

ECLI:NL:HR:2025:518

Instantie	Hoge Raad
Datum uitspraak	04-04-2025
Datum publicatie	04-04-2025
Zaaknummer	<u>24/00037</u>
Formele relaties	Conclusie: <u>ECLI:NL:PHR:2024:1328</u>
Rechtsgebieden	Civil recht
Bijzondere kenmerken	Cassatie
Inhoudsindicatie	Caribische zaak. Overheidsprivaatrecht. Advocaat die kantoor houdt in Bonaire heeft tevergeefs verzocht te worden toegelaten als advocaat bij Hoge Raad in burgerlijke zaken. Advocaat vordert verklaring voor recht dat gemaakte onderscheid tussen advocaten op Bonaire en advocaten in Europese deel van Nederland onrechtmatig is. Klachten over gronden die hof ten grondslag legt aan zijn oordeel dat objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat voor gemaakte onderscheid.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl CFN 2025/27 NJB 2025/756 RvdW 2025/506 JB 2025/126 RAV 2025/52 AB 2025/251 met annotatie van A.B. van Rijn, J.C. de Wit

[Verrijkte uitspraak](#)**Uitspraak**

HOGE RAAD DER NEDERLANDEN

CIVIELE KAMER

Nummer 24/00037**Datum** 4 april 2025

ARREST

In de zaak van

[eiser],

wonende te [woonplaats],
EISER tot cassatie, verweerder in het (voorwaardelijke) incidentele cassatieberoep,
hierna: [eiser],
advocaat: K. Aantjes,

tegen

DE STAAT DER NEDERLANDEN, Ministerie van Justitie en Veiligheid,
zetelende te Den Haag,
VERWEERDER in cassatie, eiser in het (voorwaardelijke) incidentele cassatieberoep,
hierna: de Staat,
advocaat: J.W.H. van Wijk.

1 Procesverloop

Voor het verloop van het geding in feitelijke instanties verwijst de Hoge Raad naar:

- a. de vonnissen in de zaak BON202100002 van het gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 26 januari 2022 en 30 maart 2022;
- b. het vonnis in de zaak BON202100002 - BON2022H00016 van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 21 november 2023.

[eiser] heeft tegen het vonnis van het hof beroep in cassatie ingesteld.

De Staat heeft voorwaardelijk incidenteel cassatieberoep ingesteld.

Partijen hebben over en weer een verweerschrift tot verwerping van het beroep ingediend.

De zaak is voor partijen toegelicht door hun advocaten.

De conclusie van de Advocaat-Generaal B.J. Drijber strekt in het principale beroep tot vernietiging en terugwijzing en in het incidentele beroep tot verwerping.

De advocaten van partijen hebben schriftelijk op die conclusie gereageerd.

2 Uitgangspunten en feiten

2.1 In cassatie kan van het volgende worden uitgegaan. [eiser] is advocaat. Hij houdt mede kantoor op Bonaire. Op 27 september 2012 heeft hij de secretaris van de algemene raad van de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: de NOvA) op de voet van art. 9j Advocatenwet verzocht hem (voorlopig) in te schrijven op het tableau van de NOvA als advocaat bij de Hoge Raad. Dit verzoek is geweigerd. De reden daarvoor was kort gezegd dat de Advocatenwet niet op [eiser] van toepassing is. [eiser] heeft tegen deze beslissing beroep ingesteld bij het Hof van Discipline. Dit beroep is ongegrond verklaard.1

2.2 [eiser] vordert in deze procedure tegen de Staat verklaringen voor recht (verkort weergegeven):

- dat [eiser] het beroep van advocaat uitoefent in het land Nederland;
- dat [eiser] als advocaat in Bonaire moet worden beschouwd als een onvoorwaardelijk ingeschreven advocaat in de zin van art. 9j Advocatenwet, althans dat de uitsluiting van [eiser] als advocaat in de zin van art. 9j Advocatenwet onrechtmatig is;
- dat het onderscheid tussen [eiser] als advocaat op Bonaire en advocaten in het Europese deel van Nederland wat betreft de mogelijkheid om toegelaten te worden als advocaat bij de Hoge Raad onrechtmatig is;
- dat de uitsluiting van [eiser], zijnde advocaat in Bonaire en dus in Nederland, van de mogelijkheid om in burgerlijke zaken als volledig bevoegde cassatieadvocaat op te treden, onrechtmatig is.

[eiser] vordert daarnaast vergoeding van door onrechtmatig handelen veroorzaakte schade, op te maken bij staat.

2.3 Het gerecht heeft de vorderingen van [eiser] bij eindvonnis afgewezen.2 Het hof heeft dit vonnis

bevestigd.³ Het heeft daartoe het volgende overwogen.

De (in het Europese deel van Nederland geldende) Advocatenwet plus gedelegeerde regelgeving en de (in Caribisch Nederland geldende) Advocatenwet BES, vertonen op het punt van de aan advocaten te stellen beroepseisen overeenkomsten en verschillen, die als volgt kort kunnen worden samengevat.

De allereerste gemeenschappelijke eis is het met goed gevolg afgelegd hebben van een afsluitend examen van een universitaire opleiding in het wetenschappelijk onderwijs op het gebied van het recht, waarna de graad Bachelor en tevens de graad Master in het recht zijn verleend. Verder is zowel in Europees als Caribisch Nederland voorzien in een verplichte driejarige stage onder leiding van een patroon, af te sluiten met een stageverklaring. Ook voorziet de regelgeving aan beide kanten van de oceaan in tuchtrechtspraak in twee instanties. Hiermee zijn de overeenkomsten opgesomd.

De verschillen blijken uit de volgende punten die in Europees Nederland wel zijn voorgeschreven en in Caribisch Nederland niet:

- meerjarige beroepsopleiding, af te sluiten met tentamens/examen;
- permanente educatie;
- van rechtswege aansluiting bij de orde van advocaten, die een publiekrechtelijk lichaam is met verordenende bevoegdheid (tegenover, op Bonaire, een orde van advocaten die een vereniging is, waaraan geen verordenende bevoegdheid toekomt en waarvan het lidmaatschap niet verplicht is);
- extra vakbekwaamheidseisen, bestaande uit toetredingseisen en permanente eisen van scholing en praktijk, om advocaat bij de Hoge Raad in burgerlijke zaken te kunnen worden. (rov. 4.2)

De (Nederlandse) Advocatenwet is niet van toepassing doordat [eiser] niet is ingeschreven op het tableau van de NOvA. [eiser] kan dus geen beroep doen op art. 9j Advocatenwet. De Advocatenwet BES is wel van toepassing. Daarin ontbreekt een vergelijkbare bepaling over toegang tot de cassatiebalie. (rov. 5.6)

De situatie van de Bonairiaans-Nederlandse advocaat en van de Europees-Nederlandse advocaat is vergelijkbaar omdat ze hetzelfde beroep uitoefenen, na een driejarige stage onder leiding van een patroon te hebben doorlopen, en ze allebei onderworpen zijn aan tuchtrechtspraak in twee instanties. Beiden vervullen eenzelfde (belangrijke) rol in de rechtsbedeling in Nederland. Er is dus sprake van gelijke gevallen. (rov. 5.8)

Het is duidelijk dat sprake is van ongelijke behandeling. Elke Europees-Nederlandse advocaat (behalve een stagiaire) kan beginnen aan een opleidingstraject om civiel cassatieadvocaat te worden. Een Bonairiaans-Nederlandse advocaat kan dat niet. [eiser] wordt ongelijk behandeld doordat hij, anders dan de Europees-Nederlandse advocaat, voor de tweede keer een driejarige stage zou moeten doorlopen en de beroepsopleiding zou moeten volgen en afronden, terwijl hij al een ervaren advocaat is. (rov. 5.9)

Voor deze ongelijke behandeling bestaat een objectieve en redelijke rechtvaardiging. Zoals de Staat heeft aangevoerd, hangt de organisatie van de advocatuur op Bonaire samen met de rechterlijke organisatie in de Caribische delen van het Koninkrijk, hetgeen onder meer blijkt uit de art. 1 en 2 Advocatenwet BES. Ingevolge de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie is voorzien in rechtspraak in eerste aanleg door vier gerechten. Deze rijkswet voorziet verder in rechtspraak in hoger beroep door het hof. De respectievelijke Advocatenlandsverordeningen van Curaçao, Aruba en Sint Maarten en de Advocatenwet BES zijn (nagenoeg) gelijkkluidend. Het hof houdt één advocatenlijst bij voor al deze gebieden samen. (rov. 5.11)

De maatschappijen in deze gebieden zijn in (sociaal)geografisch, demografisch en sociaaleconomisch opzicht, en in schaalgrootte, in hoge mate vergelijkbaar met elkaar. Tegelijkertijd verschillen alle vier – eigenlijk alle zes – gebieden zeer van de Europees-Nederlandse maatschappij. De rechtzoekenden in deze gebieden die zich willen laten bijstaan door een advocaat – er is geen verplichte procesvertegenwoordiging – worden bediend door de bij het hof ingeschreven advocaten, van wie sommigen (zoals [eiser]) in meer dan een van de vier/zes gebieden werkzaam zijn. (rov. 5.12)

Aldus is sprake van een fundamenteel andere wijze van rechtsbedeling in Caribisch Nederland dan in Europees Nederland. Op dit punt onderscheidt Caribisch Nederland zich wezenlijk van Europees Nederland, zoals bedoeld in art. 132a Grondwet. Daarom is een andere regeling en organisatie van de advocatuur gerechtvaardigd. Deze sluit aan bij en weerspiegelt het bedoelde wezenlijke verschil in de wijze van rechtsbedeling tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland. Onderdeel daarvan is een andere benadering bij het in aanmerking komen voor de civiele cassatiebalie van de advocaat in Bonaire in vergelijking met die in Nederland. (rov. 5.13)

De ratio van de Wet versterking cassatierechtspraak is het verbeteren van de kwaliteit van de cassatieschriften om de Hoge Raad in staat te stellen zijn kerntaken adequaat uit te oefenen. Het stellen van kwaliteitseisen op het gebied van vakbekwaamheid en toezicht dient dus een legitiem doel. Het hof acht het gemaakte onderscheid een passend middel om dit doel te bereiken en niet disproportioneel. (rov. 5.14)

Hier komt het volgende bij. Als de Staat het verschil in behandeling zou willen elimineren, zal de Nederlandse wetgever samenwerking moeten zoeken met de wetgevers van Aruba, Sint Maarten en

Curaçao. Een alleen voor Caribisch Nederland (BES) geldende wijziging is namelijk niet goed denkbaar, gezien de eenvormige rechtelijke organisatie in de voormalige Nederlandse Antillen en de daarmee nauw samenhangende organisatie van de advocatuur neergelegd in de Advocatenwet BES en de gelijkkluidende Advocatenlandsverordeningen van Aruba, van Sint Maarten en van Curaçao. (rov. 5.15)

De slotsom luidt dat het gerecht de vorderingen van [eiser] terecht heeft afgewezen. (rov. 5.16)

3 Beoordeling van het middel in het principale beroep

- 3.1 Onderdeel 3 van het middel klaagt onder meer dat het onjuist althans onbegrijpelijk is dat het hof (in rov. 5.13, eerste volzin) overweegt dat sprake is van een fundamenteel andere wijze van rechtsbedeling. Het onderdeel voert aan dat dit een ondeugdelijk argument is om [eiser] niet als advocaat bij de Hoge Raad in burgerlijke zaken toe te laten. De cassatieprocedure is in Caribische zaken in hoofdlijnen hetzelfde als in (Europees) Nederlandse zaken. Dat de rechtsbedeling in feitelijke instanties anders is, doet er niet toe. Het onderdeel klaagt in aanvulling hierop dat daarom ook onjuist is wat het hof in rov. 5.13 vanaf de tweede volzin heeft overwogen.
- 3.2 De Hoge Raad is ook de hoogste rechter van het Caribische deel van het Koninkrijk en als uitgangspunt geldt dat het voor advocaten uit het Caribische deel van het Koninkrijk mogelijk moet zijn om toegelaten te worden als advocaat bij de Hoge Raad in burgerlijke zaken zodat zij in die zaken voor hun eigen hoogste rechter kunnen procederen.
- 3.3 Dit uitgangspunt sluit aan bij een advies van een werkgroep onder voorzitterschap van A.J.A. van Dorst, toenmalig vicepresident van de Hoge Raad, van 27 juni 2013. Die werkgroep gaf het advies op verzoek van de toenmalige president van de Hoge Raad. In het advies ging de werkgroep in op de vraag of voor advocaten uit het Caribische deel van het Koninkrijk de mogelijkheid moet worden geopend om de hoedanigheid van advocaat bij de Hoge Raad te verkrijgen. De werkgroep zag geen grond voor het maken van onderscheid tussen advocaten die zijn gevestigd in het Europese deel van het Koninkrijk en advocaten die zijn gevestigd in het Caribische deel van het Koninkrijk. Wel dienden volgens het advies voor beide groepen advocaten gelijke eisen te gelden als zij de hoedanigheid van advocaat bij de Hoge Raad wensten te verkrijgen.
- 3.4 In deze cassatieprocedure heeft de Staat naar voren gebracht (zie de conclusie van de Advocaat-Generaal onder 3.30) dat de mogelijkheid van toelating van advocaten uit het Caribische deel van het Koninkrijk als advocaat bij de Hoge Raad de aandacht heeft van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Toelating zou volgens de Staat plaats moeten vinden op basis van gelijke normen als die welke gelden voor advocaten in het Europese deel van het Koninkrijk. Daartoe moet volgens de Staat sprake zijn van een gelijk niveau van kwaliteits- en toezichtsnormen. Het gaat daarbij niet alleen om de specifieke vakbekwaamheidseisen voor advocaten bij de Hoge Raad en het daarbij behorende toezicht, maar ook om de eisen voor het verkrijgen van de stageverklaring en de (permanente) vakbekwaamheidseisen die voor alle advocaten gelden nadat de stageverklaring is verkregen, alsmede het daarbij behorende toezicht.
- 3.5 Het hiervoor in 3.4 weergegeven standpunt van de Staat sluit aan bij een opmerking in de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel voor de Invoeringsrijkswet KEI van de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie dat wordt overwogen om in de (toenmalige) Rijkswet cassatierechtspraak de mogelijkheid te creëren dat advocaten met stageverklaring, ingeschreven bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, zich desgewenst kunnen kwalificeren als advocaat bij de Hoge Raad. De invulling hiervan vergt volgens de minister nog nadere uitwerking en afstemming met diverse partijen.⁴
- 3.6 Het hof heeft geoordeeld dat de situatie van de Bonairiaans-Nederlandse advocaat en die van de Europees-Nederlandse advocaat vergelijkbaar zijn en dat dus sprake is van gelijke gevallen. Doordat een Europees-Nederlandse advocaat cassatieadvocaat kan worden in burgerlijke zaken en een Bonairiaanse-Nederlandse dat niet zonder meer kan, is sprake van ongelijke behandeling, aldus het hof. Het hof heeft vervolgens geoordeeld dat voor deze ongelijke behandeling een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. Ter onderbouwing van die objectieve en redelijke rechtvaardiging heeft het hof onder meer erop gewezen (in rov. 4.2) dat in Europees Nederland voor toelating tot de advocatuur een meerjarige beroepsopleiding moet worden gevolgd, af te sluiten met tentamens, dat permanente educatie verplicht is en dat sprake is van aansluiting van rechtswege bij de orde van advocaten, die een publiekrechtelijk lichaam is met verordenende bevoegdheid. In Caribisch Nederland ontbreken deze organisatorische kenmerken van de advocatuur.
- 3.7 Anders dan de hiervoor in 3.1 weergegeven klachten tot uitgangspunt nemen, is het oordeel van het hof dat sprake is van een fundamenteel andere wijze van rechtsbedeling niet erop gegrond dat de

cassatieprocedure in Caribische zaken fundamenteel verschilt van die in Europees-Nederlandse zaken. Die verschillen zijn er ook niet. Met een fundamenteel andere wijze van rechtsbedeling doelt het hof op de verschillen in de organisatie van de advocatuur en van de rechterlijke macht en op maatschappelijke verschillen tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland.

- 3.8 Zoals hiervoor in 3.2-3.5 is overwogen, zou het ook voor advocaten uit het Caribische deel van het Koninkrijk mogelijk moeten zijn om toegelaten te worden als advocaat bij de Hoge Raad in burgerlijke zaken. De Staat heeft naar voren gebracht dat daartoe in overleg met diverse partijen het stelsel van kwaliteits- en toezichtsnormen in het Caribische deel van het Koninkrijk nader moet worden uitgewerkt. De Staat kan zich redelijkerwijs op dat standpunt stellen, gelet op de huidige verschillen in kwaliteits- en toezichtsnormen. Die verschillen kunnen daarom vooralsnog een objectieve en redelijke rechtvaardiging opleveren voor de ongelijke behandeling van advocaten uit het Caribische deel van het Koninkrijk en advocaten uit het Europese deel van het Koninkrijk. Omdat de mogelijkheid van toelating van advocaten uit het Caribische deel van het Koninkrijk als advocaat bij de Hoge Raad de aandacht heeft van de Staat en verschillende oplossingen denkbaar zijn om die toelating mogelijk te maken, ziet de Hoge Raad thans geen aanleiding in andere zin te oordelen. Uit het voorgaande volgt dat het oordeel van het hof dat de hiervoor in 3.7, laatste volzin, bedoelde verschillen een objectieve en redelijke rechtvaardiging opleveren voor de hier aan de orde zijnde ongelijke behandeling van [eiser] ten opzichte van advocaten in Europees Nederland, niet getuigt van een onjuiste rechtsopvatting en ook niet onbegrijpelijk is.
- 3.9 Op het voorgaande stranden de hiervoor in 3.1 weergegeven klachten.
- 3.10 Onderdeel 6 klaagt dat het oordeel in rov. 5.14, luidende: "Het hof acht het gemaakte onderscheid een passend middel om dit doel te bereiken en niet disproportioneel", onvoldoende reden of rechtvaardiging is voor ongelijke behandeling, althans een ongenoegzaam argument om [eiser] de toegang tot de cassatiebalie te ontzeggen.
- 3.11 De klacht faalt. Het hof doelt met het gemaakte onderscheid op de ongelijke behandeling van Europees-Nederlandse advocaten en Bonairiaans-Nederlandse advocaten wat betreft de mogelijkheid om op te treden als advocaat bij de Hoge Raad in burgerlijke zaken. Het hof heeft in rov. 5.11 geoordeeld – en kunnen oordelen (zie hiervoor in 3.8) – dat voor die ongelijke behandeling een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. In rov. 5.14 stelt het hof vast dat een doel van de Wet versterking cassatierechtspraak is het verbeteren van cassatieschrifturen om de Hoge Raad in staat te stellen zijn kerntaken adequaat uit te oefenen. Het stellen van kwaliteitseisen op het gebied van vakbekwaamheid en toezicht – waartoe ook behoren de eisen en het toezicht die het hof heeft genoemd in rov. 4.2 – dient volgens het hof dus, gelet op de ratio van de Wet versterking cassatierechtspraak, een legitiem doel. Het hof oordeelt vervolgens dat die ongelijke behandeling een passend middel is om dat doel te bereiken en niet disproportioneel. Dit oordeel is, mede in het licht van de overwegingen van het hof in rov. 4.2 en rov. 5.11-5.13, niet onbegrijpelijk of onvoldoende gemotiveerd.
- 3.12 De overige klachten van het middel kunnen niet tot cassatie leiden. De Hoge Raad hoeft niet te motiveren waarom hij tot dit oordeel is gekomen. Bij de beoordeling van deze klachten is het namelijk niet nodig om antwoord te geven op vragen die van belang zijn voor de eenheid of de ontwikkeling van het recht (zie art. 81 lid 1 RO).
- 3.13 Het principale beroep faalt. Daarmee is de voorwaarde waaronder het incidentele beroep is ingesteld, niet vervuld. Het behoeft daarom geen behandeling.

4 Beslissing

De Hoge Raad:

- verwerpt het principale beroep;
- veroordeelt [eiser] in de kosten van het geding in cassatie, tot op deze uitspraak aan de zijde van de Staat begroot op € 873,- aan verschotten en € 2.200,- voor salaris, vermeerderd met de wettelijke rente over deze kosten indien [eiser] deze niet binnen veertien dagen na heden heeft voldaan.

Dit arrest is gewezen door de vicepresident M.J. Kroeze als voorzitter en de raadsheren C.E. du Perron, H.M. Wattendorff, F.J.P. Lock en G.C. Makkink, en in het openbaar uitgesproken door de raadsheer A.E.B. ter Heide

op 4 april 2025.

1 Hof van Discipline 30 september 2013, ECLI:NL:TAHVD:2013:245.

2 Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 30 maart 2022, ECLI:NL:OGFABES:2022:8.

3 Gemeenschappelijk Hof van Justitie 21 november 2023, ECLI:NL:OGHACMB:2023:224.

4 Kamerstukken II 2015/16, 34237 (R2054), nr. 7, p. 5.
