

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

This full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/15319>

Please be advised that this information was generated on 2014-11-11 and may be subject to change.



---

*C.A.J.M. Kortmann*

## Rechtseenheid, rechtsverscheidenheid en de nationale staat

---

1. De recente ontwikkelingen rond de Europese Gemeenschap, alsook die in de Bondsrepubliek Duitsland, in de voormalige Sovjetunie en het vroegere Joegoslavië vormen een goed aanknopingspunt voor beschouwingen over rechtseenheid, rechtsverscheidenheid en de nationale staat. Maar men kan ook verder kijken, bijvoorbeeld naar een land als Indonesië, waar vele eilanden, volken, godsdiensten en talen onder één staatsgezag zijn gebracht. Beschouwing van de genoemde staten en ex-staten laat de spanning zien tussen twee kenmerkende trekken van het recht: enerzijds het streven naar unificatie, anderzijds dat naar diversificatie om tenslotte toch vaak weer tot een zekere eenheid te komen. Hierbij zij onmiddellijk aangetekend dat het recht niet alléén voert tot eenheid en niet zelf alléén rechtseenheid kan creëren. Economische, culturele, geografische en (internationaal)politieke factoren spelen daarbij een grote rol. De onderhavige bijdrage beperkt zich echter tot het recht en rechtssystemen in positiefrechtelijke zin, en wel vanuit staatsrechtelijk perspectief. Men mag van mij niet anders verwachten; ik ben geen filosoof, noch historicus, geen cultureel antropoloog, maar gewoon een platvloerse Westeuropese jurist.

2. Een nationale staat kenmerkt zich door een eigen, een nationaal rechtssysteem. Hij kent een – geschreven of ongeschreven – constitutie krachtens welke de overige rechtsschepping (wetgeving) en rechtstoepassing (rechtspraak, bestuur) geschiedt. Afgezien van supra- en internationaal recht, bepaalt de constitutie in hoofdlijnen de inrichting en de bevoegdheden van de overheidsambten en rechtsbetrekkingen tussen die ambten onderling als ook tussen die ambten en de onderdanen (de nationalen). De



constitutie fungeert als ultieme positiefrechtelijke grondslag van een rechtssysteem van een staat en zijn onderdanen. Zij maakt van een staat niet slechts een unieke, van andere staten te onderscheiden staat, maar creëert binnen die staat ook (een zekere mate van) rechtseenheid. Die rechtseenheid kan aansluiten bij min of meer 'natuurlijke' verhoudingen of lotsverbondenheid binnen de betrokken nationale staat, zoals in de Bondsrepubliek. Zij kan ook min of meer kunstmatig zijn gecreëerd, zoals het geval was in onder meer de Sovjetunie en Joegoslavië.

3. Positief recht wordt gesteld en gehandhaafd door degenen die daartoe bevoegd zijn of, cynischer, door degenen die daartoe de macht bezitten. Bevoegdheid en macht hebben de neiging zich te concentreren, zich op te hopen in één punt. Het streven naar rechtseenheid impliceert veelal concentratie van bevoegdheid en macht. Staten met een lange rechtseenheidstraditie, zoals – althans op papier – Frankrijk, vertonen dan ook een sterk centralistische structuur. Ook nu nog hoort men daar vaak: 'tout remonte à Paris', of: 'tout passe par Paris.'<sup>1</sup> Staten, met geweld gevormd uit heterogene vroegere staten of staatachtige eenheden, vertonen eenzelfde beeld: om de zaak bijeen te houden, terwille van de rechtseenheid, creëert men een sterk centraal gezag. Wij zullen hierna echter zien dat dat streven naar rechtseenheid en machtsconcentratie grenzen kent of moet kennen.

4. De constituties van staten die sterk op rechtseenheid zijn georiënteerd, bezitten in het algemeen een aantal kenmerkende trekken. Hoewel zij niet steeds aan al deze kenmerken voldoen, kan men zonder veel gevaar stellen dat dit met het merendeel ervan het geval is.

