

Contacten met de wetgever

Advies over wetsvoorstellen

De president van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad kunnen op verzoek van de minister van Justitie en Veiligheid advies geven over conceptwetsvoorstellen. In de regel wordt geadviseerd over voorgenomen wetgeving die de organisatie van en de afstemming binnen de rechtspraak betreft en over aanpassingen van het procesrecht. Politieke aspecten en keuzes blijven buiten de advisering.

Bij de keuzes in de advisering wordt in aanmerking genomen dat de president en de procureur-generaal niet vooruit kunnen lopen op een toekomstige procedure bij de Hoge Raad over de uitleg en toepassing van bepalingen die zijn voorgesteld en mogelijk tot wet worden verheven. Ook wordt de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de drie staatsmachten voor de menselijke vrijheid en waardigheid, de beginselen van de democratische rechtsstaat en de waarden van de Europese Unie meegewogen.

De uitgebrachte adviezen worden gepubliceerd op de website van de Hoge Raad. In 2022 hebben de president en procureur-generaal drie inhoudelijke adviezen (in 2021: twee) uitgebracht over voorgenomen wetgeving. Het betreft:

- Advies bij het wetsvoorstel Fiscale verzamelwet 2023
- Reactie op verzoek om zienswijze constitutionele toetsing
- Advies conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie

Dialogoog

Als instituut vervult de Hoge Raad een autonome rol in de goede verhoudingen tussen vertegenwoordigers van de drie staatsmachten. Hierin vervullen de president van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad een verbindende boegbeeldfunctie die zich vooral uit in contacten en gesprekken. Goede verhoudingen dragen bij aan wederzijds respect en begrip voor elkaars verantwoordelijkheid in het staatsbestel en de samenleving. Een rechtstreekse dialoog tussen vertegenwoordigers van de staatsmachten maakt het mogelijk met elkaar van gedachten te wisselen over de gedeelde onderliggende verantwoordelijkheid voor de functie van het recht in de handhaving van de menselijke vrijheid en waardigheid, de beginselen van de democratische rechtsstaat en de waarden van de Europese Unie.

In zo'n dialoog gaat het niet over lopende of toekomstige zaken, maar over onderwerpen die het begrip van en inzicht in elkaars werk bevorderen: wat heeft de een voor informatie nodig over de aard van het werk van de ander om het eigen werk optimaal te kunnen doen? Een voorbeeld van de contacten in 2022 biedt het werkbezoek op 1 november 2022 van leden van de Hoge Raad en het parket bij de Hoge Raad aan de Eerste Kamer. In de tijdelijke plenaire zaal van de Eerste Kamer vond een levendige discussie plaats over diverse algemene aspecten van wetgeving en rechtspraak. Een ander voorbeeld is de instelling door de regering van de Staatscommissie Rechtsstaat in november 2022. Het instellingsbesluit van de regering is

voorbereid mede met behulp van inbreng vanuit de drie staatsmachten in een zogenoemd tripartite overleg, waaraan de president van de Hoge Raad heeft deelgenomen. De inhoud van het jaarverslag van de Hoge Raad wordt in de loop van het jaar geregeld gebruikt als een handvat in de dialoog met vertegenwoordigers van de wetgevende macht.

Signalen aan de wetgever

Sinds 2017 geeft de Hoge Raad in het jaarverslag een overzicht van uitspraken die een signaal aan de wetgever bevatten. In 2022 betreft dit tien uitspraken. Dat waren er ook tien in 2021, acht in 2020, vier in 2019, tien in 2018 en veertien in 2017.

In het overzicht met signalen worden arresten met een signaal aan de wetgever kort aangeduid aan de hand van vier deelonderwerpen: constitutionele toetsing, uitleg en toepassing van wetgeving, de rechtsvormende taak en de rechtsbeschermende taak.

Aan de selectie van de gesignaleerde uitspraken ligt geen systematische benadering ten grondslag. Het overzicht wordt verstrekt tegen de achtergrond van de taken van de Hoge Raad om de rechtseenheid en rechtsvorming te bevorderen en rechtsbescherming te bieden. De wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht hebben wettelijk elk eigen verantwoordelijkheden bij de inzet van wetgeving. Zij delen onder meer het maatschappelijke belang bij effectieve wetgeving die rechtszekerheid biedt aan rechtzoekenden en de samenleving. Bij het dienen van dit belang verkeren zij ook in een wisselwerking met elkaar. Een doeltreffende wisselwerking tussen de drie machten zal onder meer de kwaliteit van het recht bevorderen, evenals de snelheid waarmee knelpunten in de wet kunnen worden herkend en opgelost.

