

9. Samenvatting

9.1 Introductie

In deze samenvatting worden de twee hoofdlijnen van het onderzoek bij elkaar genomen. Ten eerste, in paragraaf 9.3, de evaluatie van de (civielrechtelijke) Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad. Ten tweede gaat paragraaf 9.4 in op de vraag naar de mogelijkheid van invoering van een dergelijke regeling in het strafrecht, en zo ja, onder welke omstandigheden en voorwaarden. Zo beantwoorden wij meteen ook de tweeledige vraag die aan dit onderzoek ten grondslag lag, in paragraaf 1.4 als volgt geformuleerd:

- *Hoe werkt de huidige procedure voor het stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad in het civiele recht, en*
- *is het mogelijk, en zo ja, onder welke omstandigheden, om in het strafrecht een prejudiciële vraagprocedure in te voeren?*

Daaraan voorafgaand behandelt paragraaf 9.2 eerst nog kort de aanpak en methode van dit onderzoek.

9.2 Aanpak en methode

Na de algemene introductie in hoofdstuk 1 is ten behoeve van het onderzoek in met name de hoofdstukken 2, 3 en 6 gebruik gemaakt van gebruikelijke en beproefde juridische onderzoeksmethoden, bestaande uit onderzoek en analyse van jurisprudentie inzake het gebruik van de prejudiciële procedure in het civiele recht, wet- en regelgeving, Kamerstukken en literatuur. Deze juridische bronnen dienden ertoe de inhoud en de wijze van toepassing van de wettelijke regeling voor het civiele recht te kunnen analyseren en voor het strafrecht op zoek te gaan naar argumenten voor en tegen een mogelijke invoering van een prejudiciële procedure in het strafrecht.

De hoofdstukken 4 en 7 betreffen het verslag van de meer empirisch georiënteerde onderdelen van het onderzoek. Grotendeels ging het daarbij om interviews, doch daarnaast zijn ook twee expert meetings voor het strafrecht gehouden. Het doel van de 36 interviews binnen het privaatrechtelijke veld was om via de ervaringen van de betrokkenen met de wettelijke regeling en vanuit hun perceptie op de doelen daarvan, tot een antwoord te komen op de vraag in hoeverre de beoogde wettelijke doelen zijn bereikt of niet. Voor de vraag naar de mogelijkheden van een prejudiciële procedure in het strafrecht is via de combinatie van zes interviews met twee expert meetings een beeld verkregen van de richting die voor het strafrecht wenselijk zou kunnen zijn en is er kennis vergaard over de perceptie, de behoeften en de argumenten die men binnen het strafrechtelijke veld heeft. Aldus zijn ter zake (nieuwe) inzichten en argumenten verworven.

De hoofdstukken 5 en 8 betreffen de conclusies voor de privaatrechtelijke en strafrechtelijke gedeelten van het onderzoek. Daarbij brengt hoofdstuk 5 de inzichten uit de civielrechtelijke literatuurstudie, de rechtspraakanalyse en de interviews samen. Hoofdstuk 8 betreft de inzichten en argumenten uit de strafrechtelijke literatuurstudie, uit de interviews en expert meetings en uit het evaluatieonderzoek naar de civielrechtelijke prejudiciële procedure op elkaar en op basis daarvan zijn standpunten ingenomen. De conclusies van hoofdstukken 5 en 8 komen hierna verder aan bod.

9.3 De privaatrechtelijke evaluatie

Voor het eerste deel van die vraag stellen wij, nogmaals, vast dat de Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad (Wpv) een onverdeeld succes is gebleken. De verdere ontwikkeling van het privaatrecht heeft geprofiteerd van de regeling: de rechtsvorming, de rechtseenheid en de rechtszekerheid zijn erdoor gestimuleerd, zoals al bleek uit de paragrafen 3.5 en 5.1. In die gevallen waarin de behoefte aan een richtinggevende uitspraak wordt gevoeld, lukt het om vroeg in een civiele procedure en op korte termijn het (rechtsvormende) antwoord op een prangende rechtsvraag te verkrijgen van de Hoge Raad, en daarmee voldoet de regeling (ook) aan de eigen doelstelling. Uiteraard is niet zeker of dezelfde zaken niet ook op enige moment langs reguliere weg bij de Hoge Raad zouden zijn gekomen, en dus langs die weg dezelfde rechtsvormende resultaten zouden zijn bereikt, maar de betreffende zaken zijn er nu in elk geval eerder gekomen, terwijl andere zaken de Hoge Raad sowieso niet zouden hebben kunnen bereiken, en dat is op zichzelf al winst.

Verder blijkt dat de regeling bekend is, benut wordt, toegankelijk genoeg is, nauwelijks tot problemen of knelpunten aanleiding geeft, door het betrokken veld verwelkomd wordt, en een duidelijke meerwaarde heeft ten opzichte van de alternatieve rechtsvormende (cassatie)instrumenten in het civiele recht die zijn onderzocht. Of zich (ongewenste) neveneffecten hebben voorgedaan laat zich lastig vaststellen, maar concrete aanwijzingen dat er enige effecten zouden zijn ingetreden die onvoorzien en ongewenst zijn, hebben wij niet gevonden.

Dé (sterk verbonden) succesfactoren van (het gebruik van) de regeling zijn wat ons betreft de welwillendheid en de snelheid waarmee de civiele kamer van de Hoge Raad en het civiele Parket bij de Hoge Raad deze zaken heeft aangepakt; men heeft leiderschap getoond. Daarin ligt dan tevens een belangrijke les besloten voor het geval de Wpv zou worden ingevoerd in het strafrecht.

Punten van aandacht en eventueel verbetering – dat zijn dan tevens elementen die bij invoering elders wellicht ook aandacht verdienen – zijn er uiteraard ook nog. Het betreft dan ten eerste de noodzaak te blijven waken voor een te grote toestroom van zaken, gekoppeld aan een daarop aangepaste strengheid als het om de toegangsvoorwaarden van de regeling gaat, en/of wellicht een aanpassing van de snelheid waarmee bepaalde vragen worden beantwoord (door deze lager te prioriteren). Ten tweede is er de (bekritiseerde) rol van de cassatiebalie. De ook wat ons betreft vooralsnog aanwezige toegevoegde waarde daarvan in civiele zaken zal de komende periode (nader) bewezen moeten worden, want anders wordt het huidige systeem op dit punt al snel onhoudbaar in het licht van de regeling in fiscale zaken die zonder verplichte cassatieadvocaat werkt. Ten derde moet rechter klip en klaar zijn over de vraag of er vooroverleg is geweest over een eventuele prejudiciële vraag. Als dat zo was, wordt dat gemeld zodat partijen daarop kunnen reageren. Daarbij past dan nog, ten vierde, dat alle rechterlijke uitspraken die van doen hebben met het afwijzen van, stellen van, reageren op of het afwikkelen van al beantwoorde prejudiciële vragen via rechtspraak.nl gepubliceerd worden. Wij hopen tevens dat de Hoge Raad er vervolgens toe over zal gaan om ook de inbreng van derden over een aan hem gestelde vraag te openbaren, zodat transparant is of er daarvan enige invloed is uit gegaan. Ten vijfde, tot slot, ligt het wat ons betreft, gegeven het algemene maatschappelijke doel van de Wpv om tijdig vragen bij de Hoge Raad te krijgen die anders niet of te laat aldaar zouden komen, in de rede om de kosten van dat publieke belang niet enkel bij de toevallige procespartijen te laten rusten, bijvoorbeeld via een tegemoetkoming uit een daartoe op te richten rechtsvormingsfonds.

9.4 Invoering in het strafrecht?

In het licht van de gegevens die nu beschikbaar zijn, is de prejudiciële procedure in het civiele recht al met al succesvol genoeg om ermee door te gaan. Ook volgt uit die gegevens dat er vanuit de privaatrechtelijke context bezien geen fundamentele bezwaren zijn gerezen tegen een invoering van de wet in andere delen van het recht (hetgeen ook al geschied is in het fiscale recht). Niettemin moet wel worden bedacht dat het strafrecht een geheel eigen context heeft, waarbinnen het strafproces eigen, van het civiele proces te onderscheiden, karakteristieken en kenmerken heeft. Wij wezen daar al op in paragraaf 1.3 en in hoofdstuk 8. Dat betekent dat voor het strafrecht een eigen afweging moet worden gemaakt of het invoeren van een prejudiciële procedure in een behoefte voorziet en een nuttige rol binnen het stelsel van de strafrechtspraak kan vervullen. Daarnaast betekent het sowieso dat, als wordt besloten tot invoering van een prejudiciële procedure in het strafrecht, niet de wettelijke regeling van de civielrechtelijke prejudiciële procedure kan worden overgeplant naar het Wetboek van Strafvordering.

Uit de literatuurstudie, maar vooral uit het kwalitatief empirisch onderzoek, komt naar voren dat er *grosso modo* geen principiële bezwaren zijn tegen invoering van een prejudiciële procedure in strafzaken. Met een dergelijke procedure zouden geen strafvorderlijke beginselen en voorschriften met voeten worden getreden. Voor de knelpunten die zijn gebleken, zijn (pragmatische) oplossingen denkbaar. Daarmee is echter niet gezegd dat er een prejudiciële procedure in strafzaken moet komen.

De literatuurstudie en het kwalitatieve empirisch onderzoek laten zien dat er goede argumenten voor invoering van een prejudiciële procedure in het strafrecht zijn. Uiteraard staan daar argumenten tegenover. Het komt derhalve aan op een weging van die argumenten. Het gaat daarbij om uiteenlopende principiële en praktische argumenten, die soms met elkaar in verband staan, soms elk een eigen gewicht kennen. De weging van die verschillende argumenten kan per persoon verschillen; de uitkomsten van het kwalitatieve empirische onderzoek laten dat ook zien. Een essentieel vertrekpunt in die afweging is de vraag of er een behoefte is aan een prejudiciële procedure in het strafrecht. In dit verband is een belangrijke bevinding van zowel de literatuurstudie als het kwalitatief empirisch onderzoek dat er in het verleden zeker gevallen zijn geweest waarin een prejudiciële procedure op een snelle manier zou kunnen hebben geleid tot een definitieve uitspraak in een strafzaak waarin de feitenrechter het antwoord van de Hoge Raad op de prejudiciële vraag zou hebben meegenomen. Cassatie in het belang der wet en de informele procedure van versneld doorlopen van de gewone rechtsmiddelen van hoger beroep en cassatie zouden in die gevallen geen beter alternatief zijn geweest en kennen elk hun eigen beperkingen. Zo bezien is er een behoefte gebleken. Tegelijkertijd wordt in de literatuur en door professionals waar wij in het onderzoek mee hebben gesproken gezegd dat die gevallen via cassatie in het belang der wet en de informele versnelde procedure zijn afgewikkeld. En zo bezien is er geen of beperkt behoefte; bestaande middelen bieden blijkbaar toereikende oplossingen. In elk geval leeft de opvatting dat de behoefte in het strafrecht minder groot zal zijn dan in het civiele recht, mede omdat in het strafrecht in de regel wel wordt doorgeprocedeerd tot aan de Hoge Raad. Kortom, er worden in het strafrechtelijke veld gerede twijfels geuit over de meerwaarde van een prejudiciële procedure in het strafrecht, maar meer in het algemeen lijkt de houding te zijn dat men niet (principieel) tegen invoering van een dergelijke procedure in het strafrecht is.

Bij deze stand van zaken menen wij dat invoering van een prejudiciële procedure in het strafrecht te overwegen valt. Voor ons wegen daarbij mee de potentiële opbrengsten van de procedure in termen van het versneld verkrijgen van een oordeel van de Hoge Raad over een rechtsvraag, hetgeen kan bijdragen aan rechtsvorming, rechtsbescherming en