De vorming van de nationale staat zoals wij die tegenwoordig kennen, ging in de meeste staten aan het eind van de achttiende en het begin van de negentiende eeuw gepaard met de aanvaarding – op welke wijze dan ook – van een geschreven constitutie, ook wel Grondwet, Grundgesetz, Constitution geheten. De vroegere, min of meer 'soevereine' rechtsstelsels van provincies, steden, landschappen en standen werden overkoepeld (en ook wel geëlimineerd) door een regeling die de hoofdstructuur van de inrichting

<sup>1</sup> Zie over het centralisme in Frankrijk Alain Peyrefitte, *Le mal français*, Parijs 1976.



en de bevoegdheden van de belangrijkste nationale ambten bevatte. Veelal, zoals in Frankrijk, België en Nederland, volstond men met de vaststelling van één constitutie, integraal geldend voor het gehele territoir van de nationale staat. Dergelijke staten werden (en worden) dan ook gekwalificeerd als eenheidsstaat. Zij bezaten (en bezitten) slechts één grondwetgever. Wijst dit op zich reeds op een streven naar rechts- en machtseenheid, van groter belang is de vraag naar de inhoud van deze constituties. Zijn daarin elementen te ontdekken die de rechtseenheid benadrukken?

Een aantal constituties van westerse staten vermeldt met zoveel woorden de eenheid. Een goed voorbeeld ervan is artikel 2 van de Franse Constitutie dat verklaart: 'la France est une République indivisible.' Toch zegt dit soort uitspraken weinig over de rechtseenheid binnen de staat, noch over de vraag of de staat een eenheidsstaat is. De 'echte' eenheidsstaat is die waarin regionale of lokale rechtsschepping en rechtstoepassing zijn uitgesloten. De normstelling en de toepassing van normen geschieden slechts op één en hetzelfde niveau. Er is geen sprake van federalisme of decentralisatie. Deze staatsvorm is, afgezien van staatjes als Monaco en Liechtenstein, in West-Europa niet (meer) te vinden. In nagenoeg alle staten bestaan regionale en lokale ambten, waarvan er veelal één een rechtstreeks gekozen ambt is, die bevoegd zijn regionale of plaatselijke normen te stellen. Toch zijn de bevoegdheden van deze ambten niet alle op dezelfde wijze verleend. Het kan zijn dat de constitutie zelf deze ambten bepaalde, eigen bevoegdheden toekent. Deze kunnen slechts door wijziging van de constitutie aan hen worden ontnomen. In zo'n geval is er sprake van decentralisatie of federalisme (waarover later). Dicht bij de 'echte' eenheidsstaat staat die waarin het de gewone wetgever of de regering is die de omvang van de bevoegdheden van de regionale en lokale ambten bepaalt. Ook al heeft de wetgever of de regering hun ruime bevoegdheden toebedeeld, hij kan deze te allen tijde verminderen of tenietdoen. In dit opzicht zijn het Verenigd Koninkrijk en tot op zekere hoogte de Franse Republiek te beschouwen als staten die de 'echte' eenheidsstaat dicht benaderen.

In de meeste westerse staten is de centrale wetgever niet tot alles bevoegd. Bevoegdheidsbeperkingen kunnen voortvloeien uit constitutioneel gegarandeerde vormen van federalisme of decentralisatie. Aldus bestaat een waarborg voor regionale en lo-



