

De taken van de rechter gewogen

De rangorde in de taken van de rechterlijke macht volgens de NJB-enquête

In de NJB-enquête komen de opvattingen van de rechterlijke macht over de taken van de rechter en de rangorde daarbinnen slechts beperkt aan de orde. De antwoorden worden met de gehanteerde methode bovendien niet toegelicht. Het risico van te snelle conclusies of 'hineininterpretieren' is daarom groot. Dit alles maakt het niet eenvoudig om – zoals gevraagd – commentaar te leveren op de resultaten van de enquête over de taakopvatting van de rechter. Ik zal me daarom in deze bijdragen beperken tot het bespreken van enkele vragen die bij mij rezen bij het bekijken van de resultaten.

De rechters werd gevraagd een rangorde aan te geven voor een zestal taken die de rechterlijke macht uitoeft:

Het geldend recht toepassen
Het snel en adequaat bedienen van de justitiabele en/of rechtsgemeenschap
Het handhaven van recht
Het oplossen van geschillen
Het beslechten van juridische geschillen
Het op actieve wijze bijdragen aan de rechtsontwikkeling

De beantwoording van de vragen (zie grafiek 5) vertoont – in ieder geval op het eerste gezicht – een duidelijke consistentie: in volgorde krijgen het bedienen van de justitiabele, het beslechten van juridische geschillen en het oplossen van conflicten de hoogste prioriteit. De drie andere taken worden beduidend lager in de rangorde geplaatst, hetgeen in het bijzonder geldt voor 'het op actieve wijze bijdragen aan de rechtsvorming'.

Natuurlijk rijst direct de vraag wat deze antwoorden en deze cijfers ons vertellen. Er zijn immers diverse benaderingen mogelijk.

Bruinsma maakt het zich bij zijn interpretatie van de antwoorden op deze vraag niet moeilijk. Hij benoemt de drie hoogst geprioriteerde taken in termen van dienstverlening: 'Rechtspraak is volgens de meeste rechters eerst en vooral dienstverlening'. De overige drie taken duidt hij als systeemtaken.

Ik zou in deze bijdrage nog een stap verder achteruit willen doen en mijn reactie niet te snel duiden in termen van dienstverlening- en systeemtaken.

Wat valt mij op het eerste gezicht op? En, wat is er mogelijk uit deze antwoorden af te leiden?

Allereerst kan men uit de beantwoording afleiden dat

de rechter zijn taak vooral ziet in de behandeling van de concrete casus. Naarmate de taak verder weg ligt van de concrete zaak wordt aan de taak blijkbaar minder gewicht toegekend. Bovendien liggen de drie hoogst geprioriteerde taken in hun omschrijving sterk aan tegen een resultaat, een rechterlijk 'product': een uitspraak, een beslissing, een schikking.

De andere drie taken duiden eerder op een zich verhouden tot het recht en de rechtsgemeenschap en kan wellicht worden aangeduid als een gerichtheid op een doel op 'metaniveau' en op een doel op lange termijn.

Is het vreemd dat de rechter zijn eigen taak niet duidt op dat metaniveau en in dat langere termijn perspectief?

Niet als we kijken naar de wijze waarop de rechter zijn werktijd besteedt. Uit de enquête blijkt dat meer dan 70% van de werktijd van de rechter wordt besteed aan het individueel werken aan dossiers.

Maar in zekere zin stuiten we daarmee ook op een paradox. Leden van de rechterlijke macht verzuchten regelmatig dat zij meer tijd en ondersteuning behoeven om de kwaliteit van hun werk te kunnen garanderen. Daarbij ligt het voor de hand bij kwaliteit onder meer te denken aan uitspraken die passen binnen het geldend recht (en dus bestudering daarvan), uitspraken die een zinvolle bijdrage leveren aan het handhaven van onze rechtsorde en uitspraken die op langere termijn bijdragen aan het welbevinden van onze samenleving. Deze gedachte vindt steun in de antwoorden op enkele stellingen uit de enquête. Gemiddeld zijn diezelfde rechters het namelijk eens met de stelling: 'Uitspraken van de Hoge Raad zijn een houvast voor de lagere rechters' en met de stelling: 'Rechtspraak zal aan kwaliteit winnen door meer onderlinge afspraken zoals de kantonrechter formule'. De kwaliteit van hun uitspraken is derhalve nauw verbonden met dat 'metaniveau'. Doorgeredeneerd brengt dit mee dat zij van mening zijn dat ook hun eigen uitspraken moeten en zullen bijdragen aan rechtsvorming, geldend recht en het gevolg geven aan normstellingen.

