

Vergaderjaar 2016–2017

32 612

Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Wet op de rechterlijke organisatie in verband met de invoering van de mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen aan de civiele kamer van de Hoge Raad (Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad)

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2016

Hierbij bied ik u aan het onderzoeksrapport « De Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad: een tussentijdse evaluatie in het licht van de mogelijke invoering in het strafrecht »¹. Dit rapport volgt op een toezegging van de voormalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan Uw Kamer, gedaan tijdens de behandeling van het Wetsvoorstel prejudiciële vragen aan de Hoge Raad op 28 september 2011, op verzoek van het toenmalig lid Van der Steur.² Voorts wordt hiermee uitvoering gegeven aan de motie Dijkhoff/Van Nispen van 26 november 2014, ingediend tijdens de behandeling van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie van 2015.³

De Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad heeft de prejudiciële procedure bij de civiele kamer van de Hoge Raad geïntroduceerd. Hierdoor kan de rechter in de procedure op verzoek van een partij of ambtshalve de Hoge Raad een rechtsvraag stellen, indien een antwoord op deze vraag nodig is om op de eis of op het verzoek te beslissen en rechtstreeks van belang is voor een veelheid aan vorderingsrechten die gegrond zijn op dezelfde of soortgelijke feiten.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en is verricht door het Maigne Centrum voor Rechtspleging en Conflictoplossing van het Departement Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Utrecht.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Handelingen II 2010/11, nr. 5, item 4.

³ Kamerstuk 34 000 VI, nr. 29.

Het onderzoek en de belangrijkste bevindingen

Civielrechtelijke procedure

Het onderzoek bestaat allereerst uit een tussentijdse inventarisatie van de werking van de Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad in de civiele procedure. Daarbij zijn de door de Hoge Raad behandelde zaken geanalyseerd en is aan de hand van literatuuronderzoek en interviews met de betrokken partijen onderzocht in hoeverre de prejudiciële procedure voldoet aan de gestelde doelen. Deze doelen zijn in de memorie toelichting van de wet als volgt geformuleerd (Kamerstuk 32 612, nr. 3):

- De beantwoording van belangrijke rechtsvragen kan bijdragen aan het tot stand komen van (collectieve) schikkingen. Daarnaast kan het antwoord op een prejudiciële vraag de kwaliteit van de schikking en de acceptatie ervan vergroten.
- De beantwoording van belangrijke rechtsvragen draagt bij aan een optimale vervulling van de rechtsvormende taak van de civiele kamer van de Hoge Raad. Dit komt ook de rechtseenheid en de rechtszekerheid ten goede.
- De beantwoording van rechtsvragen kan het instellen van individuele procedures waarin soortgelijke vragen spelen overbodig maken. Ook kan zij ertoe leiden dat partijen afzien van het instellen van rechtsmiddelen en meer bereid zijn om de zaak te schikken.
- Een spoedige beantwoording van belangrijke rechtsvragen vermindert het gevaar op tegenstrijdige uitspraken van lagere rechters.

De onderzoekers concluderen dat de regeling door de praktijk zeer nuttig en bruikbaar wordt geacht. De onderzoekers concluderen tegelijkertijd dat niet eenvoudig is om op basis van de thans beschikbare gegevens te bepalen of en in hoeverre (alle) van de hiervoor beschreven doelen worden bereikt. De reden hiervoor is dat de tussenevaluatie vrij vroeg – ongeveer 3,5 jaar – na de invoering van de wet is gekomen. Het aantal te evalueren zaken was daarom beperkt (25 zaken) en bovendien van vrij recente datum. Dat maakt het moeilijk om op empirische wijze vast te stellen wat de invloed is van de prejudiciële procedure binnen het Nederlandse rechtsbestel.

Er bestaat volgens de onderzoekers behoefte in de praktijk aan een prejudiciële procedure. Rechters stellen een vraag aan de Hoge Raad wanneer er onduidelijkheid bestaat over een rechtsvraag die in de praktijk vaak speelt. In de praktijk wordt de regeling met enige regelmaat gebruikt en is deze bekend bij de rechtszoekenden en de rechterlijke macht. Daarnaast wordt de regeling gezien als eenvoudig van aard en opzet. Vragen worden relatief snel door de Hoge Raad beantwoord en beëindigen doorgaans het onderliggende geschil. Dit biedt voordelen voor de rechtszoekende die zo sneller een beslissing in zijn zaak krijgt. Voorts wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de rechtsvorming: rechtsvragen die normaliter niet bij de Hoge Raad zouden komen – of pas na lange tijd – worden dankzij de prejudiciële procedure beantwoord. De regeling levert daarmee ook een bijdrage aan de rechtszekerheid en rechtseenheid.

De beantwoorde vragen zijn van belang voor de rechtspraak. De onderzoekers noemen als voorbeeld de zaak betreffende het «bewijsbeslag», waarin de vraag aan de orde was of de regeling voor bewijsbeslag in alle zaken – en niet slechts in zaken van intellectueel eigendom – gebruikt kon worden. Het door de Hoge Raad gegeven antwoord op die vraag dat een bewijsbeslag in beginsel toepasbaar is in alle civiele zaken is opgenomen in de leidraad voor beslag – de beslagsyllabus. Ook zijn er indicaties dat wanneer de prejudiciële procedure wordt toegepast bij

rechtszaken die in feite om één centrale (rechts)vraag draaien, andere rechtszaken voorkomen kunnen worden. Echter, in de praktijk draaien zaken vaak om verschillende (rechts)vragen en feiten, zodat alsnog moet worden geprocedeerd. Ook is niet uitgesloten dat beantwoorde rechtsvragen aanleiding geven tot nieuwe procedures.

Op de vraag of de prejudiciële procedure bijdraagt aan de bereidheid om te schikken, is volgens de onderzoekers verdeeld gereageerd. De door de Hoge Raad gegeven uitspraken geven aanknopingspunten om in de betreffende zaak en soortgelijke zaken, aan de hand van de uitspraak, een schikking te treffen. Daarbij tekenen partijen aan dat een schikking juist tot stand komt wanneer een vraag niet eenduidig kan worden beantwoord – en beide partijen hierdoor worden aangemoedigd om «water bij de wijn» te doen. Tot slot wordt de prejudiciële procedure als kostenefficiënt beoordeeld, aangezien partijen met een prejudiciële verwijzing al in eerste aanleg antwoord hebben op hun vraag, zonder dat eerst nog geprocedeerd moet worden bij het gerechtshof. Ook scheelt het voor partijen dat voor het procederen bij de Hoge Raad geen extra griffierecht is verschuldigd. Partijen zijn wel extra kosten kwijt aan een cassatieadvocaat.

De onderzoekers zijn positief over de werking van de prejudiciële procedure in de praktijk. Slechts enkele (detail) punten van de regeling vragen aandacht. Zo komt onder meer uit het onderzoek naar voren dat er zich – op enig moment – een te groot aanbod aan zaken zou kunnen voordoen. Voorts is gebleken dat feitenrechtlers soms onderling vooroverleg hebben om een eventueel te stellen prejudiciële vraag af te stemmen. Deze afstemming is op zich goed voorstelbaar, maar zou omwille van de transparantie ook aan partijen kenbaar moeten worden gemaakt. Om dezelfde reden pleiten de onderzoekers voor openbaarmaking van uitspraken van rechtbanken en gerechtshoven waarin prejudiciële vragen zijn gesteld dan wel waarin is overwogen om een prejudiciële vraag te stellen, maar daar uiteindelijk toch van is afgezien. Tot slot benoemen de onderzoekers de verplichte advocaatstelling, alsmede de hoogte van de (advocaat)kosten voor de prejudiciële procedure als een mogelijk knelpunt.

De betrokkenen vinden, alles afwegende, dat de rechtsvorming, de rechtszekerheid en de rechtseenheid met de prejudiciële procedure worden gediend. Daarmee is volgens de onderzoekers de regeling in civiele zaken, zeker succesvol genoeg om mee door te gaan.

Eventuele uitbreiding naar de strafrechtelijke procedure

Naast de tussenevaluatie van de civiele prejudiciële procedure hebben de onderzoekers ook onderzocht of en in hoeverre er behoefte bestaat aan uitbreiding van de procedure naar het strafrecht. Het succes van de prejudiciële procedure in civiele zaken betekent niet automatisch dat deze procedure ook in strafzaken moet worden ingevoerd. Er moet een eigenstandige afweging worden gemaakt die is toegespitst op de eigen aard en inrichting van het strafproces.

Evenals in het civiele recht zijn er ook in het strafrecht zaken waarin de Hoge Raad snel duidelijkheid kan verschaffen. Als voorbeeld voor het soort zaken dat daarvoor in aanmerking wordt vaak de Salduz-uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens genoemd. In deze uitspraak heeft het EHRM geoordeeld dat op grond van artikel 6 EVRM een verdachte recht heeft op een bepaalde vorm van bijstand van een raadsman bij politieverhoor. Het voorleggen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad kan in dit soort zaken snel duidelijkheid bieden voor de

rechtspraak en komt ook de rechtseenheid en rechtsvorming ten goede. Ook kan de rechtsbescherming van de (individuele) verdachte worden bevorderd, omdat het recht, anders dan via de reguliere cassatieprocedure, sneller juist wordt toegepast. Evenals in de civiele procedure kan in een strafrechtelijke prejudiciële procedure de Hoge Raad op een vroeg moment in de strafprocedure worden geadieerd, waardoor een efficiëntievoordeel wordt behaald: partijen krijgen sneller duidelijkheid over een rechtsvraag en hoeven hierover, in de verdere verloop van het proces, in beginsel niet meer te procederen. In voorkomende gevallen kan dit ook doorwerken naar andere strafzaken waarin soortgelijke vragen spelen.

Naast deze voordelen kan een prejudiciële procedure in het strafrecht ook nadelen hebben. De onderzoekers noemen de verlenging van het strafproces in individuele gevallen. Daarnaast kan de verdachte ook in voorlopige hechtenis zijn genomen – waarbij een prejudiciële procedure kan leiden tot een langere periode van hechtenis van de verdachte. De verlenging van de procedure betekent ook dat slachtoffers langer in onzekerheid blijven. Dit kan voor het slachtoffer ook een emotionele belasting betekenen. Tot slot heeft het feit dat het bij de feitenrechter lopende strafproces wordt opgeschort, organisatorisch gevolgen: op basis van de agenda's van procespartijen, getuigen en de rechtbanken moeten nieuwe zittingsdata worden gepland en betrokkenen worden opgeroepen. De onderzoekers merken ook op dat het beantwoorden van een prejudiciële vraag niet hoeft te betekenen dat er in het strafrecht minder cassatieberoepen bij de Hoge Raad worden ingesteld. Uit eerder onderzoek is namelijk gebleken dat het zoeken van individuele rechtsbescherming, dan wel het zoeken van uitstel, belangrijke argumenten zijn voor het instellen van cassatieberoep.

De onderzoekers concluderen, de voor- en nadelen afwegend, dat er over het algemeen geen principiële bezwaren zijn tegen invoering van een prejudiciële procedure in strafzaken. De gevonden knelpunten, die onder andere zitten in het feit dat een verdachte die in voorlopige hechtenis zit door een prejudiciële langer gehecht blijft, zijn volgens de onderzoekers te ondervangen. Zo kan de rechter binnen het huidige wettelijke kader overgaan tot schorsing van de hechtenis. In de huidige praktijk kunnen binnen het bestaande kader bepaalde zaken al snel aan de Hoge Raad worden voorgelegd, bijvoorbeeld op basis van afspraken tussen rechterlijke macht en betrokken partijen, waardoor belangrijke zaken geprioriteerd worden. Ook blijkt het aantal zaken en onderwerpen dat uiteindelijk bij de Hoge Raad komt groter te zijn dan in het civiele recht. Met andere woorden: volgens de onderzoekers zal de bijdrage van de prejudiciële procedure aan de rechtsvorming, rechtszekerheid en rechtseenheid zal in het strafrecht beperkter zijn. Niettemin concluderen de onderzoekers dat de invoering van de procedure te overwegen valt. Daaraan moeten wel een aantal voorwaarden worden gesteld om de gesignaleerde nadelen zoveel mogelijk te ondervangen. De onderzoekers stellen de volgende voorwaarden voor:

- (1) een sobere wettelijke regeling;
- (2) enkel de mogelijkheid voor het stellen van zuivere rechtsvragen vanuit een concrete strafzaak die onder de feitenrechter is;
- (3) de (zuivere) rechtsvraag moet een zaakoverstijgend belang hebben (waarbij ook ruimte is voor rechtsvragen uit zogenaamde «megazaken»);
- (4) de feitenrechter en de Hoge Raad zijn beide poortwachter voor het stellen dan wel ontvangen van prejudiciële vragen;
- (5) de feitenrechter en de Hoge Raad voeren op basis van open wettelijke criteria een selectiebeleid dat ook prioritering en beheersbaarheid van te beantwoorden rechtsvragen mogelijk maakt;

- (6) er geldt geen motiveringsplicht voor de Hoge Raad voor diens beslissing om een prejudiciële vraag niet te ontvangen, maar er geldt wel een motiveringsplicht voor de feitenrechter die een verzoek van de verdediging of een vordering van het Openbaar Ministerie tot het stellen van een vraag afwijst;
- (7) de inbreng van derden in de prejudiciële procedure is mogelijk met toestemming van de Hoge Raad, hetgeen dan ook voor het slachtoffer van het tenlastegelegde geldt;
- (8) als uitgangspunt geldt dat binnen een termijn van zes maanden, en – waar mogelijk – korter, een antwoord van de Hoge Raad op de prejudiciële vraag wordt verkregen;
- (9) de kosten door verdachte te maken als gevolg van een prejudiciële procedure worden vergoed.

Daarnaast wijzen de onderzoekers erop dat nog aanvullende voorzieningen nodig zijn die zien op de details van de regeling, zoals de verplichting om partijen te horen over het voornemen van de rechter om een prejudiciële vraag te stellen en de mogelijkheid van het herformuleren van een prejudiciële vraag door de Hoge Raad, onder nader te bepalen omstandigheden.

Appreciatie en vervolgstappen

Ik heb met veel belangstelling kennis genomen van het onderzoek. Het is een grondig onderzoek geworden dat veel waardevolle informatie bevat over het functioneren van de prejudiciële procedure in de praktijk. Daarvoor heb ik waardering.

Uit het onderzoek komt duidelijk naar voren dat de Wet prejudiciële vragen aan de civiele kamer van de Hoge Raad goed functioneert en dat stemt tot tevredenheid. De door de onderzoekers genoemde aandachts- en verbeterpunten geven mij op dit moment geen aanleiding tot wijziging van beleid of regelgeving.

De onderzoekers signaleren dat het aantal prejudiciële vragen is toegenomen – en dat dit op enig moment in de toekomst mogelijk tot problemen leidt. Tegelijkertijd stellen ze vast, en ik deel die visie, dat de Hoge Raad zelf te zijner tijd deze ontwikkeling kan remmen, onder meer door strengere criteria te gaan hanteren voor de beantwoording van prejudiciële vragen. Ik zal deze (mogelijke) ontwikkeling blijven volgen, door deze te betrekken bij een volgende wetsevaluatie.

Wat betreft de invoering van de prejudiciële procedure in het strafrecht, onderschrijf ik de voor- en nadelen die de onderzoekers schetsen. Ik ben alles overwegend tot het oordeel gekomen dat de mogelijkheid van een prejudiciële procedure in het strafrecht positief moet worden gezien. Ik zal op korte termijn de uitkomsten van het onderzoek bespreken met de betrokken belanghebbende partijen (OM, NOVA, RvdR, RvR en Hoge Raad). De uitkomsten van deze besprekingen neem ik mee in de modernisering van Boek 5 van het Wetboek van Strafvordering. Ik zal uw Kamer hierover in één van de voortgangsbrieven nader informeren.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur