

Handen af van de rechterlijke macht

Hoe ervoor te zorgen dat betere constitutionele waarborgen voorhanden zijn om de rechtspraak af te schermen tegen politieke beïnvloeding

Paul Bovend'Eert¹

Omdat parlementen vaak onvoldoende tegenwicht bieden, is een onafhankelijke rechterlijke macht essentieel om rechtsstatelijke normen te handhaven. Op drie aspecten van de door de grondwetgever gegarandeerde rechterlijke onafhankelijkheid kent het Nederlandse constitutionele recht aanzienlijke tekortkomingen om politieke beïnvloeding en ingrijpen in de rechtspraak te voorkomen. Institutionele onafhankelijkheid vereist verankering van organisatie en werkwijze in de Grondwet, het schrappen van toezichtbevoegdheden van de Minister van Justitie, een aparte begroting voor de rechtspraak en het loskoppelen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Rechtspositionele onafhankelijkheid vraagt om bindende voordrachten bij benoemingen en betere ontslagbescherming voor bestuurders. Functionele onafhankelijkheid moet worden versterkt door wettelijke regels voor transparante zaakstoedeling en bescherming tegen interne druk. Alleen een goed toegeruste, onafhankelijke rechter kan bijdragen aan het behoud van de democratische rechtsstaat en er geldt dat versterking van grondwettelijke en wettelijke waarborgen dringend noodzakelijk is.

1. Inleiding

Op nogal wat plaatsen in de westerse wereld dreigt de rechtsstaat meer en meer in het gedrang te komen door autoritaire regeringsleiders of regeringen die weinig op hebben met essentiële controlemechanismen (*checks and balances*) in een democratische rechtsstaat en met de vrijheidsrechten van burgers. De omstandigheid dat zij bij verkiezingen een mandaat hebben gekregen van de kiezers is voor hen voldoende legitimatie om het parlement en de rechterlijke macht als tweederangs staatsmachten te beschouwen die zich moeten onderwerpen aan de 'door het volk gekozen regering'.

Het meest uitgesproken en verontrustende voorbeeld hiervan levert op dit moment de VS, waarin president Trump en zijn ultraconservatieve Republikeinse regering veelal met een ongegrond beroep op een staatsnoodsituatie of zonder enige machtiging van de wetgever rechten van burgers aantasten, onafhankelijke overheidsinstellingen en maatschappelijke instellingen onder druk zetten, overheidsdiensten uitkleden en lokale autoriteiten con-

fronteren met federaal militair ingrijpen. De verworping van de democratische rechtsstaat in de VS is ongekend voor een land dat een sterke, historisch gewortelde politieke cultuur van '*rule of law*' leek te hebben.² Ook in verschillende Europese landen is het autoritaire en anti-rechtsstatelijke gedachtegoed sterk in opkomst. Denk daarbij niet alleen aan Oost-Europese landen zoals Hongarije en Slowakije en tot voor kort Polen,³ maar ook aan 'voorbeeld-democratieën' zoals de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, waar anti-rechtsstatelijke partijen (AfD, *Rassemblement National* en UKIP) sterk in opkomst zijn. In eigen land zien we dat PVV, BBB, Jaz1 en FvD in meer of mindere mate het niet zo nauw nemen met rechtsstatelijke eisen, terwijl ook gevestigde middenpartijen zo nu en dan flink uit de bocht vliegen.

Kortom, er is alle reden om zich zorgen te maken over de stand van de rechtsstaat in de westerse wereld, maar ook in Nederland.⁴

De vraag is hierbij aan de orde welke waarborgen en garanties binnen de constitutionele rechtsorde voorhanden

zijn om dergelijke autoritaire regeringen en politieke stromingen rechtsstatelijk in het gareel te houden, en in hoeverre die waarborgen versterking behoeven.

De recente ervaringen in de VS en in andere landen hebben geleerd, dat van het parlement moeilijk verwacht kan worden dat het effectief tegenwicht biedt tegen onrechtsstatelijk overheidsoptreden, wanneer de regering beschikt over een parlementaire meerderheid. In de praktijk is het vooral aan de rechterlijke macht om weerstand te bieden tegen anti-rechtsstatelijk optreden van overheidsinstanties. Dat de rechter deze rol heeft te vervullen, is niet vreemd. In een democratische rechtsstaat heeft de rechter als hoofdtaak ervoor te waken dat de overheid zich aan de wet en het recht houdt, en de grondrechten van burgers in acht neemt. De rechter verzekert in belangrijke mate de vrijheid van burgers in de rechtsstaat.

Om deze taak naar behoren te kunnen vervullen is het nodig dat de rechter als een gelijkwaardige staatsmacht in de rechtsstaat een onafhankelijke en onpartijdige positie inneemt, en daarmee voluit in staat is de rechtmatigheid van overheidsoptreden te toetsen. De rechter moet daarbij voldoende toegerust zijn om de overheid eraan te houden dat zij volgens de wet en het recht handelt.

Om dat te bereiken is het nodig dat de rechterlijke macht als gelijkwaardige staatsmacht stevig verankerd is in de Grondwet en in de wet, en dat krachtige, niet eenvoudig te herroepen waarborgen voorhanden zijn om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter te verzekeren.

De recente ontwikkelingen in landen met autoritaire regeringen hebben geleerd dat de onafhankelijke rechtspraak een gemakkelijk doelwit kan zijn van politieke intimidatie en machtsvorming.

Het EHRM en het EU-Hof van Justitie hebben de laatste twintig jaar hun handen vol gehad aan rechtszaken, waarbij in landen van de Raad van Europa, respectievelijk de Europese Unie, ernstige inbreuken op de rechterlijke onafhankelijkheid centraal stonden, en de burgers er niet langer op konden vertrouwen dat zij een eerlijke rechtsgang kregen voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter. De rechtspraak van de twee Europese gerechtshoven biedt vele voorbeelden van rechtsstatelijke misstanden. Talrijk zijn de rechtszaken waarin politieke instellingen van regering en parlement in verschillende Europese landen trachten de rechtspraak onder druk te zetten. Zij hervormen de rechterlijke organisatie teneinde politieke invloed op de rechtspraak uit te oefenen. Zij streven ernaar de samenstelling van de rechterlijke macht te manipuleren. Zij

Welke waarborgen en garanties zijn binnen de constitutionele rechtsorde voorhanden om autoritaire regeringen en politieke stromingen rechtsstatelijk in het gareel te houden

benoemen rechters op politieke gronden en proberen constitutionele hoven naar hun hand te zetten. Zij trachten kritische rechters (vervroegd) te ontslaan of in de uitvoering van hun werkzaamheden te frustreren door hen over te plaatsen of niet langer met rechtszaken te belasten. Zij stellen onvoldoende budget voor de rechterlijke macht ter beschikking en trachten in te grijpen in de toedeling van zaken aan rechters. Zij proberen in te grijpen in de samenstelling van de rechtsprekende kamers binnen gerechten, en trachten rechterlijke autoriteiten binnen de gerechten onder druk te zetten om rechtszaken op een bepaalde manier te beslissen. De rechtszaken bij het EHRM en het EU-Hof van Justitie schetsen een onthutsend beeld van de pogingen tot ontmanteling van rechtsstaten.⁵

2. Rechtscultuur, maar ook waarborgen

Uit de rechtspraak, maar ook uit rapportages van de Europese Commissie en evaluatierapporten van de commissies van de Raad van Europa komt naar voren dat er vaak te weinig waarborgen in de constitutie en in de wetgeving zijn om een dam op te werpen tegen dergelijke politieke aanvallen op de onafhankelijke rechtspraak in de rechtsstaat.⁶

In veel landen bestaat weliswaar traditioneel een politieke cultuur van respect voor de onafhankelijkheid van de rechter, maar de wettelijke en constitutionele garanties zijn beperkt. Kwaadwillende politici in regering en parlement kunnen, als zij de politieke macht krijgen, betrekkelijk gemakkelijk op verschillende manieren de onafhankelijke rechtspraak uithollen door de samenstelling van de rechterlijke macht te manipuleren en de rechter in zijn functie-uitoefening op allerlei manieren onder druk te zetten of dwars te zitten.

De *Venice Commission* heeft in een rapport over de onafhankelijke rechtspraak in Nederland uit 2023 erop

Auteur

1. Prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert, em. hoogleraar Staatsrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Noten

2. Vgl. Just security, Litigation tracker: Legal challenges to Trump administration actions, justsecurity.org/107087/tracker-litigation-legal-challenges-trump-administration/.

3. Vgl. Over Polen o.a. L. Heuveling van

Beek, 'Polen en de democratische rechtsstaat: Catch 22', *NJB* 2022/866, afl. 14; P.J. Slot, 'De Poolse rechtsstaat bedreigd', *AA* 2021, p. 613 e.v.

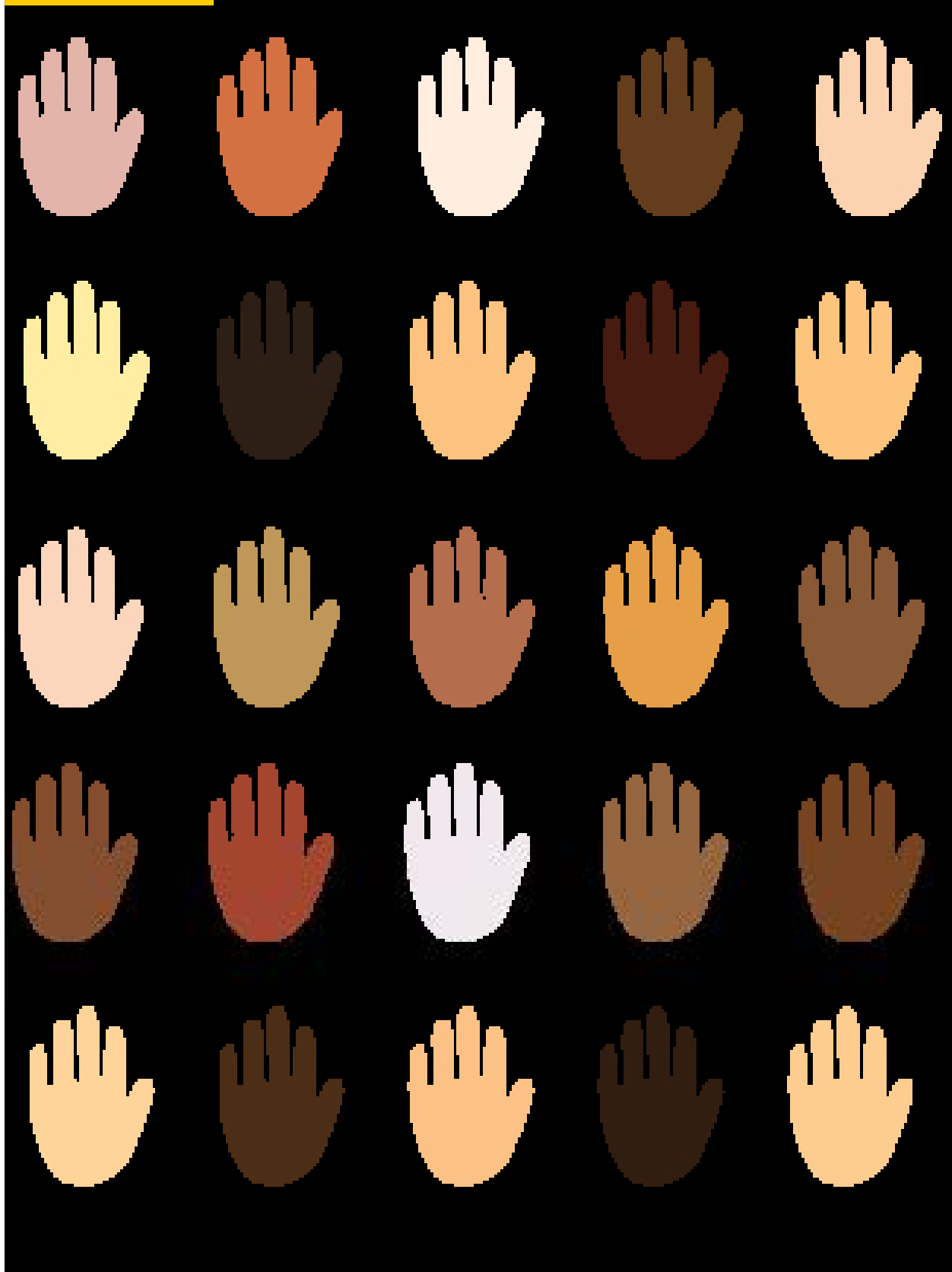
4. Vgl. Uitgebreid G. Corstens, *Onze rechtsstaat. Strijdbaarder en weerbaarder*, Amsterdam: Uitgeverij Prometheus 2023; Y. Buruma, *De onvoltooide rechtsstaat*, Amsterdam: Uitgeverij Prometheus 2025; J.E. Soeharno, N. Graaf & J. Uzman, *Constitutionele waarborgen. De Raad voor de*

rechtspraak en rechterlijke onafhankelijkheid, Den Haag: Boom 2024.

5. Vgl. Slot 2021; Heuveling van Beek 2022; zie o.a. HvJ EU15 juli 2021, C-791/19, *AB* 2021/324; HvJ EU 6 oktober 2021, C-487/19, *AB* 2021/329; HvJ EU 16 november 2021, C-750/19, *AB* 2022/160; HvJ EU 23 november 2021, C-564/19, *AB* 2022/117; HvJ EU 25 juli 2018, C-216/18 *PPU*, *AB* 2019/74.

6. Vgl. o.a. Europese commissie, Verslag over

de rechtsstaat, Brussel 5 juli 2023; *Venice Commission*, Report on the independence of the judicial system, part 1: the independence of judges, Venice 12-13 maart 20210; GRECO, Ad hoc report on Poland, Strasbourg 19-23 maart 2018; vgl. ook hierover K. Sterk, 'Polen: onafhankelijkheid krijgt klap na klap', *NJB* 2017/ 311, p. 393 e.v.



© Jean-Luc De Zorzi / Getty Images

gewezen dat informele waarborgen en praktijken in politiek sterk gepolariseerde verhoudingen weinig weerstand bieden tegen bedreigingen van rechterlijke onafhankelijkheid. De *Venice Commission* benadrukt eveneens het belang van (grond)wettelijke onafhankelijkheidswaarborgen. Een rechtsstatelijke rechtscultuur kan door populistische politieke ontwikkelingen snel onder druk komen

te staan.⁷ Waarborgen in de constitutie en wetgeving bieden wat dat betreft meer houvast voor het in stand houden van de rechtsstaat.

De *Venice Commission* heeft daarop in haar rapport een beperkt aantal voorstellen gedaan tot versterking van de rechterlijke onafhankelijkheid, met name op het terrein van de procedure van benoeming en ontslag van

Het is zaak om ook in Nederland de rechtsstaat op het punt van de onafhankelijkheid van de rechtspraak te versterken

rechters en bestuurders in de rechterlijke macht.⁸ In het verlengde hiervan heeft de Tweede Kamer in 2024 een motie Van Vroonhoven/Omtzigt (NSC) aangenomen om gevolg te geven aan de aanbevelingen van de *Venice Commission*.⁹ Tot uitvoering van de motie is het vooralsnog niet gekomen. Het kabinet-Schoof kwam ook op dit terrein niet tot tastbare resultaten. Wel zijn in de Tweede Kamer enkele andere initiatieven genomen. De Tweede Kamer nam een motie-Van Nispen (SP) aan voor invoering van een aparte begroting voor de rechtspraak.¹⁰ Het Tweede Kamerlid Sneller (D66) heeft bovendien een initiatiefvoorstel tot beperking van de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid jegens het Openbaar Ministerie aanhangig gemaakt.¹¹

Na het verschijnen van het rapport van de *Venice Commission* is, afgezien van deze parlementaire initiatieven, vooralsnog niets van de grond gekomen op het punt van de versterking van de onafhankelijke rechtspraak in Nederland. Een robuuste bescherming tegen oneigenlijke politieke beïnvloeding van de rechter en ingrepen in de rechtspraak ontbreekt vooralsnog. Het is derhalve zaak om ook in Nederland de rechtsstaat op het punt van de onafhankelijkheid van de rechtspraak te versterken. Hierna worden enige voorstellen gedaan om de rechterlijke macht daadwerkelijk van de noodzakelijke waarborgen te voorzien om ongewenste politieke beïnvloeding in de toekomst zoveel mogelijk te vermijden. Bovendien wordt kort nagegaan hoe de rechter beter toegerust kan zijn om de ministers van een regering eraan te houden dat zij zich aan de wet en het recht moeten houden.

3. Rechterlijke onafhankelijkheid

De grondwetgever heeft in 2022 bij de uitleg van het begrip 'onafhankelijke rechter' in artikel 17 Gw vastgesteld dat drie elementen van rechterlijke onafhankelijkheid onderscheiden worden.¹²

Ten eerste moet sprake zijn van institutionele onafhankelijkheid. De rechterlijke macht als zodanig moet onafhankelijk zijn ten opzichte van andere staatsmachten. Daartoe dient de constitutie bijzondere waarborgen te

bevatten voor de zelfstandige en onafhankelijke positie van de rechterlijke macht in het staatsbestel. Te denken valt aan waarborgen met betrekking tot de exclusieve bevoegdheid tot rechtspraak, de organisatie, samenstelling, de zelfstandigheid op het punt van inrichting en werkwijze, en garanties voor voldoende budget.

Ten tweede dient de rechter in zijn rechtspositie onafhankelijk te zijn. Onafhankelijkheidswaarborgen betreffen dan de wijze van benoeming van rechters, hun ambtstermijn, hun bezoldiging, het tuchtrecht en de regeling van overplaatsing, schorsing en ontslag.

Ten derde moet sprake zijn van functionele onafhankelijkheid. De rechter heeft beslissingsvrijheid bij de behandeling, beoordeling en beslissing van geschillen. Hij is slechts gebonden door de wet en het recht. In relatie tot de andere staatsmachten, regering en parlement, ontbreken hiërarchische verhoudingen in welke vorm dan ook. De rechter krijgt geen instructies of aanwijzingen. Druk van buitenaf of vormen van beïnvloeding zijn uit den boze. Het EHRM spreekt bij de toepassing van (het vergelijkbare) artikel 6 EVRM van '*safeguards against outside pressures*' en van '*appearance of independence*'.¹³ De onafhankelijkheidswaarborgen zijn niet alleen formeel van aard. De burger moet erop kunnen vertrouwen dat de rechter onafhankelijk is. Er mag geen gerechtvaardigde twijfel aan de onafhankelijkheid van de rechter zijn. Het EHRM onderscheidt derhalve ook een subjectief element met betrekking tot de rechterlijke onafhankelijkheid.

Functionele onafhankelijkheid werkt in de rechtspraak van het EHRM en het EU-Hof van Justitie niet alleen extern tegenover de andere (politieke) staatsmachten, maar ook intern. De rechter is binnen zijn gerecht ook onafhankelijk ten opzichte van zijn collega-rechters en ten opzichte van rechterlijke autoriteiten, in het bijzonder voor zover er intern bevoegdheden zijn om druk uit te oefenen op rechters (tuchtrecht, overplaatsing, zaakstoedeling). Hij of zij dient ook intern vrij te zijn van aanwijzingen en beïnvloeding.¹⁴

Op al deze drie aspecten van de door de grondwetgever gegarandeerde rechterlijke onafhankelijkheid kent het Nederlandse constitutionele recht aanzienlijke tekortkomingen om politieke beïnvloeding en ingrijpen in de rechtspraak te voorkomen.

4. Versterking van de institutionele onafhankelijkheid

De Grondwet biedt slechts in beperkte mate waarborgen op het punt van de institutionele onafhankelijkheid. Bij de algehele grondwetsherziening van 1983 heeft de grondwetgever destijds deconstitutionalisering als belangrijk uitgangspunt genomen, waardoor waarborgen

7. Rapport *Venice Commission*, *The Netherlands, Legal safeguards of the independence of the judiciary from the executive power*, Straatsburg, 11 oktober 2023.

8. Zie verder P.P.T. Bovend'Eert, 'Versterking van de rechtsstaat. Betere waarborgen voor rechterlijke onafhankelijkheid. Reflecties op een rapport van de *Venice Commission*',

NJB 2024/197, afl. 4.

9. *Kamerstukken II* 2023/24, 36243, nr. 15.

10. *Kamerstukken II* 2023/24, 36243, nr. 13.

11. *Kamerstukken II* 2021/22, 36125, nr. 2 e.v.

12. *Kamerstukken II* 2015/16, 34517, nr. 3, p. 22.

13. EHRM 25 september 2001, appl. nr. 33368/96 (*Yakici/Turkije*). Zie uitgebreid P.P.T. Bovend'Eert, *Rechter, rechterlijke organisatie en rechtspraak in de democratische