is vereist dat de beperkende maatregelen een legitiem doel dienen en dat zij in een redelijke verhouding staan tot dit doel (proportionaliteit). Van een absolute beperking als terzake van een specifiek rechtsgeschil zou sprake zijn wanneer het voor de betrokkene a

priori onmogelijk is om de beslechting daarvan aan de Hoge Raad voor te leggen. In het onderhavige wetsvoorstel blijft een rechtsingang open staan in alle zaken en zullen alle beroepen in cassatie worden bekeken door de Hoge Raad. In de voorgenenomene wijziging van de cassatierecht-spraak ligt mitsdien geen beperking van een absoluut recht op een behandeling door de Hoge Raad besloten. Wel wordt een beperking aangebracht de uitputtende behandeling van zaken waarin aan het begin van de procedure zonder twijfel kan worden vastgesteld dat de middelen geen kans van slagen hebben of van het cassatieberoep voor de insteller van onvoldoende belang is om in cassatie te behandelen.

De voorgestelde wijziging tot versterking van de cassatierechtspraak voldoet voorts aan de hiervoor genoemde vereisten van een legitiem doel en van proportionaliteit. Immers, de beperking is ingegeven door de wens om schaarse middelen en capaciteit van de Hoge Raad doelmatig in te zetten. Het voorstel past tevens in het streven naar een evenwichtige opbouw van het rechtsmiddelenstelsel, waarbij de voor cassatie beschikbare middelen zo effectief mogelijk worden ingezet in de divers categorieën van zaken, mede afhankelijk van aard en gewicht van die zaken. Daarbij wordt gestreefd naar kwaliteitsverbetering van het totale systeem.

Het inzetten van de in cassatie beschikbare middelen is daarnaast van belang voor een ander door het EVRM gewaarborgd recht, te weten: het recht op afdoening van een procedure binnen redelijke termijn. De voorgestelde wijzigingen komen mitsdien een goede rechtsbedeling ten goede. De gevolgen voor de feitenrechtspraak zijn indirect. Met het stellen van kwaliteitseisen aan advocaten bij de Hoge Raad en het voorgestelde selectiemechanisme, tezamen met de «nieuwe» cassatie in het belang der wet en het wetsvoorstel prejudiciële vragen aan de Hoge Raad, zal de Hoge Raad duidelijker richting kunnen geven aan de feitenrechtspraak. Als er eerder meer duidelijkheid is over de uitleg die de Hoge Raad aan het recht geeft, zal er minder behoefte zijn aan het instellen van beroep bij de rechter. De kwaliteitsimpuls die geacht kan worden uit te gaan van het toezicht op de onder de Hoge Raad ressorterende rechtspraak blijft met de voorgestelde selectieregeling behouden. De selectie brengt evenwel met zich mee dat dit toezicht minder gedetailleerd zal worden voor de categorie van zaken met kleine gebreken die op de uiteindelijke beslissing niet van invloed zouden zijn geweest. Aan de appelrechtspraak worden mitsdien kwaliteitseisen gesteld. Binnen de appelrechtspraak zijn naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie kernwaarden appelrechtspraak onder leiding van de heer mr A. Hammerstein in augustus 2008 meer initiatieven ontplooid ter versterking van de appelrechtspraak. Zo hebben de besturen van de appelcolleges kenmerken van en randvoorwaarden voor een uitstekende rechtspraak op maat geformuleerd, waaronder, naast (uiteraard) de inzet van vakinhoudelijk deskundige raadsheren:

- tijdigheid van uitspraken als maatstaf hanteren voor kwaliteit, en als blijk van verantwoordelijkheid jegens de samenleving;
- zaaksdifferentiatie, opdat de lengte van de gehele procedure niet langer is dan voor een bepaalde zaak nodig is;
- waarborgen van rechtseenheid door middel van bijvoorbeeld sectorbreed raadkameren;
- ten behoeve van de vergroting voorspelbaarheid van uitspraken ontwikkelen van één lijn, zeker op terreinen waar de Hoge Raad afzijdig blijft wegens het ontbreken van een rechtsvraag; en
- binnen de regels van behoorlijke procesvoering actiever optreden van kamervoorzitters in de communicatie met partijen en hun advocaten.

Om richtinggevend te kunnen zijn, zullen de appelcolleges binnen hun rechtsgebied zichtbaar(der) moeten zijn en goed met elkaar moeten samenwerken. Daartoe worden uiteenlopende instrumenten ingezet, zoals periodiek overleg tussen presidenten en sectorvoorzitters over (organisatorische) voorzieningen, het vormen van kenniskringen als platform voor uitwisseling van kennis en ervaring, het verschaffen van toegang tot het zogenoemde e-archief, en het over en weer detacheren van rechters, raadsheren, secretarissen en stafjuristen.

Het wetsvoorstel biedt de gerechtshoven een goede opening om de samenwerking met de Hoge Raad te intensiveren. De Hoge Raad is voornemens om criteria voor de «selectie aan de poort» nader te ontwikkelen op basis van een analyse van de cassatieberoepen en zal daarover ook het gesprek met de gerechtshoven kunnen aangaan.

Naast de bestaande (bestuurlijke) relaties van de gerechtshoven met derden zijn de besturen van de appelcolleges voornemens om een vaste landelijke klankbordgroep appelrechtspraak in het leven te roepen. Het ligt in de bedoeling om in deze klankbordgroep externen uit meer geledingen van de maatschappij plaats te laten nemen (zoals politiek, openbaar bestuur, wetenschap, consumentenorganisaties, NOvA), opdat de appelrechtspraak verbinding houdt met de samenleving.

Overeenkomstig het convenant over het beëindigen van de ex ante toetsing voorgenomen regelgeving Justitie van 24 september 2009 is dit wetsvoorstel niet ter toetsing voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal).

5. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

A

Gelet op de bijzondere taak van de Hoge Raad gelden specifieke regels voor de rechterlijke toetsing en de procedure in cassatie. Het voeren van procedures bij de Hoge Raad vergt van advocaten dan ook een specifieke deskundigheid en praktijkervaring. Rechtsbijstand in cassatie is een specialisme binnen de advocatuur. In het algemeen deel van de memorie van toelichting is hierop al ingegaan. Het is primair een taak van de NOvA als publiekrechtelijke beroepsorganisatie om de kwaliteit van het optreden van cassatieadvocaten te bevorderen en te waarborgen. De NOvA geeft op dit moment al invulling aan haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de praktijkuitoefening door advocaten, onder andere via de stageverordening (die ziet op de opleiding van startende advocaten) en via de verordening op de permanente opleiding. Op grond van het voorgestelde artikel 9j van de Advocatenwet wordt aan het college van afgevaardigden van de NOvA de opdracht gegeven om bij verordening regels te stellen over de kwaliteitseisen die worden gesteld aan advocaten bij de Hoge Raad.

Op grond van het eerste lid van artikel 9j van de Advocatenwet is een advocaat bij de Hoge Raad een onvoorwaardelijk ingeschreven advocaat van wie uit de aantekening op het tableau blijkt dat hij die hoedanigheid bezit. De hoedanigheid van advocaat bij de Hoge Raad kan in beginsel alleen worden toegekend aan advocaten die onvoorwaardelijk in Nederland op het tableau zijn ingeschreven. Voor het verkrijgen van die hoedanigheid is een afzonderlijke aantekening op het tableau nodig. De aantekening wordt aangebracht door de secretaris van de algemene raad (artikel 9j, tweede lid). Het gebruik van het begrip «advocaat bij de Hoge

Raad» is van belang, omdat op grond van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering en de Faillissementswet het procederen in bepaalde zaken is voorbehouden aan advocaten die deze hoedanigheid bezitten. Vereist is dat er sprake is van een onvoorwaardelijk ingeschreven advocaat, zoals bedoeld in artikel 1, tweede lid, van de Advocatenwet. Hiermee wordt verzekerd dat betrokkene al praktijkervaring als advocaat heeft, alvorens kan worden opgetreden als advocaat bij de Hoge Raad. Overigens staat niets in de weg aan een systeem waarbij advocaatstagiaires die voorwaardelijk zijn ingeschreven als advocaat, gedurende hun advocatenstage de voor de aantekening vereiste opleiding volgen en het examen afleggen, zodat zij na het verkrijgen van een onvoorwaardelijke inschrijving ook de aantekening van advocaat bij de Hoge Raad kunnen krijgen.

