

Breng fuserende bestuursrechters onder bij de Hoge Raad

De fusie van bestuursrechters die deze regering wil doorvoeren, klinkt critici van het huidige bestuursrechtelijke stelsel als muziek in de oren, maar roept ook vragen op.

Tekst: Roland Mans, bestuursrechtadvocaat bij De Clercq in Leiden

In het kielzog van het debat over de benoeming van Piet Hein Donner als vicepresident van de Raad van State nam De Tweede Kamer eind 2011 de motie van VVD-Kamerlid Joost Taverne aan waarin de regering werd verzocht de rechtsprekende tak van de Raad van State elders onder te brengen. Zal het er dankzij dit regeerakkoord van komen? Het regeerakkoord stelt dat het 'rechtsprekende gedeelte van de Raad van State wordt samengevoegd met de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven'.

Eind jaren negentig strandde de herziening van de rechterlijke organisatie uiteindelijk bij de aanpak van de gefragmenteerde bestuursrechtspraak. Nederland bleef opgescheept met vier hoge bestuursrechters: de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, het College van Beroep voor het bedrijfsleven, de Centrale Raad van Beroep en de HR (in belastingzaken).

Niet alleen een lelijk systeem, maar ook fnuikend voor de rechtseenheid. De vier bestuursrechters bleken er geregeld een andere visie op dezelfde wetgeving op na te houden. Een probleem dat overigens de laatste tijd met toenemend succes werd ondervangen door regulier overleg tussen de bestuursrechters over principiële vraagstukken in een poging om de jurisprudentie zo veel mogelijk op één lijn te houden.

Per 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking getreden. Deze wet voorziet onder meer in de instelling van een Grote Kamer, waarin

leden van de hoogste bestuursrechtelijke colleges (HR uitgezonderd) zitting hebben en waaraan belangrijke zaken kunnen worden voorgelegd. Er wordt straks dus niet alleen onderling afgestemd, maar zelfs gezamenlijk geoordeeld.

Toch roept de voorgestelde fusie de volgende vragen op. Wordt het nieuwe orgaan een volwaardig onderdeel van de reguliere, rechterlijke macht? Zo ja, hoe wordt het dan daarbij ingedeeld? En hoe zit het met de HR in belastingzaken?

De antwoorden op deze vragen zullen ongetwijfeld volgen als het regeerakkoord verder wordt uitgewerkt. Ook zal dat weer aanleiding geven tot de nodige juridische en politieke debatten, maar ik durf wel een voorschot te nemen op de uitkomst daarvan.

Het kan niet anders dan dat de nieuwe hoogste bestuursrechter straks een volwaardig onderdeel vormt van de reguliere rechterlijke macht. Voor zover u zich afvraagt of de huidige hoge bestuursrechters dat niet al zijn, is het antwoord: 'Nee, de Afdeling bestuursrechtspraak is dat niet.' Rechtstatelijk gezien is het onzuiver dat zo een belangrijke rechtsprekende instelling geen onderdeel is van de rechterlijke macht en het is goed om dat voor eens en voor altijd te veranderen.

De volgende vraag is dan: hoe moet de nieuwe bestuursrechter in die rechterlijke macht worden ingepast? Moet die onderdeel gaan uitmaken van de gerechtshoven of van de HR?

Het reguliere systeem is eenvoudig. Beroep bij de rechtbanken, hoger beroep bij de gerechtshoven en cassatie bij de HR. Van de rechtbank, in veel gevallen de bestuursrechter in eerste aanleg, naar de

HR zou een systeembreuk vormen. Voor zover het bestuursrecht beroep én hoger beroep kent, geldt nu evenzeer als voor de andere rechtsgebieden dat de zaak in hoger beroep gewoon wordt overgedaan. In cassatie gebeurt dat niet. De HR gaat immers uit van de feiten, zoals door een hof vastgesteld, en kijkt eigenlijk alleen of het recht juist is toegepast. Tegen deze achtergronden zullen sommigen dan ook bepleiten dat de nieuwe hoogste bestuursrechter onderdeel moet worden van de gerechtshoven.

Het bestuursrecht kent echter een significant aantal wetten waarin hoger beroep niet eens bestaat. Tegen een bestemmingsplan bijvoorbeeld kan alleen in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak worden geprocedeerd. Indeling bij de HR, voor zowel de gevallen waarin in eerste en enige aanleg wordt geprocedeerd als die waarin hoger beroep openstaat, zou benadrukken dat de rechtszoekende hoe dan ook op het eindpunt is beland van de nationale rechtsgang. In het reguliere systeem gaat immers van een gang naar een gerechtshof de suggestie uit dat daarna nog cassatie openstaat. Ten slotte pleit voor indeling bij de HR dat daarmee meteen de aansluiting tot stand komt met de hoogste belastingrechter hetgeen de rechtseenheid de laatste zet in de juiste richting geeft.

Kortom: breng de fuserende hoge bestuursrechters onder bij de nieuw te vormen sector bestuursrecht van de HR. Als op deze wijze uitvoering wordt gegeven aan het regeerakkoord ontstaat in het bestuursrechtelijk domein eindelijk een volwaardige rechterlijke organisatie, zonder losse eindjes.