Overigens blijkt uit de antwoorden niet dat rechters die taken op metaniveau niet als 'taken' aanvaarden. Eerder zou men de lage prioriteit kunnen opvatten als een tamelijk gelaten attitude. De rechter weet en accepteert dat zijn uitspraken bijdragen aan een geheel van rechterlijke uitspraken, en beseft dat dat ge-



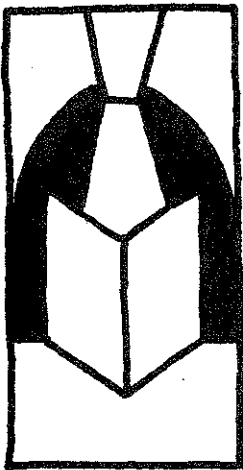
Tineke Cleiren is hoogleraar straf- en strafprocesrecht aan de Universiteit Leiden.

heel altijd meer oplevert dan de som der delen. Daarmee komt de rechtsvorming, geldend recht en handhaving van recht toch wel tot stand ('the invisible hand'). Maar een bewuste actieve eigen bijdrage aan dat geheel lijkt de meeste rechters niet te liggen. Misschien moeten we deze antwoorden ook begrijpen vanuit een zekere bescheidenheid van de leden van de rechterlijke macht. Uit het geheel van de enquête blijkt immers dat de rechters niet de meest geprononceerde burgers zijn, stabiel, met weinig onverwachte uitschieters. Zo stelt Bruinsma bij zijn interpretatie: '... dat rechters ons eigenlijk twee keer geruststellen: niet alleen door de gematigde aard van hun opvattingen en interesses – zelfs in hun vrije tijd doen ze geen gekke dingen –, maar ook door de continuïteit ervan.' Juist deze gematigheid brengt wellicht ook met zich mee dat zij hun eigen rol niet overschatten of sterk willen profileren en met name de zwaardere lading daarvan, de precedentwerking, de lange termijn effecten etc. niet aan zichzelf toeschrijven.

Misschien ver gezocht – maar niet zonder reden genoemd – is de mogelijkheid dat de antwoorden erop duiden dat de rechter de rechterlijke onafhankelijkheid zo sterk individueel interpreteert dat het belang daarvan met name in zijn taak als bediener van de justitiabele en het oplossen van concrete conflicten kan worden gerealiseerd. De concrete taak in een concrete casus zo essentieel achten geeft immers ook blijk van een zekere onafhankelijkheid van de eigen taak en uitspraken ten opzicht van dat wat volgens 'het geldend recht zou horen' of hetgeen volgens een hoger rechtscollege rechtens wordt geacht. Overigens geven de antwoorden nauwelijks indicaties voor de opvattingen van de rechter over onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Zoals gezegd staat de uitspraak in een concrete casus centraal en lijkt de onafhankelijkheid daarbij (impliciet) vrij individueel te worden opgevat. Anderzijds stellen diezelfde rechters soms de organisatie voorop. Zo zijn zij (deels) voorstander van openbaarmaking van doorlooptijden per gerecht, maar niet per rechter. Het is verstandig hier ook stil te staan bij het feit dat de antwoorden zullen of kunnen variëren afhankelijk van de sector waarin men werkzaam is. Dat blijkt ook bij de beantwoording van deze vraag een rol te spelen. Laat ik me eens richten op de vraag wat de antwoorden op vraag 2 (elders in deze aflevering zijn de vragen te raadplegen). De antwoorden zijn vervat in grafiek 5) (kunnen) betekenen gezien vanuit het perspectief van het strafrecht.

In dit rechtsgebied speelt het belang van een snelle en adequate afdoening zonder meer. Dit belang hangt rechtstreeks samen met de strafdoelen, zowel

bezien vanuit de verdachte als vanuit de gemeenschap. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de rechter zijn taak in deze als belangrijk duidt. Het beslechten van juridische geschillen is gezien vanuit het strafrecht niet het meest voor de hand liggende antwoord. Het eventuele aan een strafbaar feit ten grondslag liggende geschil is immers 'getransformeerd' tot een bevoegdheid voor het OM om de zaak aan te brengen. De geritualiseerde vorm



geeft weinig ruimte om het onderliggende geschil daadwerkelijk te beslechten. Dat deze taak desalniettemin in zo groten getale wordt genoemd betekent getalsmatig wellicht dat die taak voor de rechters uit de andere sectoren de hoogste prioriteit heeft. Het oplossen van conflicten, de als derde geprioriteerde taak ligt ook vanuit het strafrecht niet zozeer voor de hand.

Wat juist een zeer sterke rol zou mogen spelen in het strafrecht is het geldend recht, en wel gedacht vanuit het legaliteitsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en de doeleinden van het strafrecht. Handhaven van recht is in zekere zin een van de ultieme doelen van het strafrecht. Als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de verschuiving in de aard van de criminaliteit en in de wijze van opsporing en de opbloei van strafrechtelijk beleid, is het bijdragen aan de rechtsontwikkeling een essentiële taak geworden voor de strafrechter. Vanuit strafrechtelijk perspectief is het jammer dat in de enquête de taak rechtsbescherming ontbreekt. Het is immers zowel in theorie en praktijk aanvaard dat de strafrechter daarin een eigen en specifieke taak dient te spelen.

Nemen we deze strafrechtelijke perspectieven in ogenschouw, alsmede de ontwikkelingen op het terrein van het bestuursrecht in het laatste decennium, dan valt mij bij de beantwoording van de rechters over de rangorde in hun taken nog iets op. Waar de prioriteit van de taken zozeer lijkt te liggen bij het oplossen van concrete geschillen blijft iedere aandacht voor de taak van de rechter als element van onze constitutionele verhoudingen – en met name zijn rol in relatie tot de wetgeving – achterwege. Met andere woorden: de rechters duiden hun taak niet in relatie tot de wetgever, maar tot de burger. In zekere zin spreekt daaruit een zeer sterk civielrechtelijke – maar wellicht ook een zeer realistische en maatschappelijk georiënteerde – attitude.

Tot slot

Voor een goed onderbouwde reactie op de vraagstelling is meer informatie nodig dan met de resultaten van de enquête voorhanden is. Toch geven de voorliggende gegevens aanleiding om nog één punt in het bijzonder onder de aandacht te brengen. Als we deze rangorde in taken als legitiem zouden willen of moeten aanvaarden, dan rijst de vraag of we onze rechters wel voldoende uitrusten en toerusten voor hun taak.

Immers, als we de juridische opleidingen bezien, dan zijn die veelal sterk gericht op de drie laatste taken (toepassen gelden recht, rechtsvorming en handhaving van recht) en juist niet op het aanleren van vaardigheden en het verwerven van kennis ten behoeve van de eerste drie taken (snel en adequaat bedienen van de justitiabelen, beslechten van juridische geschillen en oplossen van conflicten). Zo wordt in de studie nauwelijks tijd besteed aan 'het beslechten', schikken, onderhandelen en psychologische aspecten die dat type processen (kunnen) beïnvloeden. En ook in de RAIO-opleiding en in vele SSR-cursussen ligt de nadruk toch meer op kennis van het geldend recht en de toepassing daarvan, dan op het oplossen of beslechten van conflicten. Beelden en zelfbeelden hebben hun eigen dynamiek, of we ze nu mooi vinden of niet. Maar dat betekent niet zonder meer dat die beelden kritiekloos moeten worden aanvaard. Anderzijds kunnen ze ook de aandacht vestigen op aspecten die wellicht een heroriëntatie verdienen, zoals de opleiding. ■