

Informele bestuursrechtelijke rechtseenheidsvoorzieningen: lessen uit het verleden

28 De zomermaanden bieden gelegenheid voor reflectie en terugblik, ook – maar gelukkig niet alleen – met betrekking tot juridische ontwikkelingen. Voor wat betreft het bestuursrecht komt daarbij al gauw de voortgaande discussie over de inrichting van de top van de bestuursrechtspraak in beeld. Vooralsnog is er door de regering op dat punt niet gekozen voor een structuur met één hoogste (bestuurs)rechter in de vorm van de Hoge Raad. De voorkeur van de regering gaat uit naar een stelsel waarin de Afdeling bestuursrechtspraak en de Hoge Raad allebei aan de top staan. Daartoe is voorgesteld de Centrale Raad van Beroep op te heffen en diens taken onder te brengen bij de gerechtshoven. Verder is het plan het College van Beroep op te laten gaan in de Afdeling.

Bij deze keuze van de regering speelt een belangrijke rol dat voor het oplossen en voorkomen van rechtseenheidsproblemen veel wordt verwacht van informeel overleg tussen de Hoge Raad en de Afdeling. De afgelopen jaren zijn op deze wijze inderdaad veel verschillen uit de weg geruimd, hoewel dat niet op alle punten lukt en ook voortdurend onderhoud vergt.

De Tweede Kamer lijkt echter niet overtuigd van de betekenis van deze informele rechtseenheidsvoorziening. Zij heeft via een motie (*Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 235*) het oordeel uitgesproken 'dat de rechtseenheid gebaat is met een wettelijk geregelde institutionele rechtseenheidsvoorziening'. Deze zou dan de vorm moeten krijgen 'van een prejudicieel stelsel overeenkomstig de regeling die destijds is voorgesteld in het in 1992 ingediende wetsvoorstel Voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie'. Toen was het idee om bij wijze van tijdelijke voorziening (in afwachting van het plaatsen van de Hoge Raad aan de top van de bestuursrechtspraak) de andere bestuursrechters te verplichten bij de Hoge Raad prejudiciële vragen te stellen wanneer er rechtseenheidsvragen aan de orde zouden zijn. Vervolgens zouden de andere bestuursrechters met inachtneming van de beslissing van de Hoge Raad uitspraak moeten doen. Uiteindelijk is afgezien van de introductie van een dergelijk stelsel omdat dit prematuur zou zijn en er reëel zicht was op het aanwijzen van de Hoge Raad als de enige hoogste (bestuurs)rechter.

Over de wens van de Tweede Kamer om een prejudicieel stelsel in te voeren is advies gevraagd aan de Afdeling en de Hoge Raad. Deze adviezen zijn onlangs naar de Kamer gestuurd (*Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 264*). Al dan niet afgestemd via informeel overleg, reageert daarin noch de Afdeling noch de Hoge Raad positief op het idee van een prejudicieel stelsel. Door beide colleges wordt benadrukt dat een dergelijke voorziening niet nodig is vanwege het bestaande informele overleg dat bovendien ook in meer gevallen en effectiever zou kunnen worden ingezet. Verder wordt gewezen op de vertraging die zou ontstaan bij de behandeling van zaken en de daarmee verband houdende (maatschappelijke) kosten.

Als het gaat om de vraag hoe dit zo belangrijk geachte informele rechterlijke rechtseenheidsoverleg vanuit rechtsstatelijk oogpunt eigenlijk moet worden gewaardeerd, kunnen bij verder terugblikken in de geschiedenis behartenswaardige lessen worden geleerd. De regering benadrukte in het kader van de eerste en tweede fase van de herziening van de rechterlijke organisatie namelijk dat het wenselijk zou zijn om uiteindelijk te komen tot volledige integratie aan de top van de bestuursrechtspraak. Volgens haar zou het 'principeel' niet juist zijn dit over te laten aan het zelfregulerend vermogen van de betrokken rechterlijke instanties. Daarvoor zou een democratisch gelegitimeerd fundament en daarmee een wettelijke basis nodig zijn die bovendien zou moeten verzekeren dat de essentiële taak van het bewaken van de rechtseenheid daadwerkelijk wordt uitgeoefend (*Kamerstukken II 1991/92, 22 495, nr. 3, p. 55-58*). Daarnaast bracht de regering het volgende, op het EVRM gebaseerde argument tegen informeel rechterlijk overleg naar voren. 'Gelet op de onder meer in artikel 6 van het EVRM gepositieerde beginselen van behoorlijke rechtspraak, met name het beginsel van de openbaarheid, zou het immers bepaald onjuist zijn als een uitspraak in een concrete individuele zaak tot stand zou komen na informeel overleg tussen twee of meer rechterlijke colleges, een overleg dat voor partijen niet kenbaar en controleerbaar is en waarop zij ook geen invloed kunnen uitoefenen. (...) Informeel overleg kan en mag in concrete individuele zaken dus niet het middel zijn om tot rechtseenheid te komen.' (*Kamerstukken II 1991/92, 22 495, nr. 3, p. 56-57*).

Dat is klare taal terwijl er anno 2015 tegelijkertijd geen reden is om aan te nemen dat het door de regering gegeven negatieve oordeel over informeel rechterlijk overleg niet meer zou opgaan. Maar welke lessen leren wij van de geschiedenis? Dat leren wij van de geschiedenis, zo doceert menig geschiedenisleraar. Toch is het te hopen dat het hier uiteindelijk anders loopt en dat er wel een formele rechtseenheidsvoorziening tot stand komt. Daarbij zou ideaal zijn een model met de Hoge Raad als enige rechter aan de top, liefst in combinatie met een verlofstelsel. Dan zou ook afgezien kunnen worden van de onvoldoende doordachte, kostbare en waarschijnlijk contraproductieve plannen om de Centrale Raad en het College van Beroep op te heffen. Mocht dat onverhoopt niet lukken en zou er een model ontstaan met zowel de Afdeling als de Hoge Raad aan de top dan zou meer dan een verdragend prejudicieel stelsel – conform de suggestie in de aangehaalde adviezen van beide instanties – een gemeenschappelijke kamer van de beide colleges een bruikbaar alternatief zijn. Hopelijk kan volgende zomer worden teruggeblikt op verstandige, toekomstbestendige keuzes in dit al zo lang slepende dossier.

Tom Barkhuysen