In die wisselwerking ziet de Hoge Raad aanleiding om signalen op te nemen bij knelpunten die hij in zaken voorbij ziet komen bij de toepassing van wetgeving. Door het geven van signalen kan ook worden bevorderd dat voor de rechtspleging en de samenleving inzichtelijk is welke juridisch-technische knelpunten de Hoge Raad tegenkomt bij de behandeling van zaken. Signalen zijn bedoeld als een hulpmiddel naast het wekelijks beschikbaar komen van de uitspraken van de Hoge Raad op rechtspraak.nl. Het is aan de wetgever of die op een signaal van de Hoge Raad wil reageren, bijvoorbeeld met een wetgevingstraject of met een dialoog tussen medewetgevers.

De signalen aan de wetgever in de jaarverslagen van de Hoge Raad zijn variabel van aard. Het kan bijvoorbeeld gaan om het wijzen op juridisch-technische knelpunten, maar ook om het aankaarten van een rechtstekort. Bij juridisch-technische aandachtspunten gaat het bijvoorbeeld om leemtes in de wet, regels die in strijd zijn met voorschriften van hogere orde, onduidelijke regelingen of regelingen die niet goed op elkaar zijn afgestemd. Het aankaarten van een rechtstekort komt voort uit de taak van de Hoge Raad om rechtsbescherming te bieden en de rechtsontwikkeling te bevorderen.

Signalen van de Hoge Raad aan de wetgever hebben geen betrekking op keuzes die niet aan de rechter zijn, zoals politieke keuzes. Soms kan de Hoge Raad binnen de bandbreedte van zijn taken een oplossing voor een gesignaleerd knelpunt bieden in de uitspraak in een zaak. Soms blijkt uit een uitspraak dat dit op grond van het toepasselijke recht juist niet mogelijk of wenselijk is. Signalen van de Hoge Raad aan de wetgever zijn beperkt tot kwesties die de Hoge Raad bij de behandeling van zaken tegenkomt.

Arresten

Constitutionele toetsing

In hun reactie op het verzoek van de minister voor Rechtsbescherming om een zienswijze over constitutionele toetsing hebben de president van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad onder meer vermeld dat de rechter naar huidig recht al kan oordelen over de grondwettigheid van andere algemene wettelijke voorschriften dan wetten in formele zin. Dit is bijvoorbeeld te zien in een uitspraak van de belastingkamer van de Hoge Raad van 27 mei 2022 ([ECLI:NL:HR:2022:752](#)). In die uitspraak is geoordeeld dat de bijzondere regel van punt 1 van onderdeel B1 van de Bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht in strijd is met het discriminatieverbod van artikel 1 van de Grondwet en buiten toepassing moet blijven. Met die bijzondere regel had de besluitgever een aanvankelijk niet in het Besluit proceskosten bestuursrecht opgenomen onderscheid aangebracht tussen enerzijds procedures inzake waarderingsbeschikkingen op grond van de Wet waardering onroerende zaken (hoofdstukken III en IV Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ)) en de heffing van belasting voor personenauto's en motorrijwielen (Hoofdstuk III Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 (Wet bpm)) en anderzijds de overige procedures. Het onderscheid hield in dat voor die overige procedures de waarde per punt met ingang van 1 juli 2021 was verhoogd en voor de procedures inzake de Wet WOZ en de Wet bpm niet. In de toelichting was met betrekking tot het onderscheid gewezen op de vrees van gemeenten dat een hogere proceskostenvergoeding leidt tot een nog groter beroep op de bestuursrechter door no-cure-no-pay-bureaus, met name in zaken op het gebied van de Wet WOZ, en op de klacht, met name van gemeenten, dat de proceskostenvergoeding voor deze bureaus in dit type zaken een te eenvoudig verdienmodel oplevert. Die toelichting bevatte naar het oordeel van de Hoge Raad geen aanwijzingen aan de hand waarvan het realiteitsgehalte van die klachten en vrees kan worden beoordeeld, voor zover het om de kosten in beroep en in hoger beroep gaat. Na ook de overige in de toelichting gegeven redenen voor het onderscheid te hebben beschouwd, kwam de Hoge Raad tot de conclusie dat de besluitgever niet in redelijkheid mocht aannemen dat het gemaakte onderscheid betrekking heeft op ongelijke gevallen, en dat geen objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat voor het gemaakte verschil in behandeling.

Uitleg en toepassing van wetgeving

Bij de uitleg en toepassing van wetgeving in een uitspraak van de Hoge Raad komt soms aan de orde dat een bepaald knelpunt in wetgeving al wel door de wetgever is gesignaleerd, maar nog niet is opgelost. Een voorbeeld hiervan biedt een uitspraak van de civiele kamer van 21 januari 2022 ([ECLI:NL:HR:2022:61](#)) waarin is gesignaleerd dat wanneer de verhuurder optreedt als warmteleverancier, sprake is van tegenstrijdige wettelijke regelingen (art. 7:237 lid 2 BW en de Warmtewet 2014). Geoordeeld is dat de in het BW gewaarborgde bescherming van de huurder in dat geval prevaleert. Daaruit volgt dat een verhuurder kapitaals- en onderhoudslasten van een warme-koudeopslag-installatie (WKO installatie) niet als servicekosten aan huurders in rekening kan brengen en dat er geen ruimte bestaat om de kosten te verdisconteren in de maximaal redelijke huurprijs. Hierbij heeft de Hoge Raad opgemerkt dat het tot het domein van de wetgever behoort om een oplossing te bieden. De wetgever heeft blijk gegeven van de opvatting dat de kapitaals- en onderhoudslasten als servicekosten aan de huurder in rekening gebracht behoren te kunnen worden. Met het oog daarop is op 13 juli 2018 een ontwerp-besluit tot wijziging van het Besluit servicekosten gepubliceerd voor internetconsultatie. Na afloop van die consultatie waren ten tijde van de uitspraak van de Hoge Raad echter (nog) geen nadere stappen gezet in het wetgevingsproces.

In een uitspraak van 23 december 2022 ([ECLI:NL:HR:2022:1936](#)) heeft de civiele kamer van de Hoge Raad beslist dat de rechtsverhouding tussen echtgenoten zich verzet tegen

overeenkomstige toepassing van een korte verjaringstermijn zoals geregeld in de artikel 3:307-3:310 BW op vergoedingsrechten tussen echtgenoten. Daaraan ligt ten grondslag dat volgens de wetgever van echtgenoten niet kan worden verwacht dat zij tijdens het huwelijk rechtsmaatregelen tegen elkaar treffen. De Hoge Raad signaleert dat dit uitgangspunt ook de vraag kan doen rijzen of overeenkomstige toepassing van artikel 3:306 BW wél op haar plaats is. Die vraag verliest aan belang indien na beëindiging van het huwelijk nog voldoende gelegenheid bestaat om alsnog rechtsmaatregelen te treffen. De wet voorziet in dit verband in een verlenging van de verjaringstermijn. Deze verlenging belooft echter slechts zes maanden (artikel 3:320 BW in verbinding met artikel 3:321 lid 1, aanhef en onder a, BW). Voor rechtsvorderingen uit periodieke verrekenbedingen heeft de wetgever deze termijn te kort bevonden en tot drie jaar verlengd (artikel 1:141 lid 6 BW), op de grond dat juist in de eerste periode na uiteengaan emoties de overhand hebben. Niet duidelijk is waarom de wetgever de termijn niet ook tot drie jaar heeft verlengd voor andere rechtsvorderingen tussen echtgenoten, zoals die uit vergoedingsrechten.

In een uitspraak van 27 september 2022 ([ECLI:NL:HR:2022:1319](#)) heeft de strafkamer van de Hoge Raad geoordeeld over de uitleg en toepassing van artikel 6:6:6 van het Wetboek van Strafvordering. In dit artikel staat: "De rechter die kennisneemt van het beroep kan, gehoord het openbaar ministerie, een bevel tot dadelijke uitvoerbaarheid van een straf of maatregel opheffen of schorsen." De uitspraak ging over de vraag of de raadkamer van een gerechtshof bevoegd is om te oordelen over een verzoek tot opheffing of schorsing van een bevel dadelijke uitvoerbaarheid. De Hoge Raad voegde de volgende opmerkingen toe. Artikel 6:6:6 Sv heeft geen betrekking op het geval waarin het gerechtshof in zijn uitspraak een bevel tot dadelijke uitvoerbaarheid van een straf of maatregel heeft gegeven en tegen de uitspraak beroep in cassatie is ingesteld, en bijvoorbeeld een regeling zoals die op grond van artikel 75 Sv voor de voorlopige hechtenis geldt, is niet getroffen. Het is aan de wetgever om hiervoor een voorziening te treffen als hij dat wenselijk vindt.

Rechtsvormende taak

Voor de beantwoording van de vraag of een persoon Nederlander is, kan het noodzakelijk zijn onderzoek te doen naar het verleden teneinde te kunnen beoordelen of die persoon het Nederlanderschap van rechtswege heeft verkregen. Bij wijze van prejudiciële vraag legde het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba aan de civiele kamer van de Hoge Raad voor of in het kader van de vaststelling van het Nederlanderschap een grens in de tijd geldt voor het doen van onderzoek door de autoriteiten. In de uitspraak van 25 februari 2022 ([ECLI:NL:HR:2022:331](#)) heeft de Hoge Raad in antwoord op die vraag geoordeeld dat de toepasselijke wetgeving geen begrenzing in de tijd kent voor het betwisten door de autoriteiten van de nationaliteit en voor het doen van onderzoek naar de nationaliteitsgeschiedenis, en dat het de rechtsvormende taak van de Hoge Raad te buiten gaat om daaraan een termijn te stellen. Het is naar het oordeel van de Hoge Raad aan de wetgever om te beslissen of hieraan een termijn dient te worden gesteld, en zo ja, welke.

De procureur-generaal bij de Hoge Raad vroeg de Hoge Raad in een vordering tot cassatie in het belang van de wet naar de toelaatbaarheid van procesafspraken in strafzaken. In de uitspraak van 27 september 2022 ([ECLI:NL:HR:2022:1252](#)), die in dit jaarverslag ook in de rubriek Strafzaken aan de orde komt, heeft de Hoge Raad in inleidende opmerkingen onder meer het volgende opgemerkt.

Mede gelet op de verschillende verschijningsvormen waarin procesafspraken zich kunnen voordoen, zowel wat betreft de wijze van totstandkoming als ten aanzien van de inhoud ervan,

kan de Hoge Raad geen algemene regels geven over de toelaatbaarheid van procesafspraken in het algemeen of van afdoeningsvoorstellen in het bijzonder. Het eventueel voorzien in een dergelijke algemene regeling ligt op de weg van de wetgever, mede omdat het opstellen van zo'n regeling keuzes vergt die de rechtsvormende taak van de rechter te buiten gaan. De Hoge Raad kan slechts tot op zekere hoogte duidelijkheid verschaffen door het formuleren van aandachtspunten en door in concrete gevallen te beoordelen of de feitenrechter binnen het bestaande wettelijke en verdragsrechtelijke kader op een juiste wijze al dan niet acht heeft geslagen op een in een concrete strafzaak gemaakte procesafpraak.

In een uitspraak van 7 juni 2022 ([ECLI:NL:HR:2022:825](#)) over het verrichten van onderzoekshandelingen met toestemming, zoals het doorzoeken van een auto, heeft de Hoge Raad opgemerkt dat het niet aan de rechter is om in aanvulling op de in de uitspraak genoemde uitgangspunten specifieke vormvereisten te ontwikkelen met betrekking tot het verrichten van strafvorderlijk onderzoek op grond van daartoe verleende toestemming, nu in de voorstellen voor de modernisering van het Wetboek van Strafvordering diverse voorschriften zijn opgenomen over het verrichten van strafvorderlijk onderzoek op grond van daartoe verleende toestemming.

Het vooruitzicht dat belastingplichtigen in bepaalde gevallen twee procedures over dezelfde kwestie zouden moeten voeren om rechtsherstel te krijgen, bracht de belastingkamer van de Hoge Raad in een uitspraak van 20 mei 2022 ([ECLI:NL:HR:2022:718](#)) tot een aanwijzing waarmee de kwestie in één procedure wordt behandeld.