kale normstelling. Beperkingen van de wetgevende competentie kunnen ook zijn vervat in varianten van de trias-politica, de gelding van grondrechten tegen de wetgever, de scheiding van kerk en staat en de gebondenheid van de wetgever aan Europese en internationale normen. Het zal duidelijk zijn dat een stelsel met een omnicompetente wetgever, waar waarborgen als bovenstaande ontbreken, sterk tendeert naar centralisatie en rechtseenheid. Constitutionele garanties voor rechtsverscheidenheid bestaan er niet of nauwelijks. De wetgever kan de gehele nationale samenleving over één kam scheren, tot in de kleinste details en de diepste intimiteit. Anderzijds bestaan er evenmin garanties tegen willekeurig wetgevend handelen. De wetgever is vrij zogeheten *Einzelfallgesetzgebung* tot stand te brengen en rechtspraak in wetsvorm uit te oefenen. Het model van de omnicompetente wetgever is inmiddels een zeldzaamheid in de westerse staten. Het meest nabij komt het Verenigd Koninkrijk waar men, ondanks het lidmaatschap van de EG, nog immer het concept van de *sovereignty of parliament* aanhangt. Ook het Nederlandse stelsel bezit trekken van het genoemde model. Immers, ook al is de wetgever gebonden aan in de Grondwet vervatte grondrechten, de trias-politica en principes van decentralisatie, hij is zelf de ultieme interpretator van de Grondwet; artikel 120 Grondwet verbiedt de rechter te treden in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten.<sup>1</sup> Een aantal auteurs legt de soevereiniteit in Nederland dan ook bij de wetgever.<sup>2</sup>

Niet alleen op het terrein van de wetgeving zijn aanduidingen voor rechtseenheid te vinden. Dit is ook het geval met de rechtspraak. Diverse westerse staten bezitten een rechterlijk college dat in beginsel bevoegd is over de uitspraken van alle andere rechterlijke colleges een oordeel te vellen.<sup>3</sup> Voorbeelden daarvan zijn het Amerikaanse Supreme Court en het Engelse House of Lords. Een dergelijke opzet wordt o.a. beargumenteerd met de noodzaak van rechtseenheid. In Nederland hoort men de laatste tijd gelijksoortige geluiden: de administratieve rechtspraak moet in de gewone rechtspraak worden geïntegreerd, met aan de top de Hoge Raad als cassatierechter, onder meer ter waarborging van

1 Zie hierover o.a. de preadviezen over Toetsing van L. Prakke, T. Koopmans, M. Barendrecht, Hand. NJV 1992-I, Zwolle 1992.

2 Dit overigens ten onrechte. Vgl. C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer 1990, p. 45 e.v.

3 Dit afgezien van federale structuren.



de rechtseenheid. Een dergelijk stelsel van eenheidsstreven wordt nog versterkt, indien rechterlijke colleges met één mond moeten spreken en er geen plaats is voor dissenting of concurring opinions, zoals die mogelijk zijn bij bijvoorbeeld het Amerikaanse Supreme Court en het Duitse Bundesverfassungsgericht. De meeste staten hechten echter aan (een zekere) diversiteit. Er bestaan daar meerdere hoogste rechters naast elkaar, zoals de Franse Cour de Cassation en de Conseil d'Etat, het Belgische Hof van Cassatie en de Raad van State, het Duitse Bundesgerichtshof en het Bundesverwaltungsgericht, de Nederlandse Hoge Raad en de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Met name in gedecentraliseerde eenheidsstaten kent het constitutionele recht de centrale ambten of een centraal ambt bevoegdheden toe toezicht te houden op de besluiten van gedecentraliseerde ambten. In de Nederlandse terminologie spreekt men meestal van goedkeuring (preventief toezicht) en vernietiging (repressief toezicht). Een van de functies ervan is het waarborgen dat het beleid van de gedecentraliseerde ambten niet (te zeer) afwijkt van dat van de centrale ambten, hetgeen de rechtseenheid en rechtsgelijkheid benadrukt. Dit toezicht kan gebonden zijn aan beperkende regels. Ook is het mogelijk dat het nauwelijks of niet gelimiteerd is en om allerlei redenen – zoals strijd met het algemeen belang – kan plaatsvinden. Niet of in geringe mate genormeerde toezichtbevoegdheden wijzen sterk in de richting van de reeds genoemde 'echte' eenheidsstaat. Bekend, en berucht, was het Franse stelsel (en de praktijk) van toezicht (*tutelle*) zoals dat tot 1982 bestond. Het Nederlandse vernietigingsrecht kan worden uitgeoefend op grond van strijd met het recht en met het algemeen belang. Deze criteria zijn op allerlei wijzen te concretiseren. Waarborgen voor het kunnen voeren van eigen regionaal of lokaal beleid bieden zij nauwelijks.

In staten waar ook andere overheidsverbanden dan het centrale bestaan, zoals regio's, provincies en gemeenten, kan de inrichting van die verbanden op diverse wijzen geschieden. Gekozen kan worden voor een (grotendeels) eenvormige opzet. Zo gelden voor de Nederlandse provincies en gemeenten één Provinciewet en één Gemeentewet, die overigens sterk op elkaar lijken. Afgezien van enige differentiatiemogelijkheden vervat in de genoemde wetten worden alle provincies, ongeacht hun bevol-



kingsaantal, hun economisch gewicht, hun ligging e.d. over één kam geschoren. Voor de onderling zeer verschillende gemeenten geldt in beginsel hetzelfde. In deze constructie ligt een betrekkelijk sterke nadruk op rechtseenheid, waarvan de basiselementen in de Grondwet zelf te vinden zijn.

Het codificatiestreven, dat wil zeggen het vervatten van rechtsregels in algemene, voor het gehele territoir van een staat (of andere organisatie) geldende wetboeken, is reeds oud. Wij vinden het onder meer in de Romeinse tijd en in het kerkelijk recht. 'Moderne' codificaties ontstaan vooral na de Franse Revolutie. Afgezien van het Verenigd Koninkrijk zijn de Westeuropese staten alle overgegaan tot een uniforme regeling van het materiële en formele burgerlijk recht en strafrecht. Men denke slechts aan de Code civil en de Code de procédure civile, de Code pénal en de Code de procédure pénale, erfgoederen van Napoleon, een typisch vertegenwoordiger van het rechtseenheidsstreven. Ook stuit men op recente codificaties zoals het Duitse Verwaltungsverfahrensgesetz en de in Nederland in voorbereiding zijnde Algemene Wet Bestuursrecht. Dit codificatiestreven, gericht op rechtseenheid, is in sommige staten zelfs constitutioneel verankerd. Zo bepaalt artikel 107 van de Nederlandse Grondwet: '1. De wet regelt het burgerlijk recht, het strafrecht en het burgerlijk en strafprocesrecht in algemene wetboeken (...) 2. De wet stelt algemene regels van bestuursrecht vast.'

5. Een van de klassieke wijzen waarop rechtseenheid kan worden en wordt bevorderd, is het sluiten van verdragen. Door middel van verdragen kunnen staten zich aan gelijklopende regels binden of zich verplichten bepaalde regels op dezelfde wijze toe te passen. Uniformering, bevordering van rechtseenheid, heeft vooral sinds de Tweede Wereldoorlog plaatsgevonden en dit op nagenoeg alle terreinen van het recht. Zo kennen wij op het gebied van het verdragsrecht het Weense verdragenrechtverdrag dat algemene bepalingen bevat inzake totstandkoming en geldigheid van verdragen tussen staten. Er bestaan ook internationaal privaatrechtelijke verdragen, verdragen inzake vluchtelingen, nationaliteit, internationale rechtshulp, merken- en auteursrecht en, niet te vergeten, grondrechten. Een aantal van dergelijke verdragen voorziet bovendien in internationale rechtspraak, zoals het Benelux-gerechthof en het Europese Hof voor de rechten van de mens. Deze rechterlijke instanties wijzen voor de bij de



verdragen aangesloten lidstaten bindende uitspraken. Aldus is er een toenemend aantal voor de verdragsstaten gelijkelijk geldende rechtsregels ontstaan. Men kan op diverse onderdelen van het recht dan ook spreken van een internationale rechtsgemeenschap. Deze tendens tot rechtseenheid wordt versterkt, indien er geen sprake meer is van 'klassieke' internationale verdragen, doch wordt overgegaan tot de schepping van supranationale verbanden zoals de Europese Gemeenschap. Volgens het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap vormt het gemeenschapsrecht een eigen constitutionele rechtsorde, onafhankelijk van de constitutionele orde van de lidstaten.<sup>1</sup> Volgens datzelfde Hof houdt de rechtstreekse toepasselijkheid van bepaalde EG-normen, met name verordeningen, in dat deze hun volle werking op *eenvormige wijze* (curs. van mij) in alle lidstaten moeten ontplooien.<sup>2</sup> Het recente Verdrag van Maastricht, verondersteld dat het in werking treedt, versterkt de uniformerende werking van de EG in aanzienlijke mate. Gewezen hoeft slechts te worden op de Europese munt, een Europees burgerschap, een communautair visumbeleid enz.

6. Het is nu zaak te bezien welke elementen bijdragen aan rechtsverscheidenheid.

Zoals reeds is opgemerkt, bezitten de westerse staten in beginsel een (of één) geschreven constitutie of grondwet. Het komt echter voor dat het document dat ten grondslag ligt aan een (gedeelte van een) nationaal rechtssysteem een verdrag is. In dit verband spreekt men van een confederatie, waarvan de vroegere Republiek der Zeven Provinciën, de vroegere Verenigde Staten en de huidige EG (tot op zekere hoogte) een voorbeeld vormen. In een dergelijk stelsel blijven de nationale staten – op zijn minst formeel – bestaan en behouden zij hun eigen constitutie. Bij verdrag wordt echter een aantal bevoegdheden, zoals die inzake de defensie en de buitenlandse betrekkingen, opgedragen aan een of meer gemeenschappelijke ambten. Het merendeel van de rechtsschepping en de rechtstoepassing blijft echter berusten bij de ambten van de verdragsstaten, wier recht onderling sterk uiteen kan lopen. Openkele terreinen na is in zo'n systeem sprake van rechtsverscheidenheid.

Meer rechtseenheid vertoont de federatie of bondsstaat. Deze

1 HvJEG 13 juli 1990, NJ 725 (Zwartveld).

2 HvJEG 9 maart 1978, Jur. 1978, p. 629 (Simmenthal II).



kent, naast de grondwetten van de deelstaten, een federale grondwet die de bevoegdheidsverdeling over de federale ambten en die van de deelstaten bevat. Bekende voorbeelden van een federatie zijn de Verenigde Staten en de Bondsrepubliek. De mate van rechtseenheid hangt in deze stelsels primair af van de bevoegdheden aan de federale ambten toegekend. In de praktijk worden deze bevoegdheden veelal ruim uitgelegd, zodat federale stelsels vaak tenderen naar een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het hangt grotendeels van de rechtspraak van de constitutionele rechter af in hoeverre de deelstaten beschermd worden tegen 'machtsusurpatie' door de federale ambten.

Constituties van federale staten bevatten, zoals gezegd, een bevoegdheidsverdeling over de ambten van de bond en de ambten van de deelstaten. Zo'n verdeling verschilt per federatie: de ambten van de bond kunnen relatief veel dan wel relatief weinig bevoegdheden bezitten; er kan sprake zijn van een scherpe dan wel minder scherpe bevoegdheidsverdeling; de bevoegdheidsverdeling kan gewijzigd worden via een lichte dan wel een zware procedure. Een federatie kan als 'sterk' worden beschouwd, en daarmee de rechtsverscheidenheid accentueren, wanneer de bevoegdheden van de ambten van de bond beperkt zijn, limitatief en scherp zijn omschreven en niet gemakkelijk kunnen worden uitgebreid. In dit licht bezien waarborgt de Constitutie van bijvoorbeeld de Verenigde Staten de rechtsverscheidenheid sterker dan het Grundgesetz van de Bondsrepubliek. Zo kent de eerstgenoemde slechts één wijze van competentieverdeling: alle niet aan de ambten van de federatie toegekende bevoegdheden vallen toe aan die van de deelstaten. Het Grundgesetz bevat een aanzienlijk gecompliceerder stelsel: er zijn bevoegdheden die slechts aan 'Bonn' toevallen; vervolgens zijn er bevoegdheden die zowel op bondsniveau als landsniveau kunnen worden uitgeoefend; tenslotte kan de bond over bepaalde onderwerpen zogeheten 'Rahmenvorschriften' vaststellen, waaraan de 'Länder' gebonden zijn. De uitvoerende macht berust echter in beginsel bij de 'Länder', ook waar het gaat om de uitvoering van bondsrecht. Mede als gevolg van de gecompliceerde opzet biedt het Duitse federale stelsel allerlei mogelijkheden tot centralisatie, die in de praktijk dan ook heeft plaatsgevonden. Anderzijds kent het Grundgesetz een garantie voor rechtsverscheidenheid die men slechts zelden in een constitutie tegenkomt: het Grundgesetz verbiedt een grondwetswijziging die de federale staatsvorm teniet zou doen.



Een constitutie kan op diverse wijzen de bevoegdheid van de wetgever beperken. Dergelijke beperkingen dragen in beginsel bij tot het bestaan van rechtsverscheidenheid. Er is reeds gewezen op federale staatsvormen waarin de centrale wetgever slechts bepaalde materies mag regelen. De overige vallen toe aan de wetgevers van de deelstaten. Doch rechtsverscheidenheid in de wetgeving – of ruimer: de normstelling – kan ook op andere wijzen worden bevorderd. Zo beogen de zogeheten klassieke grondrechten een staatsvrije sfeer voor de burger te garanderen. Binnen die sfeer is de burger vrij zich te organiseren volgens eigen voorkeur en – zo gewenst – te leven naar eigen normen. Goede voorbeelden van deze vorm van rechtsverscheidenheid zijn de vrijheid van vereniging en de vrijheid van godsdienst of, ruimer, de scheiding van kerk en staat. Als uitvloeisel van laatstgenoemde kunnen er binnen een nationale staat een of meer 'onafhankelijke' kerkrechtelijke systemen bestaan.

Beperkingen aan de bevoegdheid van de wetgever kunnen worden versterkt door rechterlijke controle op, toetsing van de wetgeving aan 'hoger' recht, zoals een grondwet en internationaal recht. De meeste westerse staten kennen een vorm van constitutionele rechtspraak, uitgeoefend hetzij door de gewone rechterlijke instanties, hetzij door een speciaal constitutioneel hof. De mogelijkheid van toetsing van nationale wetten aan geschreven internationaal recht is ook in de meeste westerse staten aanvaard.

Ook de organisatie van de rechtspraak kan wijzen op rechtsverscheidenheid. Reeds is gewezen op de mogelijkheid van het naast elkaar bestaan van diverse hoogste rechterlijke instanties. Rechtsverscheidenheid kan echter ook worden bevorderd door de schepping van meer dan één rechterlijke organisatie in het algemeen. Zo kennen de Verenigde Staten en de Bondsrepubliek naast de federale rechtspraak ook rechtspraak op deelstaatniveau. Nederland bezat vóór de Franse overheersing provinciale hoven. Doch daarbij hoeft het niet te blijven. In diverse staten bestaan afzonderlijke rechterlijke instanties voor de berechting van bepaalde typen geschillen, zoals de Franse conseils de prud'hommes, het Nederlandse college van beroep inzake de studiefinanciering, militaire rechtbanken en diverse tuchtrechterlijke colleges. Er is hier enig verband aan te wijzen met de vroegere standen-rechtspraak, ook een erkenning van rechtsverscheidenheid.

In het voorafgaande is reeds gewezen op het toezicht op besluiten van gedecentraliseerde ambten of ambten van deelstaten.



Onder andere in Nederland en Frankrijk bestaat een tendens dat toezicht te verminderen of te beperken tot toezicht achteraf, al dan niet door een rechter. Tevens is een ontwikkeling gaande om de 'lagere' overheidsverbanden meer vrijheid te geven inzake de inrichting van hun bestuurlijke organisatie. Ook dit effent de weg naar rechtsverscheidenheid.

Tenslotte zij nog een enkele opmerking gemaakt over de codificatie. Een hoge mate van codificatie voert tot rechtseenheid. Nederland behoort inmiddels zonder twijfel tot de codificatielanden (Nieuw BW; Algemene Wet Bestuursrecht). Andere staten laten meer over aan de jurisprudentie en het gewoonterecht, zoals het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk op het gebied van het bestuursrecht.