Zoals de Adviescommissie voor het Burgerlijk Procesrecht terecht stelt, kunnen er zich uitzonderlijke situaties voordoen waarin een advocaat weliswaar niet onvoorwaardelijk is ingeschreven als bedoeld in artikel 1, eerste lid, doch over zodanige kennis en ervaring beschikt dat deze de hoedanigheid van advocaat bij de Hoge Raad moet kunnen verkrijgen. Te denken valt aan de situatie dat een lid van de Hoge Raad zelf op enig moment de overstap maakt naar de advocatuur en als advocaat bij de Hoge Raad wil kunnen optreden. Voor dergelijke zeer uitzonderlijke gevallen wordt in het zesde lid van artikel 9j de mogelijkheid van een vrijstelling geboden. Een verleende vrijstelling sluit betrokkene niet automatisch uit van de verplichting om te voldoen aan de eisen op grond van artikel 9j inzake scholing en examinering.

Aantekening op het tableau vindt plaats nadat de advocaat daarom heeft verzocht en daarbij een verklaring heeft overhandigd dat hij voldoet aan de geldende eisen van vakbekwaamheid. Deze eisen moeten door het college van afgevaardigden bij verordening worden vastgesteld (artikel 9j, derde lid, onderdeel a). De eisen moeten betrekking hebben op zowel scholing als praktijk, in het bijzonder op het terrein van het procesrecht. Aangezien ook advocaten moeten kunnen toetreden die nog niet eerder hebben opgetreden bij de Hoge Raad, wordt bij de toetreding niet als afzonderlijke eis gesteld dat betrokkene reeds een aantal cassatieprocedures heeft gevoerd. Wel kunnen eisen worden gesteld aan praktijkervaring met procederen, die bijvoorbeeld kan zijn opgedaan in zaken bij rechtbanken of gerechtshoven. Naast toetredingseisen dienen ook permanente eisen worden gesteld aan de advocaat die optreedt bij de Hoge Raad. Daarbij kunnen wel normen worden gesteld die zien op het voeren van een minimum aantal cassatieprocedures op jaarbasis of het adviseren in een minimum aantal zaken waarin cliënten overwegen om beroep in cassatie in te stellen. Het is daarbij van belang dat de betrokken advocaat de cassatiezaken zelf behandelt, en deze niet overlaat aan een beroepsgenoot, al dan niet van hetzelfde kantoor. Op grond van onderdeel b bevat de verordening ook regels over de wijze waarop de kwaliteitseisen worden ontwikkeld, de inhoud en de duur van de opleiding (voor zowel de toetreding als de permanente opleiding) en de wijze van examinering.

Ook dienen regels te worden gesteld over de mogelijkheid tot vrijstelling op onderdelen van de opleiding en het examen (onderdeel c). Hiermee kan worden voorkomen dat ervaren advocaten, die in het verleden al menige cassatieprocedures hebben gevoerd, net als nieuwkomers de gehele opleiding moeten volgen en het volledige examen moeten afleggen. Vrijstellingen kunnen alleen gelden voor onderdelen van de opleiding en het examen. Uiteindelijk zal iedere advocaat die in aanmerking wil komen voor de aantekening een opleiding moeten volgen en een examen moeten afleggen.

Om ervoor te zorgen dat de eisen voor toetreding, examinering en opleiding objectief van aard en van voldoende kwaliteit zijn, is een vorm van advies nodig. Artikel 9j, derde lid, onderdeel d, biedt daarom een grondslag om bij verordening regels te stellen over de samenstelling van examencommissies en de benoeming van leden van de adviescommissie. Van de examencommissies en adviescommissies kunnen bijvoorbeeld oud-advocaten met veel ervaring in de cassatiepraktijk deel uitmaken. Ook is denkbaar dat hiervan oud-leden van de Hoge Raad en het parket van de Hoge Raad deel uitmaken. Van een adviescommissie die adviseert over de normen die gesteld worden voor het verkrijgen van de aantekening zouden ook zittende leden van de Hoge Raad en het parket van de Hoge Raad deel kunnen uitmaken.

Het derde lid van artikel 9j geeft de ruimte om bij verordening regels te stellen over de voorwaardelijke en onvoorwaardelijke aantekening op het tableau als advocaat bij de Hoge Raad. De voorwaardelijke aantekening biedt de mogelijkheid om van de betrokken advocaat te eisen dat deze binnen een zekere tijdsperiode voldoende inhoudelijke cassatieprocedures voert en/of onderwijs volgt alvorens in aanmerking te komen voor onvoorwaardelijke aantekening. Deze voorwaardelijke en onvoorwaardelijke aantekening dienen scherp te worden onderscheiden van de voorwaardelijke en onvoorwaardelijke inschrijving als advocaat op het tableau, als bedoeld in artikel 1, tweede lid. Ook een onvoorwaardelijk ingeschreven advocaat kan een voorwaardelijke aantekening op het tableau krijgen als advocaat bij de Hoge Raad.