In de eerdere uitspraak van 24 december 2021 ([ECLI:NL:HR:2021:1963](#)) is het sinds 2017 geldende forfaitaire stelsel van box 3 op stelselniveau in strijd geacht met het recht op eigendom en het gelijkheidsbeginsel uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De massaalbezwaarprocedure (artikel 25c e.v. Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR)) brengt mee dat alleen de belastingplichtigen van wie het bezwaar voor die procedure is aangewezen, de uitspraak op bezwaar aan de rechter kunnen voorleggen. Andere belastingplichtigen kunnen bij de rechter alleen het oordeel van de inspecteur bestrijden dat de heffing in box 3 voor hen geen individuele en buitensporige last oplevert. Voor (verdergaand) rechtsherstel als bedoeld in de uitspraak van 24 december 2021 hebben zij geen toegang tot de rechter. Wel kunnen zij, als de aanslag onherroepelijk is geworden, de inspecteur om ambtshalve vermindering verzoeken, en over de (gehele of gedeeltelijke) afwijzing van dat verzoek kunnen zij wel naar de rechter. In de uitspraak van 20 mei 2022 staat dat de rechter die uitspraak doet nadat op het massaal bezwaar is beslist, in die lopende procedure ook mag oordelen over het overeenkomstig de uitspraak van 24 december 2021 te bieden rechtsherstel. Hiermee hoeven belastingplichtigen over dezelfde kwestie niet twee procedures te voeren: een procedure die volgens de wettelijke bepalingen inzake massaal bezwaar beperkt moet blijven tot de vraag naar de individuele en buitensporige last, en een procedure over de afwijzing van het verzoek om ambtshalve vermindering.

Artikel 16a, lid 1, Wet bpm maakte vanaf 2012 een onderscheid tussen personenauto's al naar gelang zij voor of na de inwerkingtreding van een tariefverhoging in het Nederlandse kentekenregister zijn ingeschreven, in de vorm van een tegemoetkoming. De Hoge Raad oordeelde in een uitspraak van 3 juni 2022 ([ECLI:NL:HR:2022:826](#)) dat dit onderscheid een discriminatie vormt die in strijd is met artikel 26 IVBPR, artikel 14 EVRM en artikel 1, lid 1, van het Twaalfde Protocol bij het EVRM.

In de uitspraak bespreekt de Hoge Raad de mogelijkheden om rechtsherstel te bieden. Daarbij gaat hij in op verschillende alternatieven voor de tegemoetkoming van artikel 16a, lid 1, Wet bpm en de terughoudendheid van de rechter die in de staatsrechtelijke verhoudingen is

geboden. De Hoge Raad ziet geen aanleiding rechtsherstel te bieden voor het in deze zaak geconstateerde rechtstekort, onder meer omdat de wetgever de geconstateerde discriminatie met ingang van 2022 heeft opgeheven, door het afschaffen van de tegemoetkoming van artikel 16a, lid 1, Wet bpm.

Rechtsbeschermende taak

De tekst van artikel 30fb AWR brengt mee dat belastingrente ook in rekening wordt gebracht over een periode waarin de Belastingdienst vanwege de betaling van een eerdere voorlopige aanslag al over het verschuldigde bedrag aan belasting heeft kunnen beschikken. In een uitspraak van 18 november 2022 ([ECLI:NL:HR:2022:1673](#)) acht de Hoge Raad dit onaanvaardbaar omdat het leidt tot een onverklaarbare afwijking van de regeling van verzuimrente in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarbij de wetgever in de AWR heeft willen aansluiten. Die regeling in de Awb, die op haar beurt is gebaseerd op de regeling van de wettelijke rente in artikel 6:119 BW, houdt in dat rente strekt tot vergoeding van het nadeel dat ontstaat indien de hoofdsom niet tijdig wordt voldaan. Daarom mag geen belastingrente worden berekend over de periode waarin de verschuldigde belasting ter beschikking van de Belastingdienst heeft gestaan.

Inmiddels heeft de Fiscale Verzamelwet 2023 (Stb 2022, 530) tot invoering van artikel 30ia AWR geleid, waarin is bepaald dat de inspecteur de in rekening gebrachte belastingrente kan verminderen als die betrekking heeft op tijdvakken waarin de belasting reeds is voldaan of afgedragen.