

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 2023 hebben de president en procureur-generaal twee inhoudelijke adviezen (in 2022: drie) uitgebracht over voorgenomen wetgeving. Het betreft:

- Advies bij het wetsvoorstel Wet waarborgfunctie Awb
- Advies bij het wetsvoorstel Wet op de politieke partijen

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 2023 biedt het werkbezoek op 7 november 2023 van leden van de Eerste Kamer aan de Hoge Raad. In interactieve sessies tussen leden van de Eerste Kamer, de Hoge Raad en het parket bij de Hoge Raad werden vragen gesteld en ervaringen uitgewisseld. Een ander voorbeeld is het gebruik van het jaarverslag. De inhoud van het jaarverslag van de Hoge Raad wordt in de loop van het jaar regelmatig 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 2023 gaat het om zes uitspraken. Dat waren er tien in 2022, tien in 2021, acht in 2020, vier in 2019, tien in 2018 en veertien in 2017.

In dit overzicht over 2023 worden arresten met een signaal aan de wetgever in chronologische volgorde kort aangeduid. Zij gaan over de uitleg en toepassing van wetgeving in het licht van de taken van de Hoge Raad in het bevorderen van de rechtseenheid en de rechtsvorming en het bieden van rechtsbescherming op het individuele en zaaksoverstijgende niveau.

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 vertegenwoordigers van de drie machten zal onder meer de kwaliteit van het recht bevorderen. Het opnemen van signalen aan de wetgever in het jaarverslag van de Hoge Raad is in de loop der jaren uitgegroeid tot een signaal op zichzelf dat het van belang is om vanuit het zicht op rechterlijke uitspraken in de rechtspraak eraan bij te dragen dat knelpunten in de wet tijdig kunnen worden herkend en opgelost.

Zo kunnen uitspraken in dit overzicht een knelpunt bevatten dat de Hoge Raad in een zaak voorbij heeft zien komen bij de toepassing van wetgeving. Het geven van signalen kan in de rechtspleging en de samenleving bevorderen dat mensen inzicht hebben in juridisch-technische knelpunten die 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 in een uitspraak in een zaak een oplossing voor een gesignaleerd knelpunt bieden. 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 tegenkomt bij de behandeling van zaken.

Arresten

In twee uitspraken van 31 januari 2023 ([ECLI:NL:HR:2023:128](#) en [ECLI:NL:HR:2023:81](#)) van de strafkamer van de Hoge Raad was het beoordelingskader in beklagprocedures over inbeslagneming aan de orde. In deze uitspraken wijdde de Hoge Raad ook overwegingen (in

beide uitspraken in rechtsoverweging 2.6) aan nadelen van het huidige stelsel van rechtsmiddelen in beklagprocedures over inbeslagneming. Daarbij werd acht geslagen op onder meer strafvorderlijk onderzoek, tijdsverloop, rechtstoepassing, het karakter van beslissingen in beklagprocedures en de procedurele eisen die voortvloeien uit de rechtspraak van het EHRM. De Hoge Raad overwoog dat het aan de wetgever is of in een andere inrichting van het stelsel van rechtsmiddelen rond de beklagprocedure wordt voorzien. In een uitspraak van 18 augustus 2023 ([ECLI:NL:HR:2023:1094](#)) over omzetbelasting en privégebruik van een door de werkgever aan de werknemer ter beschikking gestelde personenauto signaleerde de belastingkamer dat het vierde lid van artikel 25e AWR geen melding maakt van op aangifte voldane belasting, waartoe de omzetbelasting behoort. Die bepaling bevat een regeling voor gevallen waarin de inspecteur bij een onherroepelijke rechterlijke uitspraak in de proefprocedure, bedoeld in het eerste of tweede lid van artikel 25e AWR, geheel of gedeeltelijk in het ongelijk is gesteld. Uit de tweede volzin van art. 25e lid 4 AWR volgt dat de inspecteur in zo'n geval binnen zes maanden na de kennisgeving van de collectieve uitspraak een teruggaaf verleent als het bezwaar betrekking heeft op ingehouden of op aangifte afgedragen belasting. De bepaling vermeldt niet op aangifte voldane belasting, zoals de omzetbelasting. De Hoge Raad oordeelde dat de wetgever dit kennelijk over het hoofd heeft gezien en heeft deze bepaling naar analogie van artikel 65 lid 2 AWR ook van toepassing geacht op belasting die op aangifte wordt voldaan.

In een uitspraak van 25 augustus 2023 ([ECLI:NL:HR:2023:1130](#)) van de civiele kamer van de Hoge Raad over erfrecht (verzet tegen een uitdelingslijst, artikel 4:218 lid 3 van het Burgerlijk Wetboek) oordeelde de Hoge Raad over een beroep in cassatie dat was ingesteld tegen een beschikking van de kantonrechter. Tegen die beschikking stond geen hoger beroep open. Op grond van artikel 80 lid 1 van de Wet op de rechterlijke organisatie (RO) was het cassatieberoep ontvankelijk, maar kunnen tegen de beschikking van de kantonrechter geen rechtsklachten worden aangevoerd. Wel kan worden aangevoerd dat de beschikking niet de gronden inhoudt waarop deze berust (artikel 80a lid 1, aanhef en onder a, RO). De Hoge Raad overwoog dat bij de rechtvaardiging van deze beperking vraagtekens kunnen worden geplaatst in een procedure zoals deze, waarin het financiële belang groot kan zijn en de beperking niet geldt als een andere procedure wordt gevolgd, namelijk benoeming van een rechter-commissaris voor de vereffening volgens artikel 4:208 lid 1 van het Burgerlijk Wetboek. De Hoge Raad vermeldde dat uit de wetsgeschiedenis niet blijkt dat de wetgever onder ogen heeft gezien dat artikel 80 lid 1 RO van toepassing is als er geen rechter-commissaris wordt benoemd. Dit gaf echter onvoldoende grond om artikel 80 lid 1 RO in deze zaak buiten toepassing te laten.

Een uitspraak van 1 september 2023 ([ECLI:NL:HR:2023:1148](#)) van de civiele kamer van de Hoge Raad gaat over een vraag in het jeugdrecht, namelijk of een perspectiefbesluit van een gecertificeerde instelling via de geschillenregeling van artikel 1:262b BW aan de kinderrechter kan worden voorgelegd. De Hoge Raad oordeelde dat de wet dit niet zelfstandig mogelijk maakt. Een perspectiefbesluit bevat het standpunt van een gecertificeerde instelling over de vraag of terugplaatsing van een uithuisgeplaatste minderjarige bij de ouder(s) nog aan de orde is. De uitspraak werd gedaan op een vordering tot cassatie in het belang van de wet van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. In de uitspraak heeft de Hoge Raad vermeld dat het aan de wetgever is om binnen het stelsel van boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in een rechtsgang te voorzien als de wetgever het wenselijk acht dat het perspectiefbesluit als zodanig door de rechter kan worden getoetst. De kwestie heeft de aandacht van de wetgever (zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2023/24, 31839, nr. 985, p. 4-5).

Een uitspraak van 3 november 2023 van de civiele kamer ([ECLI:NL:HR:2023:1502](#)) heeft betrekking op verplichte geestelijke gezondheidszorg. De zaak ging over de vraag of in een

crisismaatregel, dan wel een machtiging tot voortzetting daarvan (artikel 7:1 en artikel 7:7 van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg, Wvvggz) kan worden bepaald dat de betrokkene wordt opgenomen in een forensisch psychiatrisch centrum (FPC), een instelling als bedoeld in artikel 3.1 lid 1 of artikel 3.3 lid 1 van de Wet forensische zorg (Wfz). De Hoge Raad heeft in zijn bevestigende antwoord een verschil gesignaleerd in de wetgeving over de crisismaatregel en de zorgmachtiging.

Als de rechter een zorgmachtiging verleent, voorziet de wet uitdrukkelijk in de mogelijkheid te bepalen dat de betrokkene in een FPC wordt of kan worden opgenomen (art. 6:4 leden 3-5 Wvvggz). De wet voorziet niet op die manier in die mogelijkheid als sprake is van een (voortgezette) crisismaatregel (art. 7:1 en 7:7 Wvvggz). In de wetsgeschiedenis is daarvoor geen verklaring te vinden. De overwegingen die ten grondslag liggen aan art. 6:4 leden 3-5 Wvvggz gelden ook voor opname op grond van een (voortgezette) crisismaatregel. Het is mogelijk dat in een crisismaatregel of een machtiging tot voortzetting daarvan wordt bepaald dat de betrokkene wordt of kan worden opgenomen in een FPC. De begrippen 'zorgaanbieder' en 'accommodatie' (art. 1:1, onder b en w, Wvvggz) zijn ruim gedefinieerd. Zorgverlening in een FPC valt daaronder. Er ontbreekt een uitdrukkelijke wetsbepaling die, zoals art. 6:4 lid 5 Wvvggz, voorziet in het van toepassing verklaren van de beheersbevoegdheden bij plaatsing in een FPC op grond van een (voortgezette) crisismaatregel. Het is duidelijk dat de wetgever plaatsing in een FPC slechts mogelijk acht als daarop de beheersbevoegdheden van toepassing worden verklaard. Daarin zal de burgemeester of de rechter in voorkomend geval moeten voorzien.