

Hoe een vlieg dood te slaan?

Reeds gedurende een groot aantal jaren is elke minister van Justitie bezig de rechterlijke organisatie in Nederland te reconstrueren. Ten dele gaat het om het moderneren en zakelijker organiseren van de rechterlijke macht. Daarnaast gaat het om een reorganisatie van de vele rechtsprekende organen naast de rechterlijke macht.

Een derde fase is blijven liggen. Die 'derde fase' gaat in hoofdzaak over de rechtspraak in hoger beroep en richt zich op het bestuursrecht. Die ziet er nogal verbrokkeld uit. Behalve de afdeling bestuursrecht van de Raad van State is daar ook de Centrale Raad van Beroep mee belast, het College van Beroep voor het Bedrijfsleven en, als het om belastingrecht gaat, ook de Hoge Raad. Als het om ernstige verkeersovertredingen gaat is er nog een bijzondere rol voor het Hof in Leeuwarden. Formeel is de rechtsmacht van al deze colleges nauwkeurig van elkaar gescheiden (dat wordt door de wet bepaald), maar in de praktijk is soms niet helemaal duidelijk bij wie de burger nu precies moet zijn. Hier en daar zijn er grijze zones.

Tenslotte doet zich nog een bijzonder probleem voor bij de Raad van State: hij spreekt niet alleen recht (waarbij zijn uitspraken onherroepelijk zijn) maar hij adviseert ook aan de regering over nieuwe voorstellen van wet. Is het wel juist dat wie invloed uitoefent op de formulering van de wet ook de uitleg daarvan voor zijn rekening kan nemen? Die vraag is ietwat pregnant geworden door een uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg (het zgn. Procola-arrest), die een uitspraak van de Luxemburgse Raad van State heeft vernietigd wegens zulk een dooreenlopen van taken. Voor de juridische dogmatici in Nederland was dit een mooi alibi om de rechtspraak door de Raad van State ter discussie te stellen.

Diezelfde dogmatici, die in de Tweede Kamer (altijd 'in' voor mooie hervormingen) gehoor vonden, meenden dat onze rechtspraak in hoger beroep nu maar eens grondig geïntegreerd moest worden. Waarom niet ook alle bestuursrechtspraak geïntegreerd in niet alleen rechtbanken, maar ook in de vijf gerechtshoven, met de mogelijkheid van cassatie bij de Hoge Raad? Dat zou de eenheid in rechtspraak bevorderen; het zou efficiënter en overzichtelijker zijn; het 'probleem' Raad van State zou in één klap eveneens zijn opgelost.

Het zal wel conservatief zijn, maar daartegen zijn veel en ernstige bezwaren in te brengen. De bestuursrechtspraak is zo omvangrijk en ingewikkeld geworden dat specialisatie van rechtspraak praktisch onontbeerlijk is. Dat hebben de sectoren bestuursrechtspraak bij de rechtbanken sinds 1954 niet zonder schade aan de slagkracht van het openbaar bestuur ondervonden. Wie de materie achter het juridische conflict niet begrijpt, zit er met zijn uitspraken al gauw naast: milieu is iets anders dan sociale zekerheid of economische wetgeving.

Voorts wordt van de bestuursrechter een andersoortig oordeel gevraagd dan van de gewone rechter. Het bestuur wordt zelf geacht in zijn besluiten recht te doen; de rechter beoordeelt slechts (als het goed is) marginaal of het bestuur de wet of zijn beleid naar behoren heeft toegepast. Om daarin goed te oordelen is minstens grondig inzicht nodig in de werking van het openbaar bestuur. De ervaring leert voorts dat rechters met een verleden in het openbaar bestuur – zoals in de Raad van State – niet minder 'streng' maar wel met meer begrip oordelen.

Efficiency is dus maar één maatstaf naast andere, belangrijker criteria. Voor bevordering van de rechtseenheid zijn meer middelen voorradig dan een enorme en in vele opzichten niet ongevaarlijke reorganisatie van onze hele rechtspraak. In het buitenland gelooft dan ook niemand in het heil daarvan; dat alleen al zou te denken moeten geven.

Overzichtelijkheid en doelmatigheid zijn de maatstaven van de juridische esthetica: leuk voor universitaire oefeningen en voor dromerige parlementariërs. Zij helpen niet bij de oplossing van praktische problemen. Een vlieg op het raam sla je met een krant dood, maar het kan natuurlijk ook met een hamer. In het laatste geval gaat er vrijwel zeker aanzienlijk meer kapot dan alleen de vlieg.

