

Vergaderjaar 2011–2012

32 576

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 3 februari 2012

1. Inleiding

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties die in het voorlopig verslag aan het woord zijn, de fracties van de VVD en het CDA. Het verheugt ons dat de leden van de VVD-fractie het oordeel van de regering delen dat de Hoge Raad zich moet kunnen concentreren op zijn kerntaken. De cassatie heeft primair tot doel het bevorderen van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling en het bewaken van de kwaliteit van de rechtspleging. Met deze leden zijn wij van mening dat door de toegenomen werklast van de Hoge Raad en de niet altijd deugdelijke kwaliteit van cassatieschiffen het gevaar bestaat dat de Hoge Raad zich onvoldoende kan concentreren op de kerntaken. Ook verheugt het ons dat de leden van de CDA-fractie de keuze ondersteunen om uitdrukkelijke kwaliteitseisen aan cassatieadvocaten te stellen. Deze leden hebben bovendien aangegeven positief te staan tegenover het voorstel tot invoering van artikel 80a van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO). Op grond van die bepaling kan de Hoge Raad zaken die zich niet lenen voor een inhoudelijke beoordeling in cassatie, vereenvoudigd en versneld afdoen. De leden van beide fracties stellen nog enkele vragen over het wetsvoorstel. Deze vragen worden mede namens de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie beantwoord.

2. Algemeen

De leden van de CDA-fractie geven aan dat zij, nu er met dit wetsvoorstel een nieuwe bevoegdheid voor de Hoge Raad wordt voorgesteld, die, zo stellen zij, in casu tot een minder omvattend onderzoek en een lichtere motiveringsplicht leidt, ervan uitgaan dat alle cassatiefuncties ten volle moeten kunnen worden vervuld. Zij vragen of de regering deze mening deelt.

Wij verwachten dat met de voorgestelde wijziging van de Wet RO de Hoge Raad zich inderdaad volledig kan concentreren op zijn kerntaak. In geval van toepasselijkheid van artikel 80a RO zal er overigens geen sprake zijn van een minder vergaande inhoudelijke toetsing. De inhoudelijke toetsing

blijft een toetsing in volle omvang. Er wordt een nieuwe afdoeningsmodaliteit geïntroduceerd die in voorkomende gevallen meebrengt dat een cassatieberoep in een eerder stadium tot een einde komt.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of de regering kan toezeggen dat uitsluitend het streven naar kwaliteitsverhoging de reden is voor dit wetsvoorstel. Deze leden vragen een reactie op de stelling dat de verlichting van de werklust dan ook niet kan worden verzilverd door in te grijpen in de formatie van de Hoge Raad.

Het is juist dat uitsluitend kwaliteitsdoelstellingen aanleiding zijn geweest voor dit wetsvoorstel, in die zin dat het wetsvoorstel ertoe leidt dat de Hoge Raad zich kan concentreren op zaken die zich lenen voor behandeling in cassatie. Het wetsvoorstel is niet gericht op een vermindering van de werklust van de Hoge Raad of op het ingrijpen in de formatie van de Hoge Raad, maar op een doelmatiger gebruik van de beschikbare capaciteit.

De leden van de VVD-fractie vragen of, en zo ja wanneer, deze wet zal worden geëvalueerd. Zij vragen of de regering bereid is de wet uiterlijk vijf jaar na invoering te evalueren en of daarbij tevens aandacht kan worden besteed aan het aantal vliegreun dat door cassatieadvocaten dient te worden gemaakt. Ook wensen zij te worden geïnformeerd over de mogelijke ontwikkeling dat, als gevolg van toepassing van artikel 80a Wet RO, het aantal cassatiezaken afneemt. Wij zeggen graag toe het wetsvoorstel te evalueren binnen een tijdsbestek van vijf jaar na inwerkingtreding. Wat betreft informatieverstrekking over de afname van het aantal cassatiezaken als gevolg van toepassing van artikel 80a Wet RO, stellen wij voor om in het kader van de evaluatie, te zijner tijd inzichtelijk te maken hoe vaak van deze bepaling gebruik wordt gemaakt. Afname van het aantal cassatiezaken is immers geen primaire doelstelling van het wetsvoorstel. Wat betreft uw verzoek om het wetsvoorstel, voor zover het de introductie van kwaliteitseisen voor advocaten bij de Hoge Raad betreft, binnen vijf jaar te evalueren, merken wij het volgende op. Dit voorstel sluit goed aan bij de voornemens van de advocatuur op dit punt. De Nederlandse orde van advocaten (NOvA) hecht veel belang aan de snelle invoering van kwaliteitseisen voor advocaten. In dat kader heeft het college van afgevaardigden van de NOvA onlangs de Verordening vakbekwaamheidseisen civiele cassatieadvocatuur vastgesteld. Deze verordening is gepubliceerd in Staatscourant 2011, nr. 20846, en treedt in werking op de dag van inwerkingtreding van artikel I van het wetsvoorstel. In artikel 14, derde lid van deze verordening is voorzien in een evaluatiebepaling. Uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van de verordening zal de werking ervan worden geëvalueerd door de NOvA, mede met het oog op het stellen van regels voor het optreden door advocaten bij de Hoge Raad in strafzaken en belastingzaken. Het komt mij logisch voor om, voor wat betreft de evaluatie van dit deel van het wetsvoorstel, aan te sluiten bij de evaluatie van de verordening door de NOvA. Terecht stellen de leden van de VVD-fractie voor om bij de evaluatie van de nieuwe wettelijke regeling tevens aandacht te besteden aan het aantal vliegreun dat door cassatieadvocaten dient te worden gemaakt. Dit past ook binnen de evaluatie die de NOvA voorstaat. Artikel 6 van de verordening voorziet immers in het stellen van eisen ten aanzien van het minimaal aantal zaken die een cassatieadvocaat zelfstandig moet hebben behandeld. Wij zullen daartoe in contact treden met de NOvA.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de uitkomsten van het onderzoek bij de Hoge Raad naar het aantal zaken dat in aanmerking zou kunnen komen voor de toepassing van artikel 80a Wet RO. Zij vragen of de gehoorde schatting, dat 25% van de zaken in aanmerking zou komen voor de toepassing van artikel 80a Wet RO, juist is.

De civiele kamer en de strafkamer hebben – in samenspraak met de procureur-generaal – op basis van de huidige stand van zaken van de wet- en regelgeving in 2011 onderzoek verricht naar het aantal potentiële zaken dat in aanmerking komt voor toepassing van artikel 80a Wet RO. Wij hebben van de Hoge Raad vernomen dat dit onderzoek inderdaad de verwachting voor de civiele sector bevestigt dat het percentage van voor toepassing van artikel 80a Wet RO te selecteren zaken uiteindelijk rond de 25 uitkomt. Voor de strafsector verwacht de Hoge Raad op basis van het ingestelde onderzoek dat ongeveer een derde van het aantal zaken waarin schrifturen zijn ingediend, met toepassing van artikel 80a Wet RO kan worden afgedaan. In de belastingsector is in 2011 geen onderzoek ingesteld. Wel verwacht de belastingsector naar aanleiding van een in 2009 verricht onderzoek dat 15 tot 20% van de belastingzaken in aanmerking komt voor toepassing van artikel 80a Wet RO.

3. Artikel 80a Wet RO

De leden van de VVD-fractie achten het van belang dat de Hoge Raad, zeker in de periode vlak na invoering van deze regeling, bij de toepassing van artikel 80a Wet RO een iets uitgebreidere motivering geeft van de niet-ontvankelijkverklaring dan waartoe het vierde lid van die bepaling noopt. Wanneer jurisprudentie ontstaat over artikel 80a Wet RO kunnen cassatieadvocaten zich daarnaar richten en kan deze bepaling aan effect winnen, aldus de aan het woord zijnde leden. Zij vragen hoe de regering dit beoordeelt.

Artikel 80a, vierde lid, schrijft voor dat, wanneer de Hoge Raad toepassing geeft aan het eerste lid, en dus besluit tot een niet-ontvankelijkverklaring van het cassatieberoep, hij zich bij de vermelding van de gronden van zijn beslissing kan beperken tot dit oordeel. Deze bepaling biedt de mogelijkheid om een beslissing op grond van artikel 80a Wet RO beknopt te motiveren door alleen te refereren aan de bevoegdheid van artikel 80a, maar noodzaakt hiertoe niet. Wij kunnen ons goed voorstellen dat de Hoge Raad in zijn arresten en de procureur-generaal in zijn conclusies met name in de beginperiode zal toelichten waarom van artikel 80a gebruik zal (kunnen) worden gemaakt. De Hoge Raad heeft ook aangegeven voornemens te zijn om in zijn jaarverslagen en dergelijke in te gaan op de toepasbaarheid van artikel 80a Wet RO.

Tevens vragen de leden van de VVD-fractie of de regering een toename verwacht van het aantal beroepen bij het EHRM.

Wij verwachten geen toename van het aantal beroepen bij het EHRM vanwege de introductie van artikel 80a Wet RO. Daargelaten dat het EVRM niet verplicht tot toegang tot een cassatierechter, zoals wij deze in Nederland kennen, wordt met dit wetsvoorstel op geen enkele wijze de mogelijkheid tot het instellen van cassatie beperkt.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of er griffierechten verschuldigd zijn wanneer een cassatieberoep op grond van artikel 80a Wet RO niet-ontvankelijk wordt verklaard. Indien deze verschuldigd zijn, is de vraag of zij in volle omvang verschuldigd zijn of dat een gereduceerd tarief van toepassing is.

Ter zake van het instellen van beroep in cassatie wordt griffierecht geheven. Dit griffierecht wordt geheven ongeacht de uitkomst van de zaak. Ook in zaken die op grond van artikel 80a Wet RO worden afgedaan, zal een griffierecht verschuldigd zijn. Van een gereduceerd griffierecht in geval van afdoening op grond van artikel 80a Wet RO zal geen sprake zijn. De toetsing in cassatie blijft immers een volledig inhoudelijke toetsing.

De leden van de CDA-fractie vragen om een uiteenzetting van de keuze voor het gebruik van de term «klaarblijkelijk» als kwalificatie voor het

onvoldoende belang bij het beroep in cassatie, of als criterium voor het niet tot cassatie kunnen leiden van het beroep. Deze leden wensen te vernemen waarom niet direct is aangesloten bij de formulering van artikel 3:303 BW. Uit de formulering van de wettekst blijkt volgens de aan het woord zijnde leden niet, zoals in het nader rapport is aangegeven, dat voor aansluiting bij artikel 3:303 BW is gekozen.

Artikel 3:303 BW bepaalt dat niemand zonder voldoende belang een rechtsvordering toekomt. De leden van de CDA-fractie constateren terecht dat in het wetsvoorstel niet letterlijk is aangesloten bij deze formulering. Zij refereren daarbij aan het nader rapport bij het wetsvoorstel. In dit nader rapport is toegelicht waarom de hier besproken formulering is aangepast ten opzichte van de tekst in het voorontwerp. In het voorontwerp was nog sprake van «te gering belang», waar het ingediende wetsvoorstel spreekt van: klaarblijkelijk onvoldoende belang. Deze aanpassing is doorgevoerd naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State dat strekte tot objectivering van de terminologie en het advies van de Adviescommissie voor het Burgerlijk Procesrecht van 19 november 2010. Deze adviescommissie heeft woordelijk het tekstvoorstel gedaan dat nu in artikel 80a is opgenomen. De term «klaarblijkelijk» in de formulering van de beide criteria onderstreept nog eens dat het moet gaan om evidente gevallen, aldus de adviescommissie. Wij ondersteunen deze lijn van harte.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts welke criteria zullen gelden voor de invulling van de begrippen «klaarblijkelijk onvoldoende belang» en het «klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden». Zij noemen enkele voorbeelden en vragen of deze juist zijn en of zij voldoen aan een passende interpretatie van de toepassing van artikel 80a Wet RO. Ook vragen deze leden een reactie op de stelling dat het steeds gaat om een processueel belang en niet om een gering financieel belang. Zij wensen een reactie te vernemen op de vraag of het gebruik van de term «klaarblijkelijk» uitsluit dat de Hoge Raad met artikel 80a Wet RO over een discretionaire bevoegdheid komt te beschikken en of alle uitspraken op grond van artikel 80a Wet RO in de toekomst op normale wijze zullen worden gepubliceerd.

De door de CDA-fractie gegeven voorbeelden zijn juist en een passende interpretatie van de toepassing van artikel 80a Wet RO. Het is echter niet zo dat het in alle gevallen moet gaan om een processueel belang. Ook op inhoudelijke gronden kan tot niet-ontvankelijkverklaring krachtens artikel 80a worden besloten. Met de aan het woord zijnde leden zijn wij van oordeel dat een gering financieel belang op zichzelf genomen geen passend criterium is, aangezien het te algemeen omschreven en niet objectief genoeg is. Een zaak die in financiële termen in enkele euro's kan worden aangeduid, kan uiteraard een belangwekkende rechtsvraag behelzen. Het omgekeerde is ook mogelijk. Wanneer onvoldoende belang aanwezig wordt geacht in een zaak, moet deze zonder veel omhaal kunnen worden afgedaan. Dit houdt echter niet in, en dit zien de leden van de fractie van het CDA juist, dat aan de Hoge Raad een discretionaire bevoegdheid wordt gegeven om zaken al dan niet inhoudelijk af te doen. De Hoge Raad blijft immers, net als nu, beslissen over de gegrondheid van alle bij hem ingestelde beroepen tegen een beslissing van een lagere rechter. Op de Hoge Raad blijft de taak rusten om iedere zaak zorgvuldig te beoordelen en inhoudelijk te wegen. Niet-ontvankelijkverklaringen op grond van artikel 80a Wet RO zullen, zo verwachten wij, evenals andere uitspraken van de Hoge Raad, voor zover kennisneming ervan ook maar enigszins nuttig kan zijn, bekend worden gemaakt via www.rechtspraak.nl.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe er zal worden omgegaan met het hoorrecht van het openbaar ministerie bij de toepassing van artikel 80a Wet RO.

De voorgestelde tekst bevat door de zinsnede «gehoord de procureur-generaal» een hoorplicht van de Hoge Raad, en, spiegelbeeldig, een hoorrecht van de procureur-generaal. Ter voorkoming van enig misverstand zij overigens opgemerkt dat het hier overigens het hoorrecht van de procureur-generaal bij de Hoge Raad betreft en niet een hoorrecht van het College van procureurs-generaal. Dit hoorrecht betekent dat de procureur-generaal in de gelegenheid moet worden gesteld om te worden gehoord. Dat wil zeggen dat hij zijn zienswijze schriftelijk onder de aandacht van de Hoge Raad moet kunnen brengen. De hoorplicht brengt mee dat de Hoge Raad er niet van kan afzien om de procureur-generaal te betrekken bij het cassatieberoep.

Dat laat overigens onverlet dat wanneer de procureur-generaal besluit geen gebruik te maken van zijn hoorrecht, en de Hoge Raad wel behoefte heeft aan een conclusie van de procureur-generaal, de Hoge Raad aan hem kan verzoeken om een conclusie te nemen. Naar verwachting zal de procureur-generaal altijd ingaan op een dergelijk verzoek.

Tot slot brengen de leden van de CDA-fractie onder de aandacht dat het wetsvoorstel niet uitdrukkelijk rekening houdt met de mogelijkheid van het instellen van incidenteel cassatieberoep. Zij vragen hoe de procedure voor toepassing van artikel 80a Wet RO er in dat geval uit dient te zien. De mogelijkheid om een incidenteel beroep in cassatie in te dienen blijft onverkort in stand. In dat opzicht wijzigt de procedure bij de Hoge Raad niet. Het is evenwel niet uit te sluiten dat een – onvoorwaardelijk – ingediend incidenteel beroep in cassatie onder toepassing van artikel 80a Wet RO kan worden afgedaan, omdat de klachten geen kans van slagen hebben of dat het incidenteel cassatieberoep voor de insteller van onvoldoende belang is om in cassatie te behandelen.

4. Kwaliteitseisen cassatieadvocatuur

De leden van de VVD-fractie geven aan de overwegingen van de NOvA, om vooralsnog slechts voor de civiele cassatieadvocatuur vakbekwaamheidseisen te stellen, te begrijpen. Deze leden merken op dat nog niet is gebleken op welke termijn ook voor cassatieadvocaten in strafzaken en belastingzaken vakbekwaamheidseisen worden gesteld. Zij vragen op welke termijn de regering uiterlijk een verordening met vakbekwaamheidseisen voor de bedoelde cassatieadvocaten verwacht. Terecht stellen de aan het woord zijnde leden dat het van belang is dat ook voor cassatieadvocaten in strafzaken en belastingzaken op termijn vakbekwaamheidseisen worden opgesteld. In artikel IV, tweede lid, van het wetsvoorstel is dan ook voorzien in een bepaling die het mogelijk maakt om zo nodig bij koninklijk besluit een tijdslimiet te verbinden aan de – vooralsnog uitgestelde – verplichting van de NOvA om ook kwaliteitseisen te stellen voor het optreden in genoemde zaken. Hierdoor kan worden voorkomen dat het tijdstip voor het stellen van regels over cassatieadvocaten in strafzaken en belastingzaken te ver in de toekomst komt te liggen. Een concrete wettelijke termijn wordt daartoe niet gesteld. De advocatuur zal eerst ervaring moeten kunnen opdoen met het stellen van kwaliteitseisen aan cassatieadvocaten in civiele zaken. Op voorhand valt niet precies te zeggen wat in dit verband een redelijke termijn is. Mede gelet op de duur die gemoeid zal zijn met het behalen van de vereiste kwalificaties, zal gedacht moeten worden aan een periode van minimaal drie jaar na inwerkingtreding van dit onderdeel van het wetsvoorstel. Voorts zij verwezen naar hetgeen hiervoor, in reactie op andere vragen van de leden van de VVD-fractie, is opgemerkt over de Verordening vakbekwaamheidseisen civiele cassatieadvocatuur. De werking van deze verordening zal door de NOvA op een termijn van uiterlijk drie jaar worden geëvalueerd. In de evaluatiebepaling (artikel 14,

derde lid, van de verordening) is daarbij expliciet aangegeven dat deze evaluatie mede het oog heeft op het stellen van regels voor het optreden door advocaten in strafzaken en belastingzaken bij de Hoge Raad.

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