7. De discussie over rechtseenheid en rechtsverscheidenheid lijkt nimmer te eindigen. Van origine sterke eenheidsstaten decentraliseren (Frankrijk); centraal geregeerde staten vallen uiteen (Sovjetunie, Joegoslavië); Europa wordt meer één ondanks een luid beroep op het subsidiariteitsbeginsel; het Supreme Court van de Verenigde Staten geeft de deelstaten sinds kort meer ruimte inzake de abortuswetgeving; België bestaat grotendeels nog slechts op papier en in de buurt van Rennes (Bretagne) stuit men op een bord: 'Ici commence la France.' In Nederland tracht men te komen tot één rechterlijke organisatie; men differentieert inzake provincies en gemeenten, terwijl bij waterschappen uniformering plaatsvindt; gemopperd wordt over ongelijke straftoemeting per arrondissement. Inmiddels worden wij geconfronteerd met Europese rechtspraak en wetgeving die sterk unificeert op het terrein van de economie, het milieu, het vennootschapsrecht en zelfs de grondrechten. Anderzijds voert de toename van internationale en supranationale normstelling en rechtspraak tot diversificatie in de rechtsbronnen: de nationale staat is niet meer de unieke steller van positief recht.<sup>1</sup> Kennelijk is het het lot van het recht te balanceren tussen rechtseenheid en rechtsverscheidenheid, tussen gelijkheid en diversiteit. Zonder een voldoende mate van rechtseenheid valt een staat of een supranationaal verband als de EG uiteen. Zonder voldoende rechtsverscheidenheid wordt het recht bureaucratisch, oppressief en tenslotte machteloos, omdat de on-

<sup>1</sup> Zie T. Koopmans, 'Recht zonder staat', in: *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 1992, p. 401.



derdanen zich er niet meer in herkennen. Het recht kan wel enigszins één en gelijk maken wat niet één en gelijk is. Dat daaraan grenzen zijn en moeten zijn, moge uit het voorgaande gebleken zijn. De vrijheidsrechten zijn van die grenzen wellicht de belangrijkste. Zij werpen een dam op tegen 'Gleichschaltung' en totalitarisme. Zij laten individuen en groepen daarvan de gelegenheid volgens eigen normen, waarden en tradities te handelen. Uiteindelijk gaat het echter om de rechtstoepassing: rechter en bestuur zullen dezelfde 'eenheidsregel' moeten toepassen op onderscheiden (groepen van) individuen onder onderscheiden omstandigheden en op onderscheiden plaatsen. Openbare dronkenschap zal tijdens carnaval in Limburg anders berecht (moeten) worden dan tijdens de dodenherdenking of op zondag in Nunspeet. De rechtsregel moge uitdrukking zijn van rechtseenheid, de toepassing zal verscheidenheid moeten laten zien. Recht is en blijft een reductie van de diversiteit van en in de maatschappij. Die reductie werkt uniformerend. Maar zij kan, om effectief te blijven, niet te ver gaan. De mens is geen automaat die steeds via vaste eenheidsstandaarden kan worden geregeld. Wetgeving, rechtspraak en bestuur per computer zijn dan ook onmogelijke zaken.

In West-Europa lijkt de laatste jaren de nadruk te liggen op het scheppen van rechtseenheid, zowel op macro- als op microniveau. Dat heeft zo zijn goede zijden. Maar de bezwaren moeten niet worden onderschat. In de staatkundige sfeer roept een te sterke nadruk op rechtseenheid neigingen tot separatisme op (Sovjetunie, Joegoslavië, maar ook: België, Baskenland, Bretagne, Denemarken). In de nationaal-maatschappelijke sfeer groeit de bureaucratie en gaat men zich onttrekken aan de norm die niet als 'eigen' wordt ervaren. Rechtsverscheidenheid in de (nationale) staat is, hoe paradoxaal dat ook lijkt, tevens zijn redding: zij is een erkenning van de mens als onherhaalbaar individu.