

T. Koopmans, 'Overbelasting van de Rechter', NJCM-bulletin Nederlands tijdschrift voor de mensenrechten (14-1), Leiden 1989. [Juridisch Stippelwerk]

OVERBELASTING VAN DE RECHTER*

T. Koopmans*

I

Onder "overbelasting van de rechterlijke macht" kan men verschillende dingen verstaan. Het is vermoedelijk waar dat rechters, door de bank genomen, thans meer te doen hebben dan vroeger, en men zou dus de vraag aan de orde kunnen stellen wanneer hun belasting omslaat in overbelasting. Daar kan je dan lang over twisten, want het blijft een feit dat rechters, in verhouding tot andere overheidsfunctionarissen, leuk en interessant werk te doen hebben en daar nog goed voor betaald worden ook; met zo'n omstandigheid moet je misschien wel rekening houden wanneer geklaagd wordt over de werklust.

In dit korte opstel bedoel ik met overbelasting van de rechterlijke macht iets anders, namelijk dat *de totale druk van de onopgeloste maatschappelijke problemen* meer en meer op de schouders van de rechter komen te rusten. Dit verschijnsel, dat eerder van kwalitatieve dan van kwantitatieve aard is, lijkt zich niet tot Nederland te beperken: in andere Europese staten wordt hetzelfde onderwerp besproken, zij het soms in andere termen, bijvoorbeeld als "la crise de la justice", of "die Überforderung des Richters". In de Verenigde Staten, waar dezelfde ontwikkelingen zich iets eerder hebben voorgedaan, is een jaar of vijftien geleden reeds een debat ontbrand waarin pogingen zijn aangewend om te komen tot een herwaardering van de rol van de rechter; de maatschappelijke reacties op sommige onderdelen van de jurisprudentie van het federale hooggerechtshof, vooral op het gebied van de rassenintegratie, zijn daar niet geheel vreemd aan geweest.¹ Als evenwel het fenomeen zich in een groot aantal landen in West-Europa en Noord-Amerika voordoet, moet men de kans niet uitsluiten dat de oorzaken van structurele aard zijn, dat wil zeggen zijn terug te voeren tot aard en richting van de maatschappelijke ontwikkelingen in de westerse landen. Het loont de moeite om na te gaan of voor die stelling verdere aanwijzingen te vinden zijn; is zij namelijk juist, dan zijn de mogelijkheden tot beïnvloeding van de rechterlijke werklust hoogstwaarschijnlijk niet erg groot. Zoekt men naar de oorzaken van ons probleem, dan kan men heel verschillende factoren ontdekken: zij liggen als het ware in een aantal concentri-

sche cirkels, waarbij de inhoud van de kleinere cirkel telkens beïnvloed wordt door wat de grotere cirkels te zien geven. Op die manier meen ik zes grote groepen factoren te kunnen ontdekken die onderscheidenlijk gelegen zijn: bij de justitiabelen; bij de rechtspraak; bij de juristenwereld; bij de overheidsorganisatie; bij het politieke stelsel; en bij de sociaal-culturele evolutie. Bij elk van die groepen zal ik kort stilstaan.

II

De eerste groep factoren ligt bij de *justitiabelen*. Zij procederen meer: volgens gegevens van het CBS steeg het aantal civiele rechtbankprocedures, per hoofd van de bevolking, aanzienlijk in tien jaar tijd (1973-1983); het aantal advocaten verdubbelde in dezelfde periode.² En het aantal korte gedingen bij de Haagse Rechtbank neemt jaarlijks met $\pm 10\%$ toe.³ Daar komt bij dat de justitiabelen menen recht te hebben op rechtsbijstand en dat deze in het algemeen ook voor hen te vinden is. De opkomst van rechtswinkels en sociale advocatuur, en de ontplooiing van het organisatiewezen op het gebied van bescherming van verdrukte of in de verdrukking geraakte groepen, hebben geleid tot een zekere democratisering van de rechtspleging in de laatste 25 jaar. De toenemende betekenis van de dienstensector in het economisch leven is mede te danken aan de groei van de rechtsbescherming - een tak van bedrijvigheid die, verhoudingsgewijs, thans velen een boterham bezorgt, soms dik soms dunner belegd. De socioloog Schuyt schreef dan ook een opstel met de treffende titel: "The rise of lawyers in the Dutch welfare state".⁴

De tweede groep factoren ligt bij de *rechtspraak* zelf. De rechter pakt thans problemen aan die hij vroeger liet liggen of aan anderen overliet. Sinds een jaar of dertig is dat bijzonder sterk het geval geweest in de Verenigde Staten: eerst leidde het traag opvolgen van rechterlijke uitspraken over het verbod van rassensegregatie tot jurisprudentie die vorm en methode van integratie in onderwijs, huisvesting en werkkring ging voorschrijven; het aldus ontwikkelde rechterlijk "activisme" leidde op zijn beurt tot nieuwe interpretaties van de individuele vrijheden, en uiteindelijk zelfs tot uitspraken over de toelaatbaarheid van de doodstraf en van vrijwillige abortus in het licht van de federale constitutie (die daar op het eerste oog weinig over zegt). Te onzent schijnt de ontwikkeling de laatste jaren ook enigszins die kant op te gaan: de Hoge Raad bepaalt in welke gevallen werkstaking rechtmatig moet worden geacht, nadat overigens de wetgever dit onderwerp 75 jaar lang had laten verkommeren; de Centrale Raad van Beroep kent, met terugwerkende kracht, vrouwen gelijke uitkeringsrechten toe als mannen; de Afdeling Rechtspraak paalt het vluchtelingenbeleid af; de jurisprudentie erkent dat ook wetgeving onrechtmatig kan zijn. In het stakingsarrest gaf de Hoge Raad een aperçu van de maatstaven die door de feitenrechter moeten worden toegepast wil hij tot rechtmatigheid van de werkstaking besluiten, maatstaven die geheel los stonden van het op dat moment te berechten geval.⁵ De Centrale Raad van Beroep formuleerde in

1985, in een uitspraak waarin het college "omging" door zijn vaste jurisprudentie over de verzekeringsplicht van de groot-aandeelhouder te verlaten, tegelijkertijd regels van overgangsrecht.⁶ Met andere woorden: de rechter schroomt niet de wetgever te passeren wanneer deze problemen heeft laten liggen en hij past daarbij methoden toe waarvoor hij vroeger zou zijn teruggeschrokken.

Dat brengt mij op de derde groep factoren: die welke bij de *juristenwereld* gelegen zijn. Deze heeft de laatste decennia geleidelijk een soort ideologische basis onder het recht geschoven: het recht is niet meer, zoals het in oude inleidende werkjes werd gedefinieerd, een "systeem van regels", het belichaamt thans primair, zo schijnt het wel, een waardenstelsel. Die waarden zijn sterk individualistisch getint: individuele vrijheidsrechten, mensenrechten, rechtsbescherming - waarden die als toetsingsmaatstaf gaan dienen om uit te maken of het regelbestand, in de vorm waarin het is vastgesteld, wel door de rechter kan worden toegepast. In verband daarmee worden de eisen waaraan wetgever en administratie moeten voldoen opgeschroefd, maar ook die welke aan rechterlijke uitspraken worden gesteld, bijvoorbeeld op het terrein van de motivering van beslissingen. Nu leert de ervaring in de Bondsrepubliek dat vrijwel elk maatschappelijk probleem kan worden omgeformuleerd tot een vraag over de uitlegging van grondrechten (dat is daar van belang in verband met het beroep op het Bundesverfassungsgericht via de zogenaamde Verfassungsbeschwerde). In Nederland is dat grondrechtelijk herformuleren van het te berechten vraagstuk van belang voor de toepassing van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens, die de rechter de gelegenheid biedt ook wetgevende produkten aan het nieuwe waardenstelsel te toetsen. Zelfs bepalingen uit het BW die vroeger van typisch juridisch-technische aard werden geacht, bijvoorbeeld over ouderlijke macht, blijken zich voor toetsing aan grondrechten te lenen. Het sluitstuk is dan dat ook de toegang tot de rechter zelf als grondrecht wordt gezien, dat krachtens het EVRM beschermd moet worden.⁷ In die conceptie van recht wordt het juristengilde gezien als hoeder van het waardenstelsel, en de rechter als de representant van dat gilde.

De vierde groep factoren ligt bij de *overheidsorganisatie*. Men ziet vaak de zeldzame toeneming van het regelbestand als een van de belangrijkste oorzaken van de toenemende druk van de rechter. Er was echter ook een sterke toeneming van regelgeving in de periode tussen 1930 en 1960, maar deze schijnt toen veel minder weerslag te hebben gehad op de rechterlijke werklast; de rechtbanken in Winschoten, Tiel en Zierikzee werden zelfs opgeheven toen, in de loop van de jaren dertig, de economische wetgeving langzamerhand vorm begon te krijgen. Er moet dus thans meer aan de hand zijn. Naar mijn schatting gaat het daarbij om twee tendenties. In de eerste plaats is de bureaucratisering van het besluitvormingsproces dermate toegenomen dat de legitimiteit van het uiteindelijke resultaat niet meer op voorhand vaststaat: wetten en besluiten worden meer en meer gezien als de toevallige resultante van het duw- en trekwerk dat anonieme krachten achter gesloten deuren hebben verricht. Het aantal geldigheidsvragen neemt daar-

door toe, en daarmee de druk op de rechter; soms is overigens het instellen van beroep de enige methode om erachter te komen wat nu precies de drijfveren zijn geweest van ingrijpende beslissingen. In de tweede plaats is het besluitvormingsproces veel gecompliceerder geworden doordat met veel ongelijksoortige elementen rekening moet worden gehouden, als daar zijn de groei van het aantal "mede betrokken" departementen en diensten, de verplichte adviezen, de houding van belangengroepen, de Europese dimensie. Daardoor verloopt dat proces traag zodat meer en meer leemten ontstaan die juridische puzzels oproepen. In de Europese Gemeenschap, waar deze verschijnselen zich in versterkte mate voordoen, is dat al jarenlang een acuut probleem. Een bekend voorbeeld is dat van de visserijpolitiek: toen de rechtsmacht van de Lid-Staten om conserveringsmaatregelen voor de Noordzee en de Ierse Zee uit te vaardigen een einde had genomen, was er na jaren onderhandelen nog steeds geen gemeenschapsregime tot stand gekomen; het Hof van Justitie heeft toen, met een gedurfde uitlegging van een aantal verdragsbepalingen, in wezen een overgangsregime vastgesteld.⁸ Bij gebreke van harmonisatie in de levensmiddelensector is het ook de rechter die in geval van strijd tussen gezondheidseisen en het beginsel van vrij verkeer van goederen moet beslissen welke nationale maatregelen nog toelaatbaar kunnen worden geacht, bijvoorbeeld bij een verbod van additieven zoals in de Duitse bierwetgeving. Het feit dat de overheidsorganisatie trager en kraker loopt heeft immers geen invloed op de snelheid waarmee maatschappelijke problemen op het tapijt komen; en de rechter, die - anders dan de politieke organen - verplicht is te beslissen, zal op een of andere manier iets met die problemen moeten doen.

Vijfde groep factoren: het *politieke stelsel*. Het lijkt wel alsof er maar weinig politieke impulsen komen om tot een oplossing te geraken van de moeilijkheden waar onze samenleving mee tobt: de toekomst van de binnensteden en van de verkeersvoorzieningen; de bio-technologie; de kernenergie; de internationale arbeidsverdeling; het multi-culturalisme binnen de nationale grenzen; de toekomst van de Europese integratie, vooral wanneer het verval van het Sovjet-rijk doorzet. Men zou soms zelfs geneigd zijn te denken dat de bestaande politieke scheidslijnen weinig relevantie hebben voor dit soort onderwerpen.⁹ De problemen komen echter op ons af, ook al wordt er weinig over nagedacht. Hoe moet het bijvoorbeeld met onze economie wanneer straks een miljard Chinezen het succes van Hongkong gaan imiteren? En wat doen we precies wanneer de honger in Midden-Afrika doorzet en enige tientallen miljoenen Afrikanen de welvaart in West-Europa komen opzoeken? Daar komt nog bij dat het vertrouwen in de wetenschap, als alternatieve probleemoplosser, de laatste jaren aanzienlijk is geslonken: de economische recessie die met de zogenaamde oliecrisis van 1973 inzette bleek niet voorspelbaar, evenmin trouwens als de mate waarin kerncentrales veiligheidsrisico's bleken op te leveren. Ook tegen het optreden van AIDS stond de wetenschap aanvankelijk machteloos, met als gevolg paniekreacties van politieke instellingen in sommige gebieden (onder andere in Beieren) waardoor, met een beroep op de bescherming van de grondrechten, de rechter weer gevraagd werd de grens te trekken van wat ethisch toelaatbaar was. Als zo-

wel wetenschap als politiek het laten afweten, blijkt de problematiek bij de rechter terecht te komen.

De zesde en laatste groep factoren heeft te maken met de *sociaal-culturele evolutie*. De traditionele sociale verbanden, zoals kerk, buurt, familie, verenigingsleven, hebben sterk aan betekenis ingeboet. Daardoor wordt meer op de kaart van de overheid gezet. Aanvankelijk heeft dat wellicht geleid tot de grote politieke bewegingen die de eerste helft van deze eeuw hebben beheerst, zoals nationalisme en socialisme en hun verschillende vertakkingen en varianten; maar die bewegingen blijken steeds minder goed in staat om maatschappelijk richtinggevend te zijn. Zij hebben echter wel het vertrouwen in de capaciteit van de overheid om sociale problemen op te lossen aangezwengeld; en wanneer politieke bewegingen en politieke instellingen die problemen niet aan blijken te kunnen zoeken deze hun weg naar de overheidsrechter.¹⁰

III

Al deze factoren schijnen, zoals het hiervoor gegeven beeld van de concentrische cirkels als suggereerde, met elkaar samen te hangen. Als dat echter zo is, moet men zich liever geen illusies maken over de mogelijkheid om de rechterlijke overbelasting te bestrijden via eenvoudige handgrepen zoals rationalisering van werkzaamheden, invoering van griffierechten of appelverlof, instelling van gerechten van eerste aanleg in administratieve zaken, verhoogd gebruik van de *unus index* etc. Het hier en daar vastdraaien van een schroefje in de gerechtelijke machine heeft weinig effect wanneer die machine steeds gecompliceerdere operaties moet uitvoeren ten aanzien van steeds meer materiaal. De druk op de rechterlijke macht zal afnemen wanneer andere mogelijkheden om sociale problemen op te lossen zich aandienen; maar voorlopig lijkt het daar nog niet erg op.

Misschien moeten wij er daarom eens over denken wat de rechter er zelf aan zou kunnen doen. Zolang hij niet duidelijk maakt dat hij niet alles aan kan, ontstaat bij de justitiabelen steeds meer het vertrouwen dat zij zich voor allerlei moeilijkheden op de rechter kunnen verlaten. Daarvan zijn in de Europese Gemeenschappen welsprekende voorbeelden te vinden: door de wijze waarop het Hof van Justitie de consequenties trok uit de EEG-bepalingen over de totstandkoming van de gemeenschappelijke markt, in een periode van groeiend politiek immobilisme, ging men er min of meer op vertrouwen dat het Hof zou kunnen fungeren als een redmiddel tegen politiek falen. In dat klimaat ontstaat ook druk op het Hof om interinstitutionele conflicten op te lossen die typische beleidsvragen betreffen, bijvoorbeeld in begrotingszaken.¹¹ De rechter moet dan waarschijnlijk een strategie ontwikkelen, door zeer bewust onderscheid te maken tussen onderwerpen die hij wel en die hij niet verder kan helpen.

