

Inleiding president Hoge Raad tijdens deskundigenbijeenkomst van de Eerste Kamer over de staat van de rechtsstaat

Allereerst wil ik u mijn complimenten maken dat u het belangrijke onderwerp van de rechtsstaat weer in de schijnwerpers plaatst. En dank voor de uitnodiging om inbreng daarvoor te geven.

Rechtsstaat is een veelomvattend begrip. Sommigen rekenen daaronder zelfs ook een eerlijke verdeling van schaarse middelen. Maar zo kom je meer op politiek dan juridisch gebied. Ik zou rechtsstaat wat beperkter willen omschrijven, als een staat waarin het gedrag van mensen en organisaties wordt gebaseerd op kenbare, democratisch vastgestelde regels. Een staat waarin bepaalde fundamentele rechten zijn gewaarborgd, ook als een meerderheid het anders zou willen. Waarin geschillen op basis van die regels worden beslist door een onafhankelijke instantie. Een staat waarin de macht wordt uitgeoefend door verschillende organen die daarbij een zekere controle op elkaar uitoefenen. Voorkomen moet worden dat er één instantie onbeperkte, ongecontroleerde macht krijgt. Het is soms even slikken, als je je wil niet kunt doorzetten, maar dat is nodig voor een groter belang, om een autoritaire machtsconcentratie te voorkomen. Dat de door regering en parlement vastgestelde regels in de praktijk ook inderdaad richtinggevend zijn, is een belangrijk element van democratie. Het draagt ook bij aan het welzijn van mensen dat zij op de naleving van kenbare regels kunnen vertrouwen. En het is een aspect van rechtsgelijkheid. Bovendien is rechtsstatelijkheid voor een land economisch van groot belang: investeerders zullen eerder geld steken in een project als dat wordt uitgevoerd in een land waar men op naleving van de regels aankan, ook in discussies met de overheid. Kortom, de rechtsstaat is belangrijk, en is niet alleen een speeltje voor juristen.

Je hoort in Nederland regelmatig geluiden dat de rechtsstaat onder druk staat. Dat zijn geluiden die we serieus moeten nemen, maar je moet daarbij ook voorzichtig zijn en oppassen voor begripsinflatie. Ik wil voorop stellen dat we in dit opzicht niet te toberig moeten zijn. Op de wereldindex voor de rechtsstatelijkheid, de World Rule of Law Index, behoort Nederland al jarenlang tot de absolute top met een vijfde plaats. Het is wel belangrijk om het op een zo hoog niveau te houden. Rechtsstatelijkheid is waardevol in immateriële zin, het is een kurk voor de economie, en verleent Nederland ook het gezag om zijn stem te laten horen als andere landen hun rechtsstaat niet op orde hebben. Zoals het geval is in Polen. Ik wil ook hier mijn zorg uitspreken over de afbraak van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht die daar de laatste twee jaar plaatsvindt. Met als onderstroom een haatcampagne tegen rechters die door de Poolse overheid wordt gefinancierd. Ik wil hier mijn waardering ervoor uitspreken dat de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken in deze kwestie een stevige en kritische lijn volgt ten aanzien van Polen.

Als u mij toch vraagt welke onderwerpen extra aandacht vergen uit een oogpunt van rechtsstatelijkheid, dan zou ik enkele thema's willen noemen. In de eerste plaats toegang tot het recht voor iedereen die dat nodig heeft. Dat is mijns inziens wezenlijk. Het principe van de rechtsstaat komt onvoldoende tot gelding als hele groepen van de bevolking niet in staat zijn om inbreuken op hun rechten tegen te gaan, al dan niet via de rechter. De problematiek van de gefinancierde rechtsbijstand is wat mij betreft een punt van serieuze zorg. Het rapport van de Commissie van der Meer legt de dilemma's op dat gebied haarscherp bloot. In het bijzonder noem ik mensen in een kwetsbare maatschappelijke positie, bijvoorbeeld laaggeletterden en mensen met schuldenproblematiek. Mensen van wie niet verwacht kan worden dat ze zulke problemen zelf oplossen, en die zelfs grote moeite hebben om überhaupt te begrijpen wat hen juridisch overkomt. Als die niet op een goede manier worden bijgestaan en verdedigd, bestaat het gevaar dat zij vervreemd raken van onze rechtsstaat, en zich daartegen zelfs gaan afzetten. Verder ligt een punt van zorg al jarenlang bij de middengroepen die niet, misschien net niet, voor gefinancierde rechtsbijstand in aanmerking komen. Met als gevolg dat zij regelmatig om financiële redenen maar berusten in een onrechtmatige situatie, en bijvoorbeeld van een incassoprocedure afzien. En als laatste wil ik aandacht vragen voor de gedachte die leeft bij sommige bestuurders in overheid en bedrijfsleven dat recht en rechtspraak een soort hindernis zouden zijn wanneer zij daadkrachtig willen optreden, direct en ongehinderd op hun doel willen afgaan. Als de regels voorschrijven dat zij een nette bocht moeten maken, willen zij die bocht kunnen afsnijden. Maar ik zou zeggen: geef rechters daar niet de schuld van. Don't shoot the messenger. Regels worden bovendien meestal niet voor niets vastgesteld, en als je het anders wilt moet je ze veranderen.

Het overkoepelende thema waarvoor u mij heeft uitgenodigd is de positie van de rechtspraak binnen de trias politica. Daarover zou je proefschriften kunnen vullen, maar ik volsta nu met enkele opmerkingen.

In de eerste plaats over de positie van de rechter ten opzichte van de wetgever. De rechter wordt al lang niet meer gezien als spreekbuis van de wetgever. Hij moet de wet ook interpreteren en een oplossing bieden in gevallen waarin de wet niet voorziet. Dat is vaak onvermijdelijk. Er kunnen in een veranderende wereld tal van onvoorziene nieuwe ontwikkelingen zijn. Zodoende draagt ook de rechter bij aan de vorming van het recht, in aanvulling op de wetgever. Het beeld van staatsmachten die geheel los van elkaar functioneren is daarbij niet passend. Daarvoor zijn er te veel verbindingen tussen hun taken. Een goede werkrelatie, een goede communicatie tussen rechterlijke en wetgevende macht is daarvoor nuttig; deze bijeenkomst illustreert dat. En zulke contacten hoeven niet af te doen aan ieders bevoegdheden en eigen verantwoordelijkheden.

Ten aanzien van het bestuur heeft de rechter een rol, omdat de rechtmatigheid van bestuurshandelen door de rechter getoetst kan worden. Inhoudelijke afwegingen van het bestuur pleegt de rechter marginaal, dus zeer afstandelijk te toetsen. Dat past ook bij de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden. Wel leidt dit systeem ertoe dat de rechter, als hij het beroep tegen een besluit van de overheid gegrond verklaard, daarna vaak geen vervangende beslissing kan nemen. Dat hij na vernietiging wegens een ontoereikende motivering zaken terugwijst naar het bestuur voor een nieuwe beslissing. Dat komt de slagvaardigheid en effectiviteit van de bestuursrechtspraak niet ten goede. Het geeft de beoordeling door deze rechter een formeel karakter als motiveringen en de procedures bij de totstandkoming van een besluit vaak het centrale punt van discussie zijn. De bestuursrechter trekt zich de kritiek hierop aan, en er is dan ook een tendens te zien dat deze rechters zaken zoveel als dat in redelijkheid mogelijk is zelf afdoen als zij het beroep gegrond verklaren. De wetgever heeft dit in de Awb ook ondersteund. Dat betekent iets meer doorzettingsmacht voor de rechter.

De rol van het bestuur ten opzichte van de rechter neemt in ander opzicht toe, doordat het bestuur steeds meer bevoegdheden krijgt om sancties op te leggen, met name boetes. De rechter komt er dan alleen aan te pas als de betrokkene in beroep komt. Uit praktische overwegingen heeft een stelsel van bestuurlijke sancties zeker voordelen, en in Europese rechtspraak is het ook aanvaard. Dat geldt in elk geval bij lichtere wetsovertredingen, en in ernstige gevallen in ieder geval in het belastingrecht. Maar bestuurlijke bestraffing is geen panacee. Het is in ieder geval wenselijk dat de kwaliteit van besluitvorming bij het bestuursorgaan vergelijkbaar is met die bij rechterlijke beslissingen. En dat is niet altijd het geval. Bovendien is bestuurlijke beboeting niet transparant; zij pleegt buiten de openbaarheid plaats te vinden. En bij bestraffing behoren procedurele garanties te gelden, rechtswaarborgen zoals hoor en wederhoor en het vermoeden van onschuld. De bestuursrechter past die garanties ook toe bij bestuurlijke boetes. Dat leidt nogal eens tot vernietiging of verlaging van boetes die door het bestuur zijn opgelegd. Het kan dus wel schuren.

Ik rond af, tot zover de opmerkingen die ik wilde maken over de ontwikkelingen van de laatste tijd in de verhouding tussen de rechter en andere staatsmachten.