verbetering van de kwaliteit van de strafrechtspleging. Ook wijst het enkele bestaan van een prejudiciële procedure op het belang dat wetgever en strafrechtspraak hechten aan de kwaliteit van de strafrechtspraak in een concrete strafzaak en op het niveau van de strafrechtspraak als keten en systeem. Via een prejudiciële procedure wordt immers de feitenrechter, de verdediging en het Openbaar Ministerie een transparant, wettelijk instrument aangereikt dat zij kunnen, doch niet hoeven, benutten om de Hoge Raad als cassatierechter bij de afdoening van de strafzaak te betrekken. Voorts kan bij invoering van de regeling de rechtspraktijk uitwijzen of en zo ja, in welke mate, gebruik van de prejudiciële procedure wordt gemaakt. Pas dan zal daadwerkelijk blijken of er een behoefte is en zo ja, wat die behoefte dan is. Niet uit te sluiten is uiteraard dat het aanbieden van een prejudiciële procedure het gebruik maken daarvan in de hand werkt. Daarnaast laat een prejudiciële procedure het benutten van de bestaande instrumenten van de cassatie in het belang der wet en de informele versnelde procedure onverlet. Al is het voorstelbaar dat minder gebruik zal worden gemaakt van het buitengewone rechtsmiddel van cassatie in het belang der wet, hetgeen aanleiding kan zijn voor een bijstelling van het (verruimde) beleid van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad. Ook speelt voor ons mee dat, gelet op de motie Dijkhoff en Van Nispen, er een parlementaire wens leeft tot invoering van een prejudiciële procedure in het strafrecht. Daarnaast zijn er, als gezegd, geen strafvorderlijke beginselen en voorschriften die zich verzetten tegen invoering van een prejudiciële procedure in het strafrecht, zodat voor ons de gedachte overheerst dat het in elk geval geen kwaad kan als een prejudiciële procedure in het strafrecht wordt ingevoerd ('baat het niet, dan schaadt het niet'). Ten slotte wordt voorkomen dat het strafrecht hier als uitzondering wordt beschouwd, nu er thans zowel een prejudiciële procedure in het civiele recht bestaat als een prejudiciële procedure in het fiscale recht en ook al via een procedure in kort geding voor het strafrecht relevante rechtsvragen via de civielrechtelijke prejudiciële procedure aan de Hoge Raad kunnen worden voorgelegd.

Uit de combinatie van de literatuurstudie, het kwalitatief empirisch onderzoek en het medenemen van de bevindingen van de evaluatie van de civielrechtelijke prejudiciële procedure komt volgens ons duidelijk naar voren dat er dan wel voorwaarden moeten worden gesteld aan een wettelijke regeling van een prejudiciële procedure in het strafrecht. Die voorwaarden laten zich heel kort samenvatten in de zin dat een in te voeren wettelijke regeling moet voldoen aan de volgende kenmerken: een sobere wettelijke regeling, waarin enkel en alleen rechtsvragen aan de Hoge Raad kunnen worden voorgelegd vanuit een concrete strafzaak die onder de feitenrechter is, en waarbij de feitenrechter en de Hoge Raad beiden poortwachter zijn voor het stellen, respectievelijk het ontvangen van prejudiciële vragen, zij beiden op basis van open wettelijke criteria een selectiebeleid moeten kunnen voeren dat ook prioritering en beheersbaarheid van te beantwoorden rechtsvragen mogelijk maakt, zonder motiveringsplicht voor de Hoge Raad bij diens beslissing om een prejudiciële vraag niet te ontvangen, dit alles in een procedure waarin inbreng van derden in de prejudiciële procedure (inclusief het slachtoffer van het tenlastegelegde) mogelijk is, en waarbij binnen een termijn van zes maanden, en – waar mogelijk – korter, een uitspraak van de Hoge Raad op de prejudiciële vraag wordt verkregen, waarbij, ten slotte, de kosten door verdachte te maken als gevolg van een prejudiciële procedure worden vergoed.

9.5 Afronding

Hiermee zijn de uitkomsten van de evaluatie van de prejudiciële procedure in het civiele recht alsmede de mede daarop gebaseerde contouren van de (wenselijkheid van de) invoering van een prejudiciële procedure in het strafrecht geschetst. Als algemeen en afsluitend aandachtspunt geven wij met klem nogmaals mee dat uit het voorgaande volgt dat de introductie van een prejudiciële procedure in strafzaken niet betekent dat de

wettelijke regeling van de prejudiciële procedure in civiele zaken één op één kan of moet worden overgeplant in het Wetboek van Strafvordering en dat dan dezelfde verwachtingen over het nut, de meerwaarde en het gebruik van die prejudiciële procedure mogen gelden. Niettemin zijn wij ervan overtuigd dat het invoeren van de mogelijkheid om in strafzaken prejudiciële vragen te stellen, nuttig kan zijn en de eenheid van het (straf)recht kan bevorderen, alsook kan bijdragen aan zowel de rechtsvorming en de rechtsbescherming in het strafrecht als aan verbetering van de kwaliteit van de strafrechtspleging.