

Vergaderjaar 2017–2018

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)

F

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2017

De Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad heeft in 2012 de prejudiciële procedure bij de civiele kamer van de Hoge Raad geïntroduceerd.¹ Deze procedure geeft de mogelijkheid aan de rechtbank of het gerechtshof om op verzoek van een partij of ambtshalve de Hoge Raad een rechtsvraag te stellen, indien een antwoord op deze vraag nodig is om te beslissen in «massazaken» of ter beantwoording van een vraag die zich in talrijke andere zaken voordoet.² Binnen vijf jaren na inwerkingtreding van deze wet moet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk worden uitgebracht.³ Aangezien de wet op 1 juli 2012 in werking is getreden, zend ik u bijgaand de resultaten van de eindevaluatie⁴.

Op 28 september 2016 heb ik u het rapport van het Mouton Centrum voor Rechtspleging en Conflictoplossing van het Departement Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Utrecht aangeboden waarin een grondige tussenevaluatie is verricht.⁵ In dit onderzoek 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 bij de wet gestelde doelen. Deze doelen zijn kort samengevat:

- 1) een bijdrage leveren aan het tot stand komen van (collectieve) schikkingen en het vergroten van de kwaliteit van de schikking en de acceptatie ervan;
- 2) een bijdrage leveren aan de rechtsvormende taak van de civiele kamer van de Hoge Raad en het bevorderen van rechtseenheid en rechtszekerheid;

¹ St. 2012, 65.

² Artikel 392 lid 1 Rv.

³ Artikel IV van de Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad.

⁴ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 159940.01.

⁵ Kamerstukken I 2016–2017, 32 612 nr. E (bijlage).

- 3) het reduceren van procedures waarin soortgelijke rechtsvragen spelen en het reduceren van het instellen van rechtsmiddelen; en
- 4) het verminderen van het gevaar op tegenstrijdige uitspraken van lagere rechters.

Uit het genoemde onderzoek bleek dat de prejudiciële procedure in civiele zaken door de praktijk zeer nuttig en bruikbaar wordt geacht. Hierbij is aangetekend dat het niet eenvoudig is om op basis van de beschikbare gegevens te bepalen of en in hoeverre (alle) van de hiervoor beschreven doelen worden bereikt. Dit zou overigens ook na een langere tijd waarschijnlijk zeer lastig vast te stellen zijn. Er kwam een aantal bescheiden aandachtspunten naar voren. Zo zouden in de toekomst mogelijk teveel vragen aan de Hoge Raad kunnen worden gesteld. Aangezien prejudiciële vragen met voorrang worden afgedaan, zou een te grote toestroom aan vragen een nadelig effect kunnen hebben op de zaken die in de «reguliere» cassatieprocedure worden behandeld. Verder bleek dat tussen feitenrechters soms onderling enig overleg plaatsvindt over eventueel te stellen prejudiciële vragen. Gepleit werd voor meer transparantie op dit punt. Aandacht is ook gevraagd voor betere openbaarmaking van uitspraken van rechtbanken en gerechtshoven waarin prejudiciële vragen aan de orde zijn. Tot slot zijn de verplichte bijstand van een cassatieadvocaat en de bijbehorende kosten als een aandachtspunt genoemd. Deze aandachtspunten gaven bij de tussenevaluatie geen aanleiding tot wijziging van de wet.⁶

Sinds de periode van de afronding van het onderzoek (1 januari 2016) tot 1 oktober 2017 zijn 24 prejudiciële vragen gesteld in civiele zaken aan de Hoge Raad. Een overzicht hiervan is opgenomen in de bijlage behorende bij deze brief. Gelet op het recent (in 2016) verrichte grondige onderzoek dat in het kader van de tussenevaluatie is verricht, heb ik gekozen om de eindevaluatie te verrichten aan de hand van een expertbijeenkomst met vertegenwoordigers van de bij de prejudiciële procedure betrokken organisaties. Deze expertbijeenkomst heeft op 27 november 2017 plaatsgevonden. Vertegenwoordigers van de Hoge Raad, het parket bij de Hoge Raad, de advocatuur, de wetenschap en de feitenrechtspraak hebben hieraan deelgenomen. Tijdens deze bijeenkomst zijn de uitkomsten van het onderzoek uit 2016 getoetst aan de hand van de volgende vragen:

- 1) Voldoet de prejudiciële procedure bij de Hoge Raad in civiele zaken nog steeds aan de gestelde doelen?
- 2) Wat zijn de ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten die uit het rapport voortvloeiden?
- 3) Zijn er nieuwe aandachtspunten of andere ontwikkelingen die u wilt meegeven?

Uit de gehouden expertbijeenkomst blijkt dat de prejudiciële procedure nog steeds voldoet aan de door de wetgever gestelde doelen, al blijft het kwantitatieve effect lastig te meten. De rechter stelt relevante rechtsvragen die in verschillende zaken spelen. De praktijk ervaart de procedure bij de Hoge Raad als snel en laagdrempelig. Het antwoord dat de Hoge Raad geeft, wordt door de rechtspraak nuttig geacht en kan leiden tot snellere behandeling van meerdere zaken. Daarmee biedt de prejudiciële procedure meerwaarde ten opzichte van de reguliere cassatieprocedure. Het is niet goed te voorspellen of er op een gegeven moment een te groot aantal vragen zal worden gesteld en of hierdoor de tijdige afdoening van reguliere cassatiezaken in het gedrang zouden kunnen komen. Dit hangt mede af van de vraag of en in hoeverre nieuwe wetgeving leidt tot nieuwe

⁶ Kamerstukken I 2016–2017, 32 612 nr. E.

rechtsvragen die beantwoording behoeven door de Hoge Raad. Op dit moment is de toestroom nog niet te groot. In het onderzoeksrapport uit 2016 is aangegeven dat feitenrechters partijen meer openheid zouden moeten geven over onderlinge afstemming van vragen. Tijdens de expertbijeenkomst is gewisseld dat in de praktijk geen echte afstemming plaatsvindt. Hooguit vragen rechters in algemene bewoordingen aan collega's of behoefte bestaat aan beantwoording van een bepaalde rechtsvraag. Er wordt geen procesdossier gedeeld. De belangen van partijen worden niet geschaad, te meer omdat de wettelijke regeling al waarborgt dat partijen zich kunnen uitlaten over het voornemen een vraag te stellen, alsmede over de inhoud van de stellen vraag.⁷

Sinds de tussenevaluatie is op het gebied van publicatie van uitspraken het nodige verbeterd. De Hoge Raad heeft een aparte website ingericht voor prejudiciële vragen.⁸ Daarop zijn bijna alle uitspraken van de feitenrechter te vinden waarin vragen zijn gesteld. Verder geeft de website aan wat de laatste stand van zaken is van nog aanhangige zaken. Na beantwoording van vragen worden de antwoorden eveneens op de genoemde website gepubliceerd. Dit zijn goede stappen die voorzien in een praktijkbehoefte. Er is nog wel opgemerkt dat uitspraken van de feitenrechter waarbij prejudiciële vragen zijn gesteld wat sneller op rechtspraak.nl zouden kunnen worden gepubliceerd. Bezien wordt of dit op korte termijn kan worden gerealiseerd.

Het is voorstelbaar dat voor bepaalde partijen de verplichte bijstand van een cassatieadvocaat, met inbegrip van de daarmee gemoeide kosten, een drempel vormt om zich te laten vertegenwoordigen bij de Hoge Raad. De cassatieadvocaat levert echter een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van processtukken die aan de Hoge Raad worden overgelegd. Vanuit de cassatieadvocatuur bestaat veel belangstelling om op te treden in een prejudiciële procedure, waardoor deze bijstand wat laagdrempeliger wordt aangeboden. De Hoge Raad neemt ook kennis van het proces-verbaal van de zitting alsmede van de processtukken die in feitelijke instantie zijn overgelegd. Daarmee kan de Hoge Raad de standpunten van partijen betrekken bij de beantwoording van de prejudiciële vragen, ook als partijen geen verdere inbreng leveren aan de Hoge Raad. Al met al was het gevoelen dat de verplichte bijstand van een cassatieadvocaat geen onoverkomelijke drempel vormt voor partijen of derden om hun standpunt in de procedure over het voetlicht te brengen en dat de ervaren kwaliteit van de cassatieadvocatuur een meerwaarde in prejudiciële procedures heeft.

Verder is gesproken over nieuwe ontwikkelingen en aandachtspunten. Er is in dit verband opgemerkt dat de feitenrechter soms moet kiezen of rechtsvragen met een Europeesrechtelijke dimensie aan het Hof van Justitie van de Europese Unie dan wel aan de Hoge Raad moeten worden gesteld. Dit is een keuze die de feitenrechter het beste kan maken op basis van de voorliggende omstandigheden. Algemene regels zijn hiervoor niet te geven.

Ik concludeer, vijf jaar na invoering van de Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad, op basis van het eerder gehouden onderzoek en de expertbijeenkomst dat de prejudiciële procedure goed functioneert. Voor zover na te gaan, beantwoordt de procedure aan de bij de Wet gestelde doelen. Ik stel vast dat sinds de tussentijdse evaluatie goede stappen zijn gezet met het oog op publicatie van uitspraken om de bij de tussentijdse evaluatie

⁷ Vgl. artikel 392 lid 2 Rv.

⁸ <https://www.hogeraad.nl/prejudiciële-vragen>

geconstateerde aandachtspunten weg te nemen. Dit stemt mij tevreden. Ik zie dan ook geen aanleiding om nader onderzoek te verrichten of om de wet aan te passen. Uiteraard zal ik de ontwikkelingen blijven volgen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker