

# Constitutionaliseer de Raad voor de rechtspraak

Over de noodzaak van rechtsstatelijke waarborgen

Jonathan Soeharno, Niels Graaf & Jerfi Uzman<sup>1</sup>

Via de Raad voor de rechtspraak heeft de Minister van Justitie en Veiligheid potentieel stevige grip op de bedrijfsvoering van de gerechten en daarmee, indirect, op de rechtspraak. Deze ruime mogelijkheid tot sturing van 'boven' vormt een systeemrisico voor rechterlijke onafhankelijkheid waardoor die nu grotendeels leunt op een vitale rechtsstatelijke cultuur. En die cultuur is helaas niet steeds gegeven. Onafhankelijkheidswaarborgen, met name tegen *top-down* sturing en politieke inmenging, verdienen daarom versterking. De Raad voor de rechtspraak zou een buffer moeten vormen tegen de politiek. Zodat de Raad voor de rechtspraak meer de Raad *ván* de rechtspraak wordt.

## 1. Zorgen om kwetsbare onafhankelijkheid

De Raad voor de rechtspraak is sinds zijn oprichting in 2002 nooit een rustig bezit geworden. Dat werd dit jaar nog maar eens geïllustreerd door de Tweede Kamer. Die nam, op voorstel van het Kamerlid Sneller (D66) op 6 maart een motie aan waarin het kabinet opgeroepen werd om de rol van de Minister van Justitie en Veiligheid bij de benoemingsprocedure voor leden van de Raad voor de rechtspraak 'zo klein mogelijk' te maken.<sup>2</sup> Via de Raad heeft de Minister van Justitie en Veiligheid (hierna de minister) immers potentieel stevige grip op de bedrijfsvoering van de gerechten en daarmee, indirect, op de rechtspraak. Niet alleen is de minister verantwoordelijk voor de (her)benoeming en het ontslag van de leden van de Raad en de presidenten van de gerechten. Ook kan de minister bindende aanwijzingen geven aan de Raad en (indirect) aan de gerechtshoven. Bovendien kan hij besluiten van de Raad en (indirect) de gerechtshoven vernietigen. De minister mag zich weliswaar niet bemoeien met individuele zaken, maar de – door de minister tijdelijk benoemde – president gaat wel over, onder meer, zaakstoedeling en tuchtrecht. Met de motie, die overigens

de steun van drie van de vier regeringspartijen ontbeerde, werd beoogd om die potentiële grip van de regering te minimaliseren.

In Nederland is er gelukkig (nog) geen sprake van politieke inmenging via deze bevoegdheden. Sterker nog, – bij wijze van *disclaimer* vooraf – we benadrukken graag dat er geen aanleiding is om te twifelen aan de integriteit waarmee de leden van de Raad voor de rechtspraak of de gerechtshoven hun taak uitoefenen. Toch nemen de zorgen toe. Zorgwekkende ontwikkelingen met betrekking tot rechtsstaat en rechterlijke onafhankelijkheid in een groeiend aantal EU-lidstaten, Polen en Hongarije voorop, maken de vraag naar de wenselijkheid van politieke bemoeienis met het gerechtelijke bedrijf uiterst actueel: inmenging liep daar immers niet via individuele zaken, maar onder meer via benoemingen (van regeringsgezinde rechters) en inzet van het tuchtrecht (tegen minder loyale rechters).

De anti-institutionele sentimenten die zich in die landen voordoen, zijn in toenemende mate in Nederland te bespeuren, waaronder het wegzetten van de rechterlijke macht als een 'kwaadaardige elite'.<sup>3</sup> Eerder (in 2011) opperde de PVV al om rechters niet meer voor het leven te benoemen en herbenoeming afhankelijk te maken van een functioneringsgesprek.<sup>4</sup> Ook politiseerde zij enkele Hoge Raad-benoemingen<sup>5</sup> en viel in haar verkiezingsprogramma 2012-2017 het volgende te lezen: 'Falende leden van de zittende en staande magistratuur moeten weg'.<sup>6</sup>

Dat dergelijke opvattingen niet zijn voorbehouden aan de PVV, illustreerde het pleidooi van het huidige Kamerlid Eerdmans (JA21, destijds Leefbaar Rotterdam) in

**Anti-institutionele sentimenten zijn in toenemende mate in Nederland te bespeuren**

2019, voor een tuchtraad voor rechters, bestaande uit niet-rechters.<sup>7</sup> Op de website van Forum voor Democratie valt bovendien te lezen dat rechters te veel grip hebben op wie benoemd worden tot rechter: 'Hierdoor kan een ideologisch bolwerk zichzelf in stand houden.'<sup>8</sup>

Nederlandse zorgen over de onafhankelijkheid van de rechtspraak, en de positionering van de Raad in het bijzonder, zijn niet nieuw. Deze werden al voor de invoering van de Raad in 2002 geuit door de president van, en de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Beide ambtsdragers signaleerden toen fundamentele, constitutionele kwetsbaarheden en deden suggesties om deze te waarborgen.<sup>9</sup>

In deze bijdrage herhalen wij die exercitie en stellen wij hernieuwd de vraag naar constitutionele kwetsbaarheden én bijbehorende waarborgen. Uitgangspunt is daarbij dat de Raad voor de rechtspraak wat ons betreft bestaansrecht heeft. Wel vragen we ons af hoe het staat met de waarborgen voor de rechterlijke onafhankelijkheid. Deze vraag werd onlangs door tien experts<sup>10</sup> doorgelicht in de bundel *Constitutionele waarborgen. De Raad voor de rechtspraak en rechterlijke onafhankelijkheid*<sup>11</sup> die in oktober 2024 verscheen. Daaruit puttend,<sup>12</sup> brengen wij in dit artikel de belangrijkste kwetsbaarheden in kaart en doen wij suggesties voor verbetering.

## 2. New public management versus rechtsstatelijkheid

Waarin schuilt de kern van het probleem? De invoering van de Raad betekende een fundamentele hervorming van de rechtspraak: onder het mom van *integraal management* werd – tegen de achtergrond van een internationale trend van toenemende *governance* binnen de rechterlijke organisatie<sup>13</sup> – een hiërarchie ingevoerd binnen de rechterlijke organisatie. Kort en goed: gerechtsbesturen werden voortaan met betrekking tot bedrijfsvoering hiërarchisch ondergeschikt aan de Raad, die weer ondergeschikt werd aan de minister.

### Auteurs

1. Prof. mr. J.E. Soeharno is hoogleraar Rechtspleging in rechtsfilosofisch perspectief aan de Universiteit van Amsterdam, advocaat te Amsterdam, en raadsheer-plaatsvervanger bij het Hof Den Bosch. Mr. dr. N. Graaf is als universitair docent Constitutioneel recht verbonden aan de Universiteit van Amsterdam. Prof. mr. J. Uzman is hoogleraar Constitutioneel recht aan de Universiteit van Amsterdam.

### Noten

2. Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 845.  
3. Zie bijvoorbeeld het AIVD-rapport, *Anti-institutioneel extremisme in Nederland. Een ernstige dreiging voor de democratische rechtsorde?*, 25 mei 2023 (te vinden op aivd.nl), p. 25: 'Ten eerste wordt gesteld dat de rechterlijke macht onderdeel is van de "kwaadaardige elite". Rechters worden weggezet als criminelen en er wordt opge-

roepen om aangifte te doen tegen individuele rechters en hen in voorarrest te nemen. Anti-institutioneel-extremisten hebben geen vertrouwen in de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Er worden bijvoorbeeld boodschappen verspreid waarin wordt gesteld dat door de overheid benoemde rechters meegaan in het overheidsnarratief dat de bevolking opgelegd wordt.'  
4. G. Wilders & L.M.J.S. Helder, 'Benoem rechters niet voor het leven', *NRC Handelsblad* 18 maart 2011; G. Wilders, 'Hoe Wilders het wil', *De Telegraaf* 13 december 2016.  
5. F. Jensa, 'Hoe de PVV een raadsheer uit de Hoge Raad weerde', *NRC Handelsblad* 17 december 2011.  
6. *Hún Brussel, óns Nederland. Verkiezingsprogramma PVV 2012-2017*, p. 3.  
7. 'Eerdmans wil tuchtraad voor rechters', *Algemeen Dagblad* 12 april 2019.  
8. Zie fvd.nl onder 'standpunten'.  
9. Daarover hierna meer. W.E. Haak & Th.B.

## Gerechtsbesturen werden met betrekking tot bedrijfsvoering hiërarchisch ondergeschikt aan de Raad, die weer ondergeschikt werd aan de minister

Deze hervorming riep gemengde reacties op waarin grofweg twee smaken vallen te onderscheiden. Enerzijds is er het *new public management*-discours waarin de hervorming overwegend positief werd beoordeeld vanwege de realisatie van een 'efficiënte' rechterlijke organisatie. Anderzijds is er het meer klassiek rechtsstatelijke discours dat, beduidend kritischer, waarschuwde voor afkalving van de 'autonome' status van de rechtspraak ten opzichte van de politieke staatsmachten.<sup>14</sup> Krijgt de politiek via de zeggenschapslijn over de bedrijfsvoering niet te veel in de melk te brokkelen van de rechtspraak? Of principiëler: is deze nieuwe hiërarchisch georganiseerde rechterlijke organisatie nog wel een onafhankelijke (rechterlijke staats)macht?

Aan rechtsstatelijke zijde kwam de kritiek het scherpst naar voren in de eerdergenoemde reactie van de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad in het jaar 2000. Kort gezegd achtten zij de scheiding tussen rechterlijk beleid en bedrijfsvoering *illusoir*. Afgezien van allerlei afbakeningsproblemen<sup>15</sup> is er het fundamentele probleem dat beide – rechterlijk beleid en bedrijfsvoering – onder hetzelfde *integraal management* van de president vallen. Een president, die ook nog eens tijdelijk wordt benoemd (en kan worden ontslagen) op (kort gezegd)<sup>16</sup> voordracht van de minister – net als de leden

ten Kate, 'De modernisering van de rechtspreekende macht. Brief d.d. 29 augustus 2000 van de President van en Procureur-Generaal bij de Hoge Raad aan de vaste Kamercommissie', *NJB* 2000, afl. 32, p. 1607 e.v. Zie ook het eerdere 'Commentaar d.d. 27 oktober 1999 van de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad op de conceptwetsvoorstellen organisatie en bestuur gerechten en Raad voor de Rechtspraak', *NJB* 2000, afl. 32, p. 1615.  
10. Te weten Wim Voermans, Paul Bovend'Eert, Philip Langbroek, Leny de Groot-van Leeuwen, Bert Marseille, Eddy Bauw, Geert Corstens en de auteurs van dit artikel die tevens de redactie vormden.  
11. J.E. Soeharno, N. Graaf & J. Uzman (red.), *Constitutionele waarborgen. De Raad voor de rechtspraak en rechterlijke onafhankelijkheid*, Den Haag: Boom 2024.  
12. Dit stuk bouwt voort op de inleidende en concluderende hoofdstukken van de

13. Zie o.a. D. Kosar & K. Sipulová, 'The Politics of Judicial Governance', in: M. Tushnet & D. Kochenov, *Research Handbook on the Politics of Constitutional Law*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2023, p. 262.  
14. E. Mak, *De rechtspraak in balans. Een onderzoek naar de rol van klassiek-rechtsstatelijke beginselen en 'new public management'-beginselen in het kader van de rechterlijke organisatie in Nederland, Frankrijk en Duitsland*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 312; E. Bauw & F. van Dijk, 'Conflicterende eisen hollen rechtspraak uit', *NJB* 2003, afl. 6, p. 280-281.  
15. Zij geven als voorbeeld dat de kwestie van 'verdeling van schaarse afdoeningscapaciteit' niet tot de bedrijfsvoering zou moeten behoren (zoals in de wet voorzien), maar tot het rechterlijk beleid.  
16. Voor de analyse zie N. Graaf, 'De benoeming van gerechtsbestuurders: pleidooi voor Italiaanse toestanden', in: Soeharno e.a. 2024, par. 4.4.



© Laurens van Putten/ANP/Hollandse Hoogte

van de Raad voor de rechtspraak die de schakel vormen tussen president en minister. De president heeft – in deze tijdelijke rol – ook andere bevoegdheden, bijvoorbeeld ten aanzien van het behandelen van kort gedingen, zaakstoeiding en tuchtrecht. De onafhankelijkheid van de rechtspraak van de politiek is daarmee onvoldoende gewaarborgd, zo waarschuwden zij:

‘Het is in strijd met de onafhankelijkheid, omdat de Minister door directe of indirecte beïnvloeding van het rechterlijk beleid de grenzen overschrijdt welke in een democratische rechtsstaat tegenover de rechtsprekende macht in acht genomen behoren te worden.’<sup>17</sup>

Tot serieuze heroverweging heeft deze rechtsstatelijke kritiek niet geleid. Evenmin is later sprake geweest van constitutionele renovatie. Het discours van *‘judicial management’* – waarin de rechtspraak vooral wordt beschouwd als een professionele overheidsactor die doelmatig en efficiënt omgaat met publieke middelen en daarover verantwoording aflegt binnen de bestuurlijke kolom – voerde de boventoon in de regelgeving. Weliswaar bevat deze regelgeving belangrijke waarborgen om de rechtsprekende functie van de rechter te beschermen tegen externe beïnvloeding. Zo mogen de Raad en de minister niet treden in de inhoudelijke beslissing of de procesrechtelijke gang van zaken van een procedure.<sup>18</sup> Toch zijn veel waarborgen met betrekking tot de rechterlijke onafhankelijkheid nog altijd vooral te vinden in relatief zachte, informele normen, gebruiken en gedragscodes.<sup>19</sup> Van de benoeming van gerechtsbestuurders en rechters, het tuchtrecht tot de

financiering van de rechtspraak: het functioneert vooral dankzij een rechtsstatelijke cultuur.

Het hoeft niet te verrassen dat de spanning tussen bedrijfsvoering en rechterlijk beleid voelbaar zou worden op de werkvloer. Van ‘boven’ werd aangestuurd op efficiëntie op de rechterlijke werkvloer terwijl de politiek – die daarvoor een redelijke financiering zou moeten bieden –

## Het hoeft niet te verrassen dat de spanning tussen bedrijfsvoering en rechterlijk beleid voelbaar zou worden op de werkvloer

het herhaaldelijk liet afweten.<sup>20</sup> Protesten waren het resultaat – waaronder het Leeuwarder Manifest in 2012<sup>21</sup> en Tegenlicht in 2018<sup>22</sup> – en zelfs de dreiging met staking in 2023.<sup>23</sup> De zorg om te veel ‘sturing van boven’ werd tevens gevoed door de toeslagenaffaire, waarin bedrijfsvoering en rechterlijk beleid verweven leken. Naar aanleiding van deze affaire werd de Staatscommissie Rechtsstaat ingesteld die in 2024 een belangwekkend rapport publiceerde, met ruime aandacht voor de versterking van rechterlijke onafhankelijkheid.<sup>24</sup>

# Via wetwijzigingen kreeg de politiek in Polen en Hongarije meer knoppen om aan te draaien met betrekking tot benoemingen, financiering en tuchtrecht. In Nederland staan deze knoppen in potentie al klaar

Ook buiten de landsgrenzen werden zorgen geventileerd over de Nederlandse constitutionele infrastructuur rondom rechterlijke onafhankelijkheid. In 2023 signaleerde de Venetië Commissie van de Raad van Europa (DGI) dat de opzet van de Nederlandse rechterlijke organisatie en de rol van de Raad voor de rechtspraak daarbinnen niet voldoen aan elementaire Europese standaarden, waaronder garanties tegen politieke inmenging.<sup>25</sup> In de inleiding wezen wij al op omstandigheden die wijzen op soortgelijke ontwikkelingen in Nederland zoals die zich voordoen in Centraal- en Oost-Europa. De retorische vraag is hoe sterk onze constitutionele waarborgen dan zijn. In de woorden van oud-president van de Hoge Raad Geert Corstens in *NRC Handelsblad*:

‘Mij is wel de vraag gesteld of de onafhankelijkheid van rechters in Nederland wettelijk beter is beschermd [dan in Polen]. Het antwoord op de vraag kon niet ronduit bevestigend luiden. (...) Er zijn allerlei informele waarborgen, maar juist die vallen bij het waaien van andere winden gemakkelijk om.’<sup>26</sup>

### 3. Onvoldoende onafhankelijkheidswaarborgen in macroperspectief

In de discussies over rechterlijke onafhankelijkheid vallen ruwweg drie dimensies te onderscheiden:<sup>27</sup>

- In de eerste plaats die van de persoon van de rechter zelf. Zo gaat het in het Nederlandse constitutionele recht al snel over waarborgen die de rechtspositie van de individuele rechter moeten beschermen. Het meest zichtbaar is in dat verband de grondwettelijk vastgelegde ‘benoeming voor het leven’.

- In de tweede plaats gaat het om de inhoudelijke *beslissing* die de individuele rechter (of de zittingscombinatie) in een specifieke zaak te nemen heeft. Het is deze inhoudelijke beslisvrijheid die de Wet op de rechterlijke organisatie poogt af te schermen van de hiërarchie in het kader van de bedrijfsvoering.

Op deze beide microniveaus gaat het om onafhankelijkheid in intern- en extern perspectief: de onafhankelijkheid van de individuele rechter ten opzichte van de organisatie van de rechtspraak (intern) en tegenover (politieke) invloed van *buiten* de rechtspraak (extern).<sup>28</sup>

- In de derde plaats kan ook het macroperspectief worden gekozen: de rechtspraak als *staatsmacht* die als afzonderlijke en autonome entiteit opereert ten opzichte van de politieke staatsinstellingen. Deze onafhankelijkheid vloeit voort uit het beginsel van de machtenscheiding.<sup>29</sup>

Wat opvalt, is dat de wetgever bij onafhankelijke rechtspraak vooral oog lijkt te hebben voor de eerste twee dimensies. Op het macroniveau lijkt eerder het perspectief van de ministeriële verantwoordelijkheid en het narratief van de rechtspraak als efficiënte overheidsinstantie dominant. Dat komt onder meer tot uiting in de vormgeving van de Raad voor de rechtspraak als zelfstandig bestuursorgaan, onder de stelselverantwoordelijkheid van de minister met de sturingsinstrumenten die daar bijhoren, aangevuld met wat rechtsstatelijke randvoorwaarden om de rechterlijke onafhankelijkheid te waarborgen (zoals het verbod tot zaaksbemoedenis en de rechterlijke benoeming voor het leven). Anders dan op het microniveau, heeft het geschreven recht op

17. Zie W.E. Haak & Th.B. ten Kate, ‘De modernisering van de rechtsprekende macht. Brief d.d. 29 augustus 2000 van de President van en Procureur-Generaal bij de Hoge Raad aan de vaste Kamercommissie’, *NJB* 2000, afl. 32, p. 1607 e.v. Zie ook het eerdere ‘Commentaar d.d. 27 oktober 1999 van de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad op de conceptwetsvoorstellen organisatie en bestuur gerechten en Raad voor de Rechtspraak’, *NJB* 2000, afl. 32, p. 1615.

18. Vgl. art. 96 jo. art. 109 RO.

19. Daarop wezen in 2014 reeds M.L. van Emmerik, J.P. Loof & Y.E. Schuurmans, *Systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak. Een onderzoek in*

*opdracht van de Raad voor de Rechtspraak*, Raad voor de rechtspraak Research Memoranda 2014, nr. 2, p. 167-170.

20. Zie P. Langbroek, ‘Naar rechtsstatelijke verhoudingen in de financiering van de rechterlijke organisatie’, in: Soeharno e.a. 2024, par. 3.2.

21. Zie ‘Raadsheren uit Leeuwarden in opstand’, *Mr. Magazine* 17 december 2012.

22. Cf. ‘Toekomstvisie landelijk Tegenlicht. Concreet en constructief’, *NJB* 2018/2298, afl. 44, p. 3324-3328.

23. ‘Rechters en officieren van justitie dreigen met acties, mogelijk stakingen’, *NOS Nieuws* 22 februari 2023.

24. Staatscommissie Rechtsstaat, *De gebro-*

*ken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*, Den Haag, 2024, p. 41.

25. Cf. *The Netherlands, Joint opinion of the Venice Commission and Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the legal safeguards of the independence of the judiciary from the executive power adopted by the Venice Commission at its 136th Plenary Session* (Venetië, 6-7 oktober 2023) CDL-AD(2023)029.

26. G. Corstens, ‘Bescherm onze rechters tegen de politiek. Poolse toestanden zijn hier vooralsnog niet aan de orde, maar ook in Nederland is de onafhankelijke rechter niet goed beschermd tegen politieke

invloed, waarschuwt Geert Corstens’, *NRC Handelsblad* 9 januari 2018 (opinie).

27. Vgl. J. Uzman, ‘High Time. Van conventionele naar constitutionele rechterlijke onafhankelijkheid’, in: Soeharno e.a. 2024, par. 8.2.1.

28. Vgl. o.a. *Report of the Venice Commission on the independence of the judicial system. Part I: the independence of judges adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session* (Venetië, 12-13 maart 2010) CDL-AD(2010)004.

29. *Ibid.*, p. 145; M. Adams, ‘De scheiding der machten tussen feit en fictie Of: Waarom het soms goed is om in de leugen te leven’, *NJB* 2010/227, afl. 5, p. 285.



macroniveau nauwelijks aandacht voor onafhankelijkheidswaarborgen.<sup>30</sup> Integendeel: de regering heeft – via aanwijzingsbevoegdheden richting de Raad voor de rechtspraak – directe zeggenschap over de financiering, bedrijfsvoering en personele invulling van de gerechten. In het opzicht van bedrijfsvoering kan de rechtspraak daarmee zomaar direct bloot komen te staan aan de politieke werkelijkheid. Dat er in die politieke werkelijkheid voor een aparte begroting voor de rechtspraak geen plaats is, maakt die blootstelling grillig – zoals de afgelopen jaren ook is gebleken, met name wanneer financiële afspraken door de politiek niet werden nagekomen.<sup>31</sup>

Dat knelt, omdat tussen macro- en microniveau sprake is van een onlosmakelijke band. Hoe zit het bijvoorbeeld met de druk vanuit de organisatie op productie? Met (een eenduidige visie op) kwaliteit en ruimte voor de professionele autonomie van de behandelende rechters?<sup>32</sup> En met de verhouding tussen rechters en gerechtsbestuur, nu de president tevens tuchtrechter is? Ook op microniveau loopt de rechtspraak inmiddels tegen de grenzen aan van wat *judicial governance* vermag, zoals treffend geïllustreerd door de tegendruk vanaf de ‘werkvloer’ tegen verambtelijking van de rechtspraak.<sup>33</sup> Tekenend is in dit verband dat politieke inmenging in landen als Polen en Hongarije ook via deze macrolijn is verlopen: via wetswijzigingen kreeg de politiek meer knoppen om aan te draaien met betrekking tot benoemingen, financiering en tuchtrecht.<sup>34</sup> In Nederland staan deze knoppen in potentie al klaar.

#### 4. De knelpunten op een rij

Deze constitutionele *mismatch* tussen de respectieve macro- en microperspectieven op de rechterlijke onafhankelijkheid, leidt tot knelpunten. We bespreken er drie: (1) het *top-down* integraal management en bijbehorend financieringsmodel, (2) de tijdelijke benoeming van de president en andere gerechtsbestuurders, waarin de Raad een grote rol speelt, en (3) het probleem dat niet duidelijk is wie namens de rechtspraak spreekt.

##### 4.1 Integraal management & financiering

Over individuele zaken hebben de politieke staatsinstellingen weliswaar niets te zeggen, maar via de presidenten (en de gerechtsbesturen) valt wel wat te bespelen. Zoals de eerdergenoemde ambtsdragers bij de Hoge Raad al signaleerden, is de scheiding tussen rechterlijk beleid en bedrijfsvoering in hoge mate *illusoir*. Zo is er het fundamentele probleem dat beide – rechterlijk beleid en bedrijfsvoering – onder hetzelfde *integraal management* van de president vallen. Zeker waar het gaat om de zaakstoedeling en de verdeling van schaarse middelen (zoals de beslissing dat bepaalde zaken met een unus worden afgedaan) kan dit raken aan de wijze waarop de rechtspraak wordt uitgeoefend.<sup>35</sup> Zo bepaalt de Code zaakstoedeling dat de toedeling van rechtszaken aan rechters plaatsvindt onder eindverantwoordelijkheid van het gerechtsbestuur<sup>36</sup> en dat juist in gevoelige zaken de zaak ‘handmatig’ aan een rechter wordt toebedeeld.<sup>37</sup> De vraag wie welke kamer bemenst, maakt natuurlijk uit. De Slowaakse gerechtspresident die kritische rechters enkel op rechtsgebieden indeelde waar zij niet in thuis waren, is daarvan een even pijnlijke als verhelderende illustratie.<sup>38</sup>

Daarbij is de vraag welke vuist presidenten naar de Raad of (de Raad naar) regering en parlement kunnen maken als het gaat om financiering. Juridisch is die ruimte nihil: het zal aankomen op goede informele betrekkingen met (dan wel vertrouwen in) de Raad of de minister.

##### 4.2 Tijdelijke benoeming presidenten in verhouding tot bevoegdheden

Gerechtingspresidenten hebben sinds 2002 twee petten op. Aan de ene kant komen alleen rechters in aanmerking voor benoeming tot president. Daarmee wordt gewaarborgd dat de president telkens ook iemand is die beschikt over een rechtelijk ethos. Aan de andere kant worden presidenten in die hoedanigheid tijdelijk (her)benoemd (en kunnen zij worden ontslagen) op voordracht van de minister. Dat geeft de minister een sturingsmiddel (of in ieder geval een drukmiddel), dat hard of zacht kan worden ingezet.<sup>39</sup> En dat is bepaald niet risicoloos, nu gerechtingspresidenten beschikken over ruime wettelijke en buitenwettelijke bevoegdheden als de zaakstoedeling, de benoeming (en promotie) van individuele rechters en het treffen van

## Het tuchtrecht kan, in ieder geval op papier, (te) gemakkelijk worden ingezet als ‘management’-instrument

vergaande organisatorische maatregelen zoals overplaatsing van individuele rechters naar andere afdelingen. Bovendien is het *tuchtrecht* voor rechters bij de president belegd. De president is immers – naast de Hoge Raad – tevens tuchtrechter van de rechters in zijn gerecht. En getalsmatig ligt het zwaartepunt in de praktijk voornamelijk bij de president.<sup>40</sup> Een blik op Polen en Hongarije laat zien dat het tuchtrecht in het bijzonder kwetsbaar is voor politieke inmenging.<sup>41</sup> Het feit dat de president in deze tuchtrechtelijke capaciteit slechts tijdelijk benoemd is een systeemzwakte. Die zwakte wordt versterkt door de gebrekkige rechtsbescherming die deze tuchtprocedure kent. Vooral het niet-publieke karakter van deze procedure – zelfs de overwegingen voor het opleggen van een eventuele tuchtmaatregel zijn niet extern kenbaar – maakt dat het tuchtrecht, in ieder geval op papier, (te) gemakkelijk kan worden ingezet als ‘management’-instrument.<sup>42</sup>

##### 4.3 Wie spreekt namens de rechterlijke macht?

In de derde plaats is het onduidelijk wie nu precies namens de rechters of de rechtspraak spreekt. Het gebrek aan een eenduidige stem – voortbouwend op inclusief, intern overleg, waarin de werkvloer zich voldoende voelt gekend – doet het vertrouwen in de rechtspraak geen goed.<sup>43</sup>

We geven enkele voorbeelden. Hoewel de Hoge Raad zichzelf buiten de (invloedssfeer van de) Raad voor de rechtspraak heeft geplaatst, adviseren beide – onder

meer – in wetgevingstrajecten die de rechtspleging aangaan. In de praktijk blijkt verschil van inzicht dan niet uitgesloten.<sup>44</sup> Dat is op zichzelf niet problematisch, wanneer we ervan uitgaan dat de advisering door Hoge Raad en Raad voor de rechtspraak een verschillende functie heeft.<sup>45</sup> Op dit moment is de afbakening van deze functies echter onvoldoende helder. Dat een ander instituut, de Raad van State, soms ook nog van mening kan verschillen over zaken die de rechtspleging aangaan – waaronder de plaats van de Raad voor de rechtspraak zelf – maakt het er niet gemakkelijker op.<sup>46</sup>

Meer fundamenteel ontbreekt binnen de rechtspraak een systematische doordenking van hoe rechterlijke onafhankelijkheid dient te worden vormgegeven op staatsrechtelijk niveau – de rechtspraak tegenover de andere staatsmachten – en op organisatorisch niveau – de rechter tegenover de rechterlijke organisatie.<sup>47</sup> Dit is in de kern een constitutionele kwestie, waarbij Europeesrechtelijke (waaronder artikel 6 EVRM en artikel 47 Handvest van de Grondrechten) en grondwettelijke normen moeten worden betrokken. De kritiek van de Venetië Commissie van de Raad van Europa op de Nederlandse opzet moet in deze context worden begrepen.<sup>48</sup>

## 5. Renovatiewerk

Hoe kunnen de genoemde onafhankelijkheidsgebreken en knelpunten worden geadresseerd? Voormalig vicepresident van de Raad van State Tjeenk Willink achtte het ooit de aangewezen route om de Raad af te schaffen. Terwijl de Raad een onafhankelijke buffer zou moeten vormen tussen rechtspraak en regering is deze, volgens hem, verworden tot een schakel in de ‘verbestuurlijking’

van de rechtspraak.<sup>49</sup> Een ontwikkeling die volgens Tjeenk Willink geweld doet aan ‘het evenwicht tussen politiek, bestuur en rechter’.<sup>50</sup>

De remedie van Tjeenk Willink delen wij niet, wel zijn diagnose. Zoals de Hoge Raad in 2000 al onderstreepte, heeft de Raad voor de rechtspraak bestaansrecht, juist *omdat* hij als een onafhankelijke buffer kan fungeren tussen rechtspraak en politiek. Dan moet de Raad echter wel de mogelijkheden en de institutionele inbedding krijgen om aan die belangrijke taak te kunnen voldoen. Wij doen een aantal suggesties, die grofweg in twee categorieën te verdelen zijn: (1) laaghangend fruit: op specifieke onderdelen toegesneden maatregelen die de mogelijkheid van politieke beïnvloeding beperken; en (2) complexere systeemverbeteringen. Het (3) belang van een rechtsstatelijk-democratische cultuur blijft daarnaast onverminderd.

### 5.1 Laaghangend fruit

Kort gezegd zijn er vier relatief simpele maatregelen die, al dan niet in combinatie uitgevoerd, van directe betekenis kunnen zijn voor de versterking van rechterlijke onaf-

**Er zijn vier relatief simpele maatregelen die van directe betekenis kunnen zijn voor de versterking van rechterlijke onafhankelijkheid**

30. Dat rechterlijke onafhankelijkheid een meer ondergeschikte rol heeft gespeeld, verrast overigens niet. De notie van rechterlijke onafhankelijkheid was tot de zomer van 2022 niet expliciet als norm in de Grondwet gecodificeerd, zij het dat die onafhankelijkheid werd ingelezen in art. 117 Grondwet, dat op de benoeming en het ontslag van rechters ziet. Vgl. P.M. van den Eijnden, *Onafhankelijkheid van de rechter in constitutioneel perspectief* (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 2011, p. 219.

31. Zie Langbroek 2024, par. 3.2.

32. Fraai in kaart gebracht door L.E. de Groot-van Leeuwen, ‘Demonstrerende rechters. Van eenmansprotest tot de mars van de duizend toga’s’, in: Soeharno e.a. 2024, hoofdstuk 6. Zie over de relatie tot de rechterlijke autonomie: A.T. Marseille, ‘Het beschikbare budget en de benodigde tijd voor het behandelen van zaken door de rechter’, in: Soeharno et al. 2024, par. 7.3.

33. Zie de eerdergenoemde protesten en stakingsdreiging.

34. Vgl. o.a. J.E. Moliterno & P. Čuroš, ‘Recent Attacks on Judicial Independence: The Vulgar, the Systemic, and the Insidious’, *German Law Journal* 2021, afl. 7,

p. 1159-1191.

35. Zie P. Bovend’Eert, ‘Raad voor de rechtspraak: bekneeld tussen politiek en rechter’, in: Soeharno e.a. 2024, par. 2.3: ‘In het bijzonder geldt dat voor de besteding van het budget (volgens een prestatiebekostigingsmodel) binnen een gerecht, een punt van bedrijfsvoering dat rechtstreeks de beslissingsvrijheid van de rechter kan raken.’ Ook art. 20 lid 1 RO; P. Bovend’Eert, ‘De regeling van toedeling van zaken aan rechters. Onvoldoende wettelijke verankering en onvoldoende onafhankelijkheidswaarborgen’, *NJB* 2022/1281, afl. 20, p. 1598-1605.

36. Art. 1 Code zaaktoedeling (te vinden op [rechtspraak.nl](https://rechtspraak.nl)).

37. Art. 4 Code zaaktoedeling: ‘Zaken die wel toedeling op maat vergen, worden door de (door het gerechtbestuur gemandateerde) teamvoorzitter handmatig aan de rechter toegedeeld. Een definitie van zaken die toedeling op maat vergen, kan niet worden gegeven, omdat de desbetreffende zaken zeer verschillend van aard en inhoud kunnen zijn, maar in algemene zin gaat het bij deze categorieën van zaken om: (potentieel) geruchtmakende zaken (...)’

38. D. Kosař, K. Šipulová & M. Urbániková, ‘Informality and Courts: Uneasy Partnership’, *German Law Journal* 2023, afl. 8, p. 1248.

39. Voor een kritische beschouwing zie Graaf 2024, par. 4.7.

40. Zie daarover de bijdrage van J.E. Soeharno, ‘Tuchtrecht voor rechters door de eigen president. Onvoldoende waarborgen tegen politieke inmenging en onvoldoende rechtsbescherming voor de betrokken rechter’, in: Soeharno e.a. 2024, hoofdstuk 5.

41. Zie A. Štedzíriska-Simon, ‘The Rise and Fall of Judicial Self-Government in Poland: On Judicial Reform Reversing Democratic Transition’, *German Law Journal* 2018, afl. 7, p. 1839-1870.

42. Zie Soeharno 2024, par. 5.3.

43. Vgl. W.J.M. Voermans, ‘Raden voor de rechtspraak in Europa: oplossingen voor welk probleem?’, in: Soeharno et al. 2024, par. 1.5. Zie ook: P.H.A. Frissen, *Reputatie op afstand. Rechtspraaklezing* 2012, Den Haag: SDU 2012; R.L.N. Westra, ‘Transparantie: sturen en gestuurd worden’, in: D. Broeders e.a. (red.), *Speelruimte voor transparante rechtspraak*, WRR-Verkenning, Amsterdam: Amsterdam University Press

2013, p. 297-372, 334.

44. Zie De Groot-van Leeuwen 2024, par. 6.4.

45. Zo adviseert de Hoge Raad doorgaans in de rol van expert en institutionele eindgebruiker van (concept)wetgeving, terwijl de Raad voor de rechtspraak zich sneller opwerpt als vertegenwoordiger van de gerechten. Soms lopen deze rollen echter door elkaar. Zie daarover: W. Mingelen & J. Uzman, ‘Courts as *Consiglieri*. Advisory Opinions in a Comparative Constitutional Perspective’, in: J. de Poorter e.a. (red.), *European Yearbook of Constitutional Law* 2021, Berlijn: Springer 2022, p. 245-276, 262-264.

46. Zie Graaf 2024, par. 4.7.

47. Uzman 2024, par. 8.4.2.

48. E. Bauw, ‘Naar een Hoog College van Staat? De Raad voor de rechtspraak als *Unvollendete*’, in: Soeharno e.a. 2024, par. 9.3.

49. H. Tjeenk Willink, *Het tij tegen. De democratische rechtsorde als fundament*, Amsterdam: Prometheus 2023, p. 167.

50. H. Tjeenk Willink, ‘Rechters, verzet u tegen beheersmatig denken’, *Mr. Online*, 8 december 2015.

hankelijkheid – zowel de onafhankelijkheid van rechters binnen het gerecht als de onafhankelijkheid van de rechtspraak van de politiek. Deze maatregelen kunnen alle met eenvoudige wetswijzigingen worden bewerkstelligd.

- Ten eerste: *plaats de benoeming van de president op veilige afstand van de politiek*. Er zijn verschillende manieren waarop dat kan gebeuren. Zo stelde de president van de Hoge Raad in 2002 voor om de gerechtspresidenten in die functie voor het leven te benoemen.<sup>51</sup> Een modernere suggestie, die meer ruimte laat voor de mogelijkheid om presidenten tussentijds (op professionaliteit) te beoordelen, betreft een nieuw benoemingsproces waarin de band tussen de minister en de Raad voor de rechtspraak is doorgeknipt. Bijvoorbeeld één waarbij de minister (net als in Italië) wat betreft de benoeming van gerechtsbestuurders geen vetorecht heeft, maar slechts een niet-bindende aanbeveling doet.<sup>52</sup> Daarbij kan gedacht worden aan een rechtsgang naar de Hoge Raad wanneer de minister het benoemingsvoorstel niet opvolgt (oud-president Corstens van diezelfde Hoge Raad wees er al eerder op dat de artikelen 39 en 108 RO daarvoor ruimte bieden).<sup>53</sup> Door de afstand tussen kabinet en benoemingsproces te waarborgen, neemt het risico van directe of indirecte, harde of zachte, politieke druk af. Daarmee worden afbakeningsvraagstukken van integraal management (hoort iets nu bij bedrijfsvoering of bij rechterlijk beleid?) minder prangend. In ieder geval dient het tussen 2021 en de zomer van 2024 georganiseerde proefballonnetje, de tijdelijke procedure benoeming gerechtsbestuurders, waarin ‘gewone’ rechters en raadsheren meer zeggenschap kregen op benoemingen van de leden, vaste praktijk te worden.<sup>54</sup>
- In het verlengde hiervan dient ook de *benoeming- en ontslagsystematiek van de leden van de Raad beter gewaarborgd* te zijn jegens de politiek. Het Europees Hof voor de rechten van de Mens (EHRM) onderstreepte in dit verband onlangs, ten aanzien van de Poolse anti-rechtsstatelijke hervormingen, dat de rechtspraak zelf de gerechtelijke leden van Raden voor de rechtspraak dient te benoemen.<sup>55</sup> Het Hof benadrukte daarbij het belang van nationale wetgeving die dit benoemingsrecht garandeert.<sup>56</sup> Op dit moment ontbreekt een dergelijke garantie in Nederland.<sup>57</sup> Zoals gezegd, moet de regering nu antwoorden op de motie Sneller. Interessant is – zoals Graaf heeft beschreven – dat de regering al eerder aan de Raad van State om advies heeft gevraagd of de minister niet op meer afstand zou moeten staan. De Raad van State adviseerde dat dat niet nodig is, omdat de minister in de praktijk toch al een ‘reeds beperkte rol’ speelt.<sup>58</sup> Eén manier om mogelijke politisering van de benoeming van de leden van de Raad voor de rechtspraak tegen te gaan, zou zijn het werken met kwaliteitsbenoemingen. Zo zou de president van de Hoge Raad *qualitate qua* lid of voorzitter kunnen zijn van de Raad voor de rechtspraak, net als een president van een hof, respectievelijk een rechtbank (beiden bij toerbeurt). Dit maakt het ook mogelijk om eenduidiger het woord te voeren namens de rechtspraak. Zuid-Europese raden voor de rechtspraak kennen soortgelijke constructies.<sup>59</sup>

- Zorg voor een *separate begroting voor de rechterlijke macht*.<sup>60</sup> De potentiële politieke invloed op de rechtspraak hangt voor een deel samen met het gegeven dat de begroting voor de rechterlijke macht onderdeel is van de algehele justitiebegroting. Daaruit blijkt – bijvoorbeeld in 2024 – dat de rechtspraakbegroting relatief klein is in vergelijking met politie, douane en het gevangeniswezen.<sup>61</sup> Het afbakenen van een begroting voor de rechtspraak maakt deze niet immuun voor politieke volatiliteit, maar kan wel de angel halen uit het nu ondoorzichtige en complexe onderhandelwerk door de Raad voor de rechtspraak naar boven en (de daarmee gepaard gaande druk) naar beneden.<sup>62</sup> Te denken valt in

## De potentiële politieke invloed op de rechtspraak hangt voor een deel samen met het gegeven dat de begroting voor de rechterlijke macht onderdeel is van de algehele justitiebegroting

dat verband aan soortgelijke regelingen als in de artikelen 4.4 en 4.5 Comptabiliteitswet zijn opgenomen voor, respectievelijk de onafhankelijke colleges (zoals de Kiesraad en de Raad van State), en de Staten-Generaal.<sup>63</sup> Daarbij is het uitgangspunt dat de betrokken staatsmacht (hier, de rechtspraak) zélf verantwoordelijk is voor de eigen begroting, waarbij door de voor indiening van de begrotingswet verantwoordelijke minister slechts (gemotiveerd) kan afwijken indien daarvoor evident zwaarwegende gronden zijn. Overigens is het idee van een separate begroting allerminst nieuw. In 2016 behandelde de Tweede Kamer nog een wetsvoorstel dat beoogde de rechtspraak ook in financiële zin als derde onafhankelijke staatsmacht te erkennen binnen onze rechtsstaat. De regering verwierp het voorstel echter: de ‘eventuele gevolgen’ zouden ‘niet goed zijn te overzien’.<sup>64</sup> In meer algemene zin valt er veel af te dingen op het uitgangspunt, ooit vooropgesteld door de wetgever, dat de Minister van Justitie & Veiligheid *stelselverantwoordelijkheid* draagt voor het goed functioneren van de rechterlijke macht.<sup>65</sup> Met verantwoording is op zichzelf, in een democratische rechtsstaat, niets mis. Dat geldt zeker ook waar het de besteding van middelen betreft. Onder de noemer van stelselverantwoordelijkheid slaat de balans nu evenwel te veel uit naar potentieel vérstrekkende ministeriële sturing. Terecht opperde de Hoge Raad daartegen ooit fundamentele bezwaren: het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid verzet zich tegen *checks and balances* binnen het rechterlijke domein zélf.<sup>66</sup>

- Ten slotte: *ontneem de president de tuchtrechtelijke bevoegdheid*, zeker zolang de minister op diens (her)

benoeming betekenisvolle invloed kan uitoefenen. De Poolse en Hongaarse ontwikkelingen illustreren hoe kwetsbaar het tuchtrecht is voor politieke inmenging. Los daarvan is het de vraag of de operationeel leidinggevende binnen het gerecht de aangewezen tuchtrechter is. Het is beter om het tuchtrecht geheel aan de Hoge Raad te laten of te beleggen bij een tuchtkamer van een (ander) gerecht.<sup>57</sup> Daarbij biedt dit een kans om een procedure in te richten met adequate rechtsbescherming voor de betrokken rechter, wat op zichzelf al reden kan zijn om het tuchstelsel te herzien. Dat waarborgt mede de onafhankelijkheid van de *individuele* rechter.

## 5.2 Systeemveranderingen

Wat zijn de mogelijkheden om de Raad voor de rechtspraak in meer systematische zin onafhankelijker te maken ten opzichte van de politiek? Wellicht een open deur, maar het is tijd om de Raad voor de rechtspraak, en in bredere zin, de onafhankelijkheidswaarborgen voor de rechtspraak te *constitutionaliseren*: steviger te verankeren in onze democratische rechtsstaat.

- Geef om te beginnen *de Raad voor de rechtspraak een plaats in de Grondwet* en regel daarin de grondslagen van de organisatorische autonomie van de rechtspraak, met bijzondere aandacht voor gerechtelijke benoemingen. Voordeel van een grondwettelijke regeling is dat deze alleen volgens de verzwaarde procedure van artikel 137 Gw te wijzigen is. Een specifieke variant daarvan betreft het pleidooi van Bauw om de Raad voor de rechtspraak tot een hoog college van staat te verheffen. Het valt hoe dan ook slecht uit te leggen dat de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman wel als zodanig gelden, maar de Raad voor

de rechtspraak, spil in de derde staatsmacht, niet.<sup>68</sup> Daarbij hoort een versterking van de bevoegdheden van de Raad tegenover de politiek en, zoals we al bepleitten, een eigen begroting. Als de onafhankelijkheidswaarborgen op orde zijn, kan het tuchtrecht voor rechters daar eventueel belegd worden, zoals in veel landen het geval is.<sup>69</sup>

- *Schaf het integraal management af*. In de situatie vóór 2002 was de bedrijfsvoering van de gerechten, via een directeur bedrijfsvoering, ondergeschikt aan de president. Dat is wat ons betreft de juiste managementverhouding: waar rechterlijk beleid en bedrijfsvoering botsen, moet – in ieder geval binnen het gerecht – het beleid de doorslag geven. Sinds 2002 verenigt integraal management echter bedrijfsvoering en rechterlijk beleid in één hand. Vanwege de sturingsmogelijkheden van de minister en de Raad lijkt het rechterlijk beleid soms te zeer onder druk te komen van de bedrijfsvoering. Juist in spanningssituaties zou het andersom moeten zijn: het rechterlijk beleid moet *bovengeschiedt* zijn – of in ieder geval kunnen zijn – aan de bedrijfsvoering. Dit vergt systematische aanpassingen zoals (a) de aanwijzingsbevoegdheden en vernietigingsbevoegdheden van besluiten van de president bij de minister weg te halen en (b) de bedrijfsvoering te beleggen bij een directeur bedrijfsvoering die hiërarchisch ondergeschikt is aan de president. Ook zouden in de Wet op de rechterlijke organisatie de beheerstaken van het gerechtshof bestuurschep moeten worden afgebakend.
- In het verlengde daarvan: *verleg (meer) autonomie naar de werkvloer* en geef rechters meer grip op de processen. Professionele standaarden zouden niet louter mogen fungeren als minimumnormen voor financiering, maar moeten daadwerkelijk ruimte bieden aan de rechters om naar eigen professioneel inzicht te handelen. De verkenner werkdruk heeft hier al nuttig werk

51. Zie Haak & Ten Kate 2000, p. 1607 en 1615.

52. Zie Graaf 2024, par. 4.7.

53. G. Corstens, *Onze rechtsstaat. Strijdbaar en weerbaarder*, Amsterdam: Prometheus 2023, p. 142-145.

54. Besluit voor de herbenoeming van leden gerechtshofbestuur: Tijdelijke procedure aanbeveling tot herbenoeming leden gerechtshofbestuur 2021-2022, ingesteld tot en met 31 december 2023, die de Procedure tot aanbeveling voor (her)benoeming leden gerechtshofbestuur 2014 (deels) vervangt, te verlengen tot en met 31 mei 2024.

55. EHRM 23 november 2023, no. 50849/21 (*Waleśa/Poland*).

56. *Ibid.*, r.o. 329.

57. Voor een beschrijving van de (informele) procedure zie Advies Raad van State W16.20.0045/II, Verzoek om voorlichting betreffende de procedure benoeming van bestuurders in de rechtspraak, 23 september 2020. Hoewel een brede afvaardiging vanuit de rechterlijke macht in de commissie van aanbeveling plaatsneemt, is haar taak

slechts het inkorten van de lijst (van zes naar drie kandidaten) van de minister en de Raad voor de rechtspraak. Met andere

woorden: als de minister in de eerste vergadering meer dan drie kandidaten op de lijst weet te positioneren die aan het gewenste profiel voldoen, heeft het controlerende werk van de commissie geen enkele toegevoegde waarde. In een dergelijke situatie is er immers altijd één 'juiste' kandidaat beschikbaar op de finale lijst van drie.

58. Zie Graaf 2024, par. 4.6; *Kamerstukken II 2019/20, 35300 VI, nr. 62, Advies Raad van State W16.20.0045/II, Verzoek om voorlichting betreffende de procedure benoeming van bestuurders in de rechtspraak*, 23 september 2020.

59. Een variant hiervan is om de Raad voor de rechtspraak uitsluitend uit rechters te laten bestaan, Graaf 2024, par. 4.7.

60. Zie Langbroek 2024, par. 3.4 en Bauw 2024, par. 9.4.

61. *Kamerstukken II 2023/24, 36410 VI, nr. 1* (Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI)

voor het jaar 2024).

62. Langbroek noemt daarbij nog de creatieve mogelijkheid om een vast percentage van de begroting voor de rechtspraak vast te stellen; Langbroek 2024, par. 3.4.

63. Tussen die beide regelingen zitten subtiele verschillen. Ten aanzien van de collegies is de regeling van art. 4.4 Comptabiliteitswet wat globaler in het benadrukken dat bij het maken van afspraken tussen de verantwoordelijke minister en de colleges, recht moet worden gedaan aan hun staatsrechtelijke posities, terwijl ten aanzien van de Staten-Generaal helder is gemarkeerd dat de minister de begrotingsvoorstellen van de Kamers overneemt tenzij evident zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten (art. 4.5 lid 3).

64. Zie *Kamer bespreekt aparte begroting Rechtspraak* op [rechtspraak.nl](https://rechtspraak.nl), 29 september 2016.

65. Daarover: Bovend'Eert 2024, par.2.4.

66. Vgl. voor concrete suggesties, de master-scriptie van A. Saidi Rabah, *De Raad voor de rechtspraak en de onafhankelijkheid van de*

*rechtsprekende macht. Een juridisch onderzoek naar de effectiviteit van de waarborgfunctie van de Raad voor de rechtspraak ten behoeve van de rechterlijke onafhankelijkheid en een analyse van de mogelijkheden tot hervorming van de Raad voor de rechtspraak*. Universiteit van Amsterdam 15 juli 2024, p. 48. (gepubliceerd als topscriptie op *NJBlog*: [njb.nl/blogs/raad-voor-de-rechtspraak-en-rechterlijke-onafhankelijkheid](https://njb.nl/blogs/raad-voor-de-rechtspraak-en-rechterlijke-onafhankelijkheid)).

67. Zie Soeharno 2024, par. 5.5; en J.E. Soeharno, 'Het tuchtrecht voor rechters: een kwetsbaar stelsel', *Tijdschrift Tucht-recht* 2019, afl. 2, p. 6-17.

68. Zie Bauw 2024, par. 9.3; A. Saidi Rabah, 'Raad voor de rechtspraak en rechterlijke onafhankelijkheid', *NJBlog*, 10 september 2024. Saillant detail is overigens dat de Raad van State hiervan geen voorstander was.

69. Voor een vergelijking op dit punt met België (ook overigens is de bundel zeer lezenswaardig), zie T. Trotman, P. Bovend'Eert, P. Lemmens & R. van Ransbeeck, *Rechterlijke onafhankelijkheid*, Heverlee: LeA 2023, p. 36-47.



## Voor onafhankelijke rechtspraak moeten én de structuren solide zijn én moeten individuele rechters de waarden van de rechtsstaat uitdragen

verzet;<sup>70</sup> het is zaak die lijn door te trekken. Dit vereist een herijking van de (verambtelijkte) organisatorische en bestuurlijke kaders waarbinnen rechters hun werk doen.

### 5.3 Zachte waarborgen: rechterlijke attitude

Wij noemden het belang van rechtsstatelijke cultuur. Deze is – juridisch bezien – vrij zwak vertaald naar de rechterlijke organisatie. Daarentegen bestaat deze zeker in de vorm van relatief zachte, informele normen en, wellicht het belangrijkste, in de *attitude* van rechters.<sup>71</sup> Deze attitude speelt soms op, zoals blijkt uit de rechterlijke protesten.<sup>72</sup> Overigens geldt dat, ook voor zover rechters wél voldoende autonomie en waarborgen hebben, deze kritische, onafhankelijke houding onverminderd belangrijk is. Zo is het – mede met het oog op de toeslagenaffaire<sup>73</sup> – zaak voor individuele rechters om zich kritisch te blijven verhouden tot, en zich niet te makkelijk te plooiën naar, de uitvoerende macht of de hogere rechter.

Juist in de onafhankelijke, onpartijdige en professionele attitude van individuele rechters – (naar verwacht) ook wanneer zij deel uitmaken van het bestuur van het gerecht of de Raad voor de rechtspraak – schuilt een belangrijke waarborg voor rechterlijke onafhankelijkheid. Wij zien dan ook geen tegenstelling tussen attitude en harde waarborgen. Voor onafhankelijke rechtspraak moe-

ten én de structuren solide zijn én moeten individuele rechters de waarden van de rechtsstaat uitdragen. De rechterlijke attitude én daarmee verbonden informele normen, zijn echter ook kwetsbaar.<sup>74</sup> Deze vergen onderhoud, kunnen verslappen en onder druk komen te staan, zeker in een veranderend klimaat in samenleving en politiek.

### 6. Naar een Raad ván de rechtspraak

Rode draad van onze zorgen is dat de ruime mogelijkheid tot sturing van 'boven' een systeemrisico vormt voor rechterlijke onafhankelijkheid. Ons toekomstbeeld bewandelt daarom een omgekeerde route: de Raad voor de rechtspraak zou meer armslag moeten geven aan 'beneden' en een buffer moeten vormen tegen de politiek. Zodat de Raad voor de rechtspraak meer ván de rechtspraak wordt.<sup>75</sup> De onafhankelijkheidswaarborgen verdienen daarom versterking. Die waarborgen, met name tegen *top-down*-sturing en politieke inmenging, zijn nu te kwetsbaar; de onafhankelijkheid van de Nederlandse rechtspraak is te zeer afhankelijk van een vitale rechtsstatelijke cultuur. Een dergelijke cultuur is helaas niet steeds gegeven.

Met de eerdergenoemde motie-Sneller verzocht de Tweede Kamer de regering om voor het eind van het jaar met voorstellen te komen waarin wordt uitgewerkt hoe de invloed van de minister op benoeming van de leden van de Raad kan worden verkleind.<sup>76</sup> In het schaakspel van de rechterlijke onafhankelijkheid is nu de regering dus aan zet. •

<sup>70</sup>. Winter 2024.

<sup>71</sup>. Zie G. Corstens, 'Cultuur naast structuur: de goede rechterlijke attitude', in: Soeharno e.a. 2024, hoofdstuk 10.

<sup>72</sup>. Zie De Groot-van Leeuwen 2024, par. 6.4.

<sup>73</sup>. Marseille 2024, par. 7.3.

<sup>74</sup>. Daarover Uzman 2024, par. 8.4.

<sup>75</sup>. Zie Voermans 2024, par. 1.5 over de Zweedse raad voor de rechtspraak, die door rechters als 'onze' raad werd omschreven.

<sup>76</sup>. Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 845.