Men zou ook een ander perspectief kunnen kiezen: misschien moet de rechtsgemeenschap, als geheel, er wel aan wennen dat er problemen zijn die zich helemaal niet voor oplossing lenen; men moet daarmee, zoals het enige

tijd geleden heette, "leren leven". Dat besef is in de Verenigde Staten aan het ontstaan met betrekking tot de rassenintegratie, in het bijzonder in het onderwijs. Ondanks het wegvallen van formele barrières en ondanks de grote veranderingen in het leefpatroon blijft er in het onderwijs vaak een ongemakkelijke atmosfeer bestaan, vooral als integratie afgedwongen moet worden door kinderen buiten hun eigen woonwijk naar school te laten gaan. Als reactie ziet men dan opnieuw "black schools" ontstaan, maar ditmaal niet, zoals vóór de jaren vijftig, omdat de blanke scholen geen plaats is voor zwarte kinderen, maar omdat een zelfbewuste "new black middle class" in de welvarende steden in het Zuiden voor zijn eigen kinderen goed maar "all-black" onderwijs wenst, en dat ook zelf organiseert.¹² Voor velen die zich destijds met overtuiging voor gelijke rechten hebben ingezet, is dat soms een wat bittere ervaring.

Wij moeten onze verwachtingen daarom naar een lager niveau terugbrengen. Er is vroeger te veel van de kerken verwacht, later van de politiek; het lijkt er soms op of wij nu bezig zijn te veel van het recht, en van de rechter, te verwachten. Het hebben van hoge standaarden is van buitengewoon groot belang; maar wij moeten ook nagaan wat wij precies in feite uitrichten met de hantering van die hoge standaarden. Daarom had de wat cynische Poolse schrijver Lec waarschijnlijk gelijk toen hij opmerkte: "Um die Moral zu heben, muss man die Ansprüche senken".¹³

NOTEN

- * Bewerking van een bijdrage aan het lustrumcongres van het staatsrechtelijk dispuut "Res Publica", Leiden, gewijd aan het thema "Overbelasting van de rechterlijke macht" (10 mei 1988).
- ** Rechter in het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.
- 1. Zie voorts mijn artikel The roots of judicial activism, in: Protecting human rights - the European dimension (Studies in honour of Gerard J. Wiarda, Keulen 1988), p. 317, met verdere literatuurverwijzingen.
- 2. Verg. Freek Bruinsma, Cassatierechtspraak in civiele zaken (dissertatie, Utrecht 1988, uitg. Zwolle 1988), p. 56.
- 3. Jaarverslag 1986 van de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage, p. 7.
- 4. Verschenen in: Abel and Lewis (eds.), Lawyers in society (Los Angeles 1988), dl. II, p. 106.
- 5. HR 7 november 1986, Hoogovens, NJ 1987, 226.
- 6. CRvB 4 oktober 1985, AB 1986, 38.
- 7. Verg. E.A. Alkema, Studies over Europese grondrechten (dissertatie, Leiden 1978, uitg. Deventer 1978), p. 66-67.
- 8. Zaak 804/79, Commissie c. Verenigd Koninkrijk, Jur. 1981, p. 1045.
- 9. Zie reeds de waarschuwende woorden van Daniel Bell uit 1961 in: The end of ideology (heruitg. London 1965, p. 393 e.v.).
- 10. In deze zin ook C.J.M. Schuyt, de veranderende plaats van de Hoge Raad in de samenleving, in: De plaats van de Hoge Raad in het huidige staatsbestel ("symposiumbundel", Zwolle 1988), p. 297.
- 11. Zie zaak 34/86, Raad c. Europees Parlement, Jur. 1986, p. 2188.
- 12. Deze waarneming steun op ervaringen in Atlanta, Georgia.
- 13. Stanislaw Jerzy Lec, Neue unfrisierte Gedanken (München 1964), p. 19.