Op grond van het zevende lid van artikel 9j kan een advocaat beroep instellen bij het hof van discipline tegen een beslissing tot weigering van het verzoek om aantekening op het tableau als advocaat bij de Hoge Raad. Gelet op de consequenties die de weigering van de aantekening heeft – namelijk het niet gerechtigd zijn om als advocaat op te treden in procedures bij de Hoge Raad – moet voor de betrokken advocaat de mogelijkheid bestaan om een rechtsmiddel in te stellen tegen deze beslissing. In dit verband zij bovendien gewezen op de rechtsmiddelen die op grond van het huidige artikel 5 van de Advocatenwet kunnen worden ingesteld tegen beslissingen met betrekking tot de reguliere inschrijving als advocaat.

Indien een advocaat bij de Hoge Raad op enig moment niet (meer) voldoet aan de eisen om die hoedanigheid te behouden (bijvoorbeeld omdat hij niet of niet tijdig voldoet aan permanente kwaliteitseisen) dient de mogelijkheid te bestaan om de aantekening van deze hoedanigheid op het tableau door te halen. Het nieuwe artikel 9k biedt hiertoe een voorziening. Het doorhalen van de aantekening wordt door de secretaris van de algemene raad verwerkt op het tableau en vervolgens medege-deeld aan de betrokken advocaat alsmede aan de griffier van de Hoge Raad (artikel 9j, tweede lid). Gelet op de consequenties die het vervallen van een dergelijke aantekening kan hebben, moet voor de betrokken advocaat de mogelijkheid bestaan van een rechtsmiddel tegen deze beslissing. Om deze reden wordt in artikel 9k, derde lid, bepaald dat betrokkene tegen de beslissing tot doorhaling beroep kan instellen bij het hof van discipline.

B

Artikel 12, tweede lid, van de Advocatenwet bepaalt op dit moment dat advocaten die kantoor houden in het arrondissement Den Haag, ook advocaat zijn bij de Hoge Raad. De toegang tot de cassatieadvocatuur staat niet open voor advocaten die elders kantoor houden. Zoals in het algemeen deel van de toelichting is opgemerkt, is deze beperking niet

langer aangewezen om de kwaliteit van advocaten bij de Hoge Raad te waarborgen.

C

De wijziging van artikel 60b, vierde lid, van de Advocatenwet betreft een redactionele verbetering die noodzakelijk is als gevolg van de inwerking-treding van de Wet afschaffing procuraat en invoering elektronisch berichtenverkeer op 1 september 2008.

ARTIKEL II

Het wetsvoorstel introduceert met het voorgestelde artikel 80a van de Wet RO voor de Hoge Raad de bevoegdheid om een beroep in cassatie niet-ontvankelijk te verklaren wanneer de klachten geen behandeling in cassatie rechtvaardigen «omdat de partij die het cassatieberoep instelt klaarblijkelijk onvoldoende belang heeft bij het cassatieberoep of omdat de klachten klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden». In het algemeen deel van de toelichting is hierop uitgebreid ingegaan. In het concept-wetsvoorstel dat ter consultatie is aangeboden werd nog uitgegaan van een niet-ontvankelijkverklaring wegens «te gering belang». Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering en het advies van de Adviescommissie voor het Burgerlijk Procesrecht van 19 november 2010 is, overigens zonder de strekking te willen veranderen, de formulering van het eerste lid enigszins aangepast. Het begrip «voldoende belang» is in civiele zaken thans reeds in het algemeen een voorwaarde voor het hebben van een rechtsvordering (zie artikel 3:303 BW). Om die reden is in artikel 80a Wet RO ervoor gekozen aansluiting te zoeken bij dit bestaande begrip, in plaats van een nieuw begrip te introduceren. Dit betekent dat ook in het strafrecht en het belastingrecht een beroep niet-ontvankelijk kan worden verklaard wegens klaarblijkelijk onvoldoende belang. Voor de goede orde wijs ik er op dat het belang van de insteller van het cassatieberoep een rechtens te respecteren belang dient te zijn. Het feit dat de behandeling van het cassatieberoep de executie van de bestreden uitspraak schorst, levert bijvoorbeeld geen voldoende belang op.

De wijze van het instellen van cassatie wijzigt niet. Bij de invoering van artikel 80a Wet RO zal de Hoge Raad in zijn reglementen een bepaling moeten opnemen waaruit volgt dat eerst getoetst wordt of gebruik kan worden gemaakt van de bevoegdheid tot niet-ontvankelijkverklaring. In al die gevallen zal bepaald moeten worden dat het desbetreffende dossier van de vorige instanties beschikbaar is. Zonder dit dossier, waarin zich ook de in cassatie bestreden uitspraak/uitspraken bevinden, is een beoordeling niet denkbaar. Het moet derhalve voor de Hoge Raad mogelijk zijn mede aan de hand van het dossier de klachten te kunnen beoordelen.

In het voorgestelde artikel 80a Wet RO zijn de gronden voor niet-ontvankelijkverklaring beperkt gehouden tot cassatieberoepen waarin de aangevoerde klachten geen behandeling in cassatie rechtvaardigen omdat de partij die het cassatieberoep instelt klaarblijkelijk onvoldoende belang heeft bij het cassatieberoep of omdat de klachten klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden. Onder die tweede categorie valt een groot deel van de zaken die nu, na de gehele procedure doorlopen te hebben, met artikel 81 Wet RO worden afgedaan. Bij klaarblijkelijk onvoldoende belang bij het cassatieberoep kan, als gezegd, worden gedacht aan gevallen waarin na verwijzing toch geen andere beslissing zou kunnen volgen en het cassatieberoep zou moeten afstuiten op gebrek aan belang. Dit zijn gevallen waarin de motivering van de feitenrechter niet helemaal vlekkeloos is of waarin kleine vormfouten zijn gemaakt, die echter op de

uiteindelijke beslissing niet van invloed kunnen zijn geweest, zodat verdwijnen van rechtsbescherming niet aan de orde is. Nu moet de strafkamer uitspraken vernietigen, bijvoorbeeld als wetsartikelen verkeerd of onvolledig zijn aangehaald, als aan de uitspraak niet de juiste stukken zijn gehecht, terwijl deze zich wel in het dossier bevinden en als in zaken waarin geen andere klachten zijn ingediend, de redelijke termijn in geringe mate is overschreden. In civiele zaken kan worden gedacht aan kennelijke schrijffouten en vergissingen of omissies die ook op de voet van de artikelen 31 en 32 Rv hadden kunnen worden hersteld, aan het ongemotiveerd passeren van een bewijsaanbod waar duidelijk is dat alle bewijsmogelijkheden zijn benut, een te gering (financieel) belang (een rekenfout van € 2 bij een alimentatiebedrag), en aan klachten over de weergave van de feiten, de uitleg van een overeenkomst of de uitleg van de gedingstukken waarbij aanstonds kan worden vastgesteld dat het gaat om vergissingen of misslagen die niet van wezenlijke invloed op de inhoud van de beslissing kunnen zijn geweest. Vanwege de bredere lading van de hier bedoelde niet-ontvankelijkverklaring, moet deze term niet worden verward met de kennelijke niet-ontvankelijkverklaring, zoals deze in het bestuursrecht wordt gehanteerd.

De Commissie normstellende rol Hoge Raad stelt in haar rapport dat een (inhoudelijke) beslissing van de Hoge Raad alleen nodig is als een partij door fouten van een lagere rechter significant nadeel lijdt. Dit criterium is om meerdere redenen niet in het wetsvoorstel verankerd. In de eerste plaats is het een lastig objectiveerbaar criterium. Bovendien schept deze formulering onduidelijkheid over het niveau van rechtsbescherming dat de Hoge Raad met het beroep in cassatie beoogt te bieden (zie ook Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 78).

Het voorgestelde artikel 80a Wet RO verschilt op een aantal punten van artikel 81 Wet RO. Bij toepassing van artikel 80a Wet RO beoordeelt de Hoge Raad of een zaak niet verder behandeld moet worden omdat geen klachten zijn aangevoerd die behandeling in cassatie rechtvaardigen. Kunnen de aangevoerde klachten klaarblijkelijk niet tot cassatie leiden of is het cassatieberoep klaarblijkelijk van onvoldoende belang om cassatie te rechtvaardigen, dan volgt niet-ontvankelijkverklaring. Een cassatieberoep kan bijvoorbeeld van onvoldoende belang zijn om de behandeling van de aangevoerde klachten in cassatie te rechtvaardigen als na vernietiging en verwijzing het niet kan leiden tot een andere uitkomst dan in de bestreden uitspraak reeds is bereikt. Na een niet-ontvankelijkverklaring op grond van artikel 80a Wet RO is de zaak in cassatie afgedaan. In civiele zaken bijvoorbeeld volgen er in dat geval geen schriftelijke toelichtingen, pleidooien en conclusie van de procureur-generaal op de middelen.

Daarnaast zal de Hoge Raad artikel 81 Wet RO ook toepassen om een bepaald middel of onderdeel daarvan te verwerpen. Het is daarentegen de verwachting dat de Hoge Raad artikel 80a Wet RO zal gebruiken om het beroepschrift in cassatie in zijn geheel te verwerpen.

Als de Hoge Raad oordeelt dat hij geen toepassing wil geven aan artikel 80a Wet RO, komt de zaak in een nieuwe fase. In dat geval kunnen er wel schriftelijke toelichtingen of pleidooien volgen, en krijgt het cassatieberoep zijn gewone loop: de procureur-generaal neemt (in civiele- en strafzaken in ieder geval) een conclusie op de middelen en de Hoge Raad beoordeelt het cassatieberoep ten gronde.

Als de Hoge Raad toepassing geeft aan artikel 81 Wet RO, gebeurt dat altijd op basis van een volledige beoordeling van de middelen door minimaal drie raadsheren en – in civiele zaken – nadat partijen in schriftelijke stukken hun standpunten hebben toegelicht en een conclusie is genomen door het parket.

Het is belangrijk dat de procureur-generaal in de gelegenheid wordt gesteld om zijn standpunt over de zaak of de toepasselijkheid van artikel 80a Wet RO naar voren te brengen. De zinsnede «gehoord de procureur-generaal» in het eerste lid strekt daartoe. Overigens brengt deze zinsnede ook mee dat de procureur-generaal kan afzien van het innemen van een standpunt; zij schept daartoe geen verplichting.

Door de formulering van de bevoegdheid als een discretionaire bevoegdheid wordt de weg van ambtshalve cassatie in strafzaken of belastingzaken (zoals in artikel 440, eerste lid, Sv) niet afgesneden. Ambtshalve cassatie ziet op gebreken die in de middelen niet zijn aangevoerd. Zaken waarin nu ambtshalve cassatie plaatsvindt, zullen ook na invoering van artikel 80a Wet RO voor ambtshalve cassatie in aanmerking komen.

In het tweede lid van artikel 80a Wet RO wordt aangegeven van welke documenten in beginsel kennis genomen moet zijn om te kunnen beslissen tot niet-ontvankelijkverklaring op grond van het eerste lid. Het wetsvoorstel volgt hier grotendeels de keuze die de Commissie normstellende rol in haar rapport gemaakt heeft (blz. 43): in civiele zaken de dagvaarding of het verzoekschrift en (voor zover zich een wederpartij heeft gesteld, zie ook onderstaand) de conclusie van antwoord of het verweerschrift; in strafzaken de cassatieschriftuur (artikel 437 Sv); en in belastingzaken het beroepschrift waarbij beroep in cassatie wordt ingesteld, bedoeld in artikel 28 AWR en, voor zover ingediend, het verweerschrift.

De verzoekschriftenprocedure kent geen verstekregeling. Aan de verweerder(s) wordt een termijn gegeven voor het indienen van een verweerschrift in cassatie. Inmiddels bestaat wel een rolreglement rekesten voor de behandeling van cassatiezaken. Bij de invoering van artikel 80a Wet RO zal in genoemd reglement moeten worden opgenomen dat na indiening van het rekest eerst een beoordeling van de ontvankelijkheid in verband met artikel 80a Wet RO moet plaatsvinden voordat een termijn voor het indienen van een verweerschrift wordt gegeven. Het spreekt vanzelf dat deze beoordeling met spoed moet gebeuren om de procedure nietodeloos te vertragen. In belastingzaken wordt een beroepschrift in cassatie – behoudens wanneer het kennelijk niet-ontvankelijk is – op grond van artikel 8:39 Awb, dat middels artikel 29 AWR in cassatie van toepassing is, in beginsel steeds naar de wederpartij gestuurd. De wederpartij heeft vervolgens op grond van artikel 29b, eerste lid, AWR, de mogelijkheid om een verweerschrift in te dienen.

ARTIKEL III

Artikel III behelst technische aanpassingen in verband met de voorgestelde bepalingen in de artikelen I en II.

ARTIKEL IV

Om de continuïteit van de huidige cassatiepraktijk niet te frustreren, bepaalt het eerste lid dat een advocaat die (op grond van artikel 12, tweede lid, van de Advocatenwet) optreedt als advocaat bij de Hoge Raad, deze hoedanigheid houdt tot uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding van de verordening (en de daarmee samenhangende wetsartikelen), en daarna uitsluitend voor zaken die op dat moment aanhangig zijn bij de Hoge Raad (en waarin hij in eigen naam optreedt). Deze overgangstermijn biedt de advocaten die de hoedanigheid van advocaat bij de Hoge Raad reeds bezitten de gelegenheid om zonder hun hoedanigheid te verliezen aan de te stellen kwaliteitseisen te voldoen en de vereiste aantekening op

het tableau te verkrijgen. In deze overgangsperiode zal moeten worden beoordeeld of een advocaat voldoet aan de in de verordening gestelde eisen en voor welke onderdelen van de opleiding en het examen de advocaat een vrijstelling kan krijgen. Daarna moet de advocaat die onderdelen van de opleiding volgen waarvoor hij geen vrijstelling heeft gekregen en hiervoor examen afleggen. Tot slot moet worden beoordeeld of de advocaat kan worden ingeschreven als advocaat bij de Hoge Raad.

Het tweede lid biedt de mogelijkheid aan het college van afgevaardigden om de inwerkingtreding van de regels voor het optreden van een advocaat bij de Hoge Raad in strafzaken en belastingzaken op een later tijdstip vast te stellen dan de regels voor het optreden van een advocaat bij de Hoge Raad in burgerlijke zaken. Om te voorkomen dat dit tijdstip te ver in de toekomst komt te liggen, kan hier bij koninklijk besluit een tijdslimiet worden verbonden.

ARTIKEL V

De NOvA moet op grond van artikel 9j van de Advocatenwet voorzien in een verordening, waarin eisen van vakbekwaamheid worden gesteld aan advocaten die willen optreden in zaken bij de Hoge Raad. De huidige bepaling in artikel 12, tweede lid, kan niet vervallen voordat is voorzien in deze verordening. Daarom wordt in artikel V bepaald dat de wetswijziging in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit koninklijk besluit zal tot stand worden gebracht zodra door de NOvA is voorzien in de in artikel 9j bedoelde verordening.

Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan artikel 80a Wet RO onmiddellijk worden toegepast. Het voordeel daarvan is dat de Hoge Raad bij het wegwerken van de bestaande achterstanden dadelijk gebruik kan maken van deze mogelijkheid, uiteraard alleen in gevallen waarvoor artikel 80a Wet RO bedoeld is. Om te voorkomen dat de indieners van reeds lopende cassatieberoepen daarmee geen rekening hebben kunnen houden, zal de Hoge Raad al in een vroegtijdig stadium duidelijkheid moeten geven over de wijze waarop hij met artikel 80a Wet RO wat lopende zaken betreft wil omgaan. Een voor de hand liggende manier is daarover in de procesreglementen een bepaling op te nemen, die via de website van de Hoge Raad bekend kan worden gemaakt. Op grond van mededelingen van de zijde van de Hoge Raad ligt het niet in de verwachting dat artikel 80a Wet RO na de inwerkingtreding wordt toegepast op zaken die reeds in behandeling zijn genomen en in het reguliere traject zijn geplaatst. Denkbaar is wel dat de Hoge Raad een aantal (straf)zaken alsnog voor toepassing van artikel 80a Wet RO in aanmerking laat komen, omdat deze zaken na binnenkomst enige tijd blijven liggen voordat er enige processuele handeling volgt. Zoals gezegd, zal de Hoge Raad vroegtijdig bekendheid geven aan de toepassing van artikel 80a Wet RO voor wat betreft categorieën van zaken die op het moment van inwerkingtreding reeds bij de Hoge Raad aanhangig zijn.

Naar de huidige stand van zaken wordt ervan uitgegaan dat dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt nadat het bij Koninklijke boodschap van 7 mei 2010 ingediende voorstel van 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 (32 382) tot wet is verheven en in werking is getreden.

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

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven