

VOORONTWERP VAN WET

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

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de cassatierechtspraak te versterken en daartoe de Advocatenwet, de Wet op de rechterlijke organisatie en enige andere wetten te wijzigen;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Advocatenwet wordt als volgt gewijzigd:

A

In paragraaf 1a wordt na artikel 9i een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 9j

1. Een advocaat bij de Hoge Raad is een onvoorwaardelijk ingeschreven advocaat van wie uit de aantekening op het tableau blijkt dat hij die hoedanigheid heeft.
2. Aantekening op het tableau vindt plaats door de algemeen secretaris op verzoek van de advocaat, na overlegging van een verklaring dat de advocaat voldoet aan de eisen, bedoeld in het derde lid, onder a. De algemeen secretaris doet van iedere aantekening of doorhaling daarvan op het tableau mededeling aan de advocaat en de griffier van de Hoge Raad. Artikel 8, eerste lid, tweede en derde volzin, is van overeenkomstige toepassing.
3. Het college van afgevaardigden stelt bij verordening regels over het verkrijgen, het behouden en het verliezen van de hoedanigheid van advocaat bij de Hoge Raad. Bij deze

verordening worden ook overigens regels gesteld aan het optreden door advocaten bij de Hoge Raad. De verordening bevat in elk geval regels over:

- a. de aan deze advocaten te stellen eisen van vakbekwaamheid, bestaande uit eisen van scholing en praktijk, in het bijzonder op het terrein van het procesrecht;
- b. de ontwikkeling van deze eisen, de opleiding en de examinering;
- c. de wijze van advisering over en het houden van toezicht op het gestelde onder b;
- d. de afgifte van de verklaring dat een advocaat voldoet aan de eisen, bedoeld onder a;
- e. de beslissing tot doorhaling van de aantekening, bedoeld in het eerste lid.

4. Bij de verordening kan een onderscheid worden gemaakt in regels die gelden voor het optreden bij de Hoge Raad in burgerlijke zaken, strafzaken of belastingzaken.

5. De algemene raad draagt zorg voor de uitvoering van de aangelegenheden, bedoeld in het derde lid, onder a tot en met e.

6. Tegen een beslissing tot doorhaling van de aantekening als bedoeld in het eerste lid kan de advocaat binnen zes weken na de in het tweede lid bedoelde mededeling beroep instellen bij het hof van discipline. Artikel 9, vijfde en zesde lid, is van overeenkomstige toepassing.

B

Onder vernummering van het derde tot en met het vijfde lid tot tweede tot en met het vierde lid vervalt het tweede lid van artikel 12.

C

In artikel 60b, vierde lid, zesde volzin, vervalt na de woorden “de secretaris van de algemene raad”: ontvangt.

ARTIKEL II

Na artikel 80 van de Wet op de rechterlijke organisatie wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 80a

1. De Hoge Raad kan, gehoord de procureur-generaal, het cassatieberoep niet-ontvankelijk verklaren, wanneer de aangevoerde klachten geen behandeling in cassatie

rechtvaardigen, omdat zij klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden of van te gering belang zijn.

2. De Hoge Raad neemt een beslissing als bedoeld in het eerste lid niet dan nadat de Hoge Raad kennis heeft genomen van:

a. de dagvaarding of het verzoekschrift, bedoeld in artikel 407 onderscheidenlijk artikel 426a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, en de conclusie van antwoord of het verweerschrift, bedoeld in artikel 411 onderscheidenlijk artikel 426b, derde lid, van dat Wetboek, voor zover ingediend;

b. de schriftuur, houdende de middelen van cassatie, bedoeld in artikel 437 van het Wetboek van Strafvordering; danwel

c. het beroepschrift waarbij beroep in cassatie wordt ingesteld, bedoeld in artikel 28 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, en het verweerschrift, bedoeld in artikel 29b, van die wet, voor zover ingediend.

ARTIKEL III

Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt als volgt gewijzigd:

A

In het vierde lid van artikel 407 vervalt “binnen de gemeente ’s-Gravenhage” en wordt na “gekozen woonplaats” ingevoegd: in Nederland.

B

In het derde lid van artikel 409 wordt “mits binnen de gemeente ’s-Gravenhage,” vervangen door: in Nederland.

C

In artikel 412, tweede lid, wordt na “Is het een noch het ander het geval” ingevoegd: en geeft de Hoge Raad geen toepassing aan artikel 80a, eerste lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie.

D

Aan artikel 429, eerste lid, wordt na “zijn beschikking” ingevoegd: , tenzij de Hoge Raad toepassing geeft aan artikel 80a, eerste lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie.

ARTIKEL IV

In artikel 439, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering wordt “In het geval” vervangen door: In het geval de Hoge Raad toepassing geeft aan artikel 80a, eerste lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie of in het geval.

ARTIKEL V

1. De advocaat die op de datum van inwerkingtreding van artikel I, onderdelen A en B, kantoor houdt in het arrondissement 's-Gravenhage, is, voor zover de advocaat als advocaat bij de Hoge Raad optreedt, tot uiterlijk een jaar na de inwerkingtreding van deze artikelen uit dien hoofde advocaat bij de Hoge Raad, en daarna uitsluitend voor zaken die op dat moment aanhangig zijn bij de Hoge Raad en waarin hij in eigen naam optreedt.
2. Bij de verordening, bedoeld in artikel 9j, derde lid, van de Advocatenwet kan een onderscheid worden gemaakt in regels die gelden voor advocaten die de hoedanigheid van advocaat bij de Hoge Raad bezitten op grond van artikel 12, tweede lid, van de Advocatenwet, zoals dit luidde vóór de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel B, en andere advocaten.
3. Het college van afgevaardigden kan de inwerkingtreding van de regels voor het optreden van een advocaat bij de Hoge Raad in strafzaken en belastingzaken op een later tijdstip dan bedoeld in artikel VII vaststellen, met dien verstande dat dit tijdstip niet later ligt dan uiterlijk een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARTIKEL VI

Deze wet is niet van toepassing op beroepen in cassatie die zijn ingesteld voor de datum van inwerkingtreding van de artikelen II, III, onderdelen C en D, en IV, onderdeel B, onder 1 van deze wet.

ARTIKEL VIII

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Justitie,

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. INLEIDING

Met dit wetsvoorstel wordt een versterking van de cassatierechtspraak beoogd door andere en nieuwe eisen te stellen aan advocaten die als procesvertegenwoordiger optreden voor de Hoge Raad en door de introductie van de mogelijkheid tot niet-ontvankelijkheidsverklaring 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 cassatieberoepen in zaken die zich niet lenen voor een beoordeling in cassatie, en doordat sommige soorten zaken waarin een uitspraak van de Hoge Raad wenselijk is, de Hoge Raad niet of niet tijdig bereiken.

De Hoge Raad is als hoogste nationale rechter in civiele zaken, strafzaken en belastingzaken belast met de beoordeling in cassatie (vernietiging) 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 (bijvoorbeeld als belangrijke procesregels niet zijn nageleefd, of het in de uitspraak gegeven oordeel van de feitenrechter niet 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 (burgerlijk recht, strafrecht, belastingrecht). 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, maar 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 600 civiele zaken, 3.450 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 – 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 zaken dat bij de Hoge Raad wordt aangebracht. Het gaat daarbij ook om cassatieberoepen die hetzij niet voldoen aan de daaraan gestelde wettelijke eisen, hetzij berusten op klachten die niet tot cassatie kunnen leiden en om zaken die uit het oogpunt van de rechtseenheid, rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming van te gering belang zijn 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, worden motiveringsklachten tegen rechtsoordelen aangevoerd of tegen kennelijke misslagen van ondergeschikt belang. Ook worden klachten aan de Hoge Raad voorgelegd waarin de 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. Tegen deze achtergrond van de bovengenoemde voorbeelden introduceert dit wetsvoorstel de mogelijkheid tot niet-ontvankelijkheidsverklaring van een cassatieberoep door de Hoge Raad aan het begin van de procedure (zie ook hieronder). Een van deze maatregelen is de invoering van een regeling van kwaliteitseisen die worden gesteld aan advocaten die als procesvertegenwoordiger optreden bij de Hoge Raad. Hiermee kan de zeeffunctie van de advocatuur worden verbeterd en kan worden voorkomen dat kwalitatief ondeugdelijke cassatieschriften aan de Hoge Raad worden voorgelegd. Op dit moment is er 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 cassatiebalie of de cassatieadvocatuur. Echter, ook in Den Haag zijn slechts een klein aantal advocaten vertrouwd met de cassatierechtspraak.

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

bij aan het selecteren van zaken die voor beoordeling in cassatie in aanmerking komen, en daarmee 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 voor de Hoge Raad optreedt. Niet alleen zal de advocaat geverseerd 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.

Daartoe wordt in dit wetsvoorstel aan het college van afgevaardigden van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: de NOvA) in de Advocatenwet de opdracht neergelegd 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 zal ook het systeem komen te vervallen dat in civiele zaken uitsluitend advocaten in het arrondissement Den Haag zogeheten “advocaat bij de Hoge Raad” zijn. Nu kunnen alleen advocaten in het arrondissement Den Haag optreden in een civiele cassatieprocedure voor de Hoge Raad; in zoverre is sprake van een procesmonopolie van de Haagse balie. De enkele geografische eis van kantoor houden binnen het arrondissement Den Haag is echter geen waarborg voor de kwaliteit van de cassatiebalie. Met het afschaffen van het verplicht procuraat in civiele zaken per 1 september 2008 zijn ook andere argumenten voor het stellen van geografische eisen komen te vervallen. Omgekeerd valt niet in te zien waarom aan advocaten die in staat zijn om kwalitatief goede cassatieschrifturen in te dienen, de toegang tot de cassatiebalie zou moeten worden onthouden 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 voor de Hoge Raad, mits uit het tableau blijkt dat hij voldoet aan de daartoe gestelde kwaliteitseisen van de NOvA en hiertoe een aantekening heeft verkregen op het tableau.

Hiermee worden ook de adviezen verwerkt van respectievelijk de Commissie cassatieadvocatuur 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 pleiten in civiele cassatiezaken. 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 civiele cassatiebalie, op grond waarvan 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.

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 nadere inrichting van de civiele cassatiebalie en de kwaliteitseisen die daaraan worden gesteld, op het niveau van een verordening van de NOvA worden gerealiseerd. De tekstvoorstellen in het advies van de Commissie-Fleers kunnen daarbij als belangrijk richtsnoer dienen.

Met dit wetsvoorstel wordt aan het college van afgevaardigden de opdracht gegeven om bij verordening regels te stellen over onder meer de kwaliteitseisen die gelden voor advocaten die (willen) optreden bij de Hoge Raad (artikel I, onderdeel A). De 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 waarvoor procesvertegenwoordiging verplicht is gesteld (zie artikel 437, eerste lid, Sv). Datzelfde geldt voor het optreden in belastingzaken waarvoor procesvertegenwoordiging verplicht is gesteld (zie artikel 29c AWR). Wel ligt het voor de hand dat de verordening waarbij de regeling voor de cassatieadvocatuur 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 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 VI, derde lid).

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).

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. Strikt genomen kan artikel 81 Wet RO niet worden gebruikt voor de verwerping van beroepen die op een enkel punt gegrond zijn, terwijl tegelijkertijd in cassatie kan worden vastgesteld dat na verwijzing de feitenrechter niet tot een andere uitkomst kan komen. 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 rechter een aanmerkelijke verlichting zou zijn wanneer kansloze zaken eerder in het proces en op een eenvoudige wijze kunnen worden afgedaan.

Alle zaken waarin al bij het begin van de procedure kan worden vastgesteld dat het cassatieberoep geen kans van slagen heeft of van een te gering belang is om een nieuwe behandeling in cassatie te rechtvaardigen, zou de Hoge Raad zo spoedig mogelijk na binnenkomst moeten kunnen afdoen.

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 voor de Hoge Raad om in een vroeg stadium een beroep dat 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 kennelijk 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 wetsvoorstel wordt uitdrukkelijk geen wijziging in de taak van de Hoge Raad beoogd. Het gaat hierbij ook niet om een verlofstelsel in de zin van een systeem waarin de rechter voorafgaande toestemming moet verlenen voor het gebruik van het rechtsmiddel. De vrijheid van partijen gebruik te maken van beroep in cassatie 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 wegens 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.

De beoogde filterfunctie van de cassatiebalie en het voorgestelde selectiemechanisme werken complementair. Juist de combinatie van een kwalitatief goed functionerende cassatiebalie en de mogelijkheid van de Hoge Raad zelf om niet voor cassatie geschikte zaken veel eerder in het proces af te doen, zullen de cassatierechtspraak versterken.

2. ANDERE ONTWIKKELINGEN

Alvorens de voorgestelde wettelijke 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). Er wordt hierbij ook gekeken naar de werkwijze van het parket en de verdeling van de werkzaamheden tussen de Hoge Raad, het parket en de medewerkers van het wetenschappelijk bureau van de Hoge Raad.

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 feitenrechters 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 twaalf 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 het parket 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 conceptvordering tot instelling van beroep in cassatie in het belang der wet. Nu al worden derden 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.

Op 1 april 2010 heeft het kabinet ingestemd met het wetsvoorstel prejudiciële vragen aan de Hoge Raad. Dit wetsvoorstel maakt het 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.

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.

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 zijn zij van te gering belang om cassatie te rechtvaardigen, dan volgt niet-ontvankelijkverklaring. Een klacht kan bijvoorbeeld van te gering belang zijn om 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.

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 volgen er wel schriftelijke toelichtingen of pleidooien en krijgt het cassatieberoep zijn gewone loop: de procureur-generaal neemt 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.

3. VOORBEREIDING VAN HET WETSVOORSTEL

Met de NOvA is overleg gevoerd over ontwerp teksten ter aanpassing van onder meer de Advocatenwet in verband met de regels over de cassatieadvocatuur.

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).

Een aangepast voorontwerp van het wetsvoorstel is vervolgens in mei 2010 voor consultatie toegezonden aan de Hoge Raad, de procureur-generaal, de NOvA, de Raad

voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, het College van procureurs-generaal, de Raad voor rechtsbijstand, de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs en de Nederlandse Federatie van Belastingadviseurs.

Een voorontwerp van dit wetsvoorstel is in mei 2010 opengesteld voor internetconsultatie (www.internetconsultatie.nl).

4. EFFECTEN

De kwaliteitseisen die worden gesteld aan advocaten die optreden voor 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 rechtszoekenden (cliënten van advocaten) en het algemeen belang. Voor rechtszoekenden 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 rechtszoekenden 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 van de cassatiebalie. De cassatiebalie staat open voor alle advocaten die zijn ingeschreven op het tableau, en die voldoen aan de daartoe gestelde kwaliteitseisen.

Overigens laat Europese regelgeving 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)).

Het voorgestelde selectiemechanisme bij de Hoge Raad zal meebrengen dat partijen in zaken waarin de Hoge Raad een niet-ontvankelijkheid uitspreekt, veel sneller dan nu het geval is, tegen veel lagere kosten een einduitspraak in hun geschil hebben. Ook kan een partij zijn wederpartij in een verder cassatie-technisch kansloze zaak, niet langer op hoge kosten jagen door het difficulteren van de procedure. Deze gevolgen zijn nu nog niet gekwantificeerd.

De gevolgen voor de feitenrechtspraak zijn indirect. Met een betere filter van de cassatieadvocatuur 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. Ook deze indirecte gevolgen zijn nog niet gekwantificeerd.

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, eerste lid, van de Advocatenwet wordt aan het college van afgevaardigden van de NOvA de opdracht gegeven om bij verordening regels te stellen over het optreden van 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 alleen worden toegekend aan advocaten die 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 Rv 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 advocaat-stagiaires 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.

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 cassatiezaken heeft gevoerd. Wel kunnen eisen worden gesteld aan praktijkervaring met procederen, die bijvoorbeeld kan zijn opgedaan in zaken bij rechtbanken of gerechtshoven. Naast toetredingseisen ligt het in de rede dat ook permanente eisen worden gesteld aan de advocaat die optreedt bij de Hoge Raad. Daarbij kunnen bijvoorbeeld wel normen worden gesteld die zien op het voeren van een minimaal aantal cassatiezaken op jaarbasis. 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.

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, onder c, biedt daarom een grondslag om bij verordening regels te stellen over de samenstelling van examencommissies en de benoeming van leden van deze commissies.

Hiervan kunnen bijvoorbeeld oud-advocaten met veel ervaring in de cassatiepraktijk uitmaken. Ook is denkbaar dat hiervan (oud-)leden van de Hoge Raad uitmaken. In het overgangsrecht (artikel VI, tweede lid) is een basis opgenomen om bij verordening een onderscheid te maken tussen advocaten die reeds beschikken over een ruime ervaring in cassatie-zaken en andere advocaten. Bij verordening kunnen bijvoorbeeld regels worden opgenomen over de vrijstelling van onderdelen van de opleiding en het examen. Hiermee kan worden voorkomen dat ervaren advocaten net als toetreders de gehele opleiding moeten volgen en het volledige examen moeten afleggen. Wel zal iedere advocaat die in aanmerking wil komen voor de aantekening, uiteindelijk een examen moeten afleggen.

Ten slotte dient de verordening regels te bevatten over het door tijdsverloop of op om andere redenen (bijvoorbeeld het niet voldoen aan de permanente eisen) vervallen van de hoedanigheid van advocaat bij de Hoge Raad (artikel 9j, derde lid, onder e). Het schrappen van de aantekening wordt door de secretaris van de algemene raad verwerkt op het tableau en vervolgens medegedeeld aan de betrokken advocaat (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 rechtsgang tegen deze beslissing. Om deze reden wordt in het zesde lid van artikel 9j bepaald dat betrokkene tegen de beslissing tot doorhaling beroep kan instellen bij het hof van discipline. Het betreft hier geen tuchtrechtelijke procedure, maar een procedure van ordeningsrecht.

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.

C

De wijziging van artikel 60b, vierde lid, van de Advocatenwet betreft enkele redactionele verbeteringen die noodzakelijk zijn als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet afschaffing procureaat 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 als “de aangevoerde klachten geen behandeling in cassatie rechtvaardigen, omdat zij klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden of van te gering belang zijn”. In het algemeen deel van de toelichting is hierop uitgebreid ingegaan.

In het voorgestelde artikel 80a Wet RO zijn de gronden voor niet-ontvankelijkverklaring beperkt gehouden tot klaarblijkelijke ongegrondheid van de klachten en klachten met een te gering belang. Onder die eerste 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 klachten met een te gering belang 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. 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 fout van €2 bij een alimentatie), 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.

De Commissie normstellende rol Hoge Raad stelde 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 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 nemen van een conclusie; zij scheidt 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 wordt aangegeven welke documenten in beginsel voorhanden moeten 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) 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. In belastingzaken wordt – behoudens wanneer een beroep in cassatie kennelijk niet-ontvankelijk is – verweerder steeds in de gelegenheid gesteld een verweerschrift in te dienen (artikel 29b AWR).

ARTIKELN III en IV

De artikelen III en IV behelzen technische aanpassingen in verband met de voorgestelde bepalingen in de artikelen I en II.

ARTIKEL V

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 een 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.

Om ontheffing of vrijstelling van bepaalde kwaliteitseisen te kunnen verlenen aan advocaten die al als advocaat bij de Hoge Raad werkzaam zijn, is in het tweede lid geregeld dat in de verordening onderscheid kan worden gemaakt in regels die gelden voor deze advocaten en toetreders.

Het derde 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 VI

Op grond van artikel VI is de in het nieuwe artikel 80a Wet RO geboden mogelijkheid tot niet-ontvankelijkverklaring niet van toepassing op beroepen in cassatie die zijn ingesteld voor inwerkingtreding van de daarop betrekking hebbende onderdelen van deze wet.

ARTIKEL VII

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 VII bepaald dat de wetwijziging 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.

De Minister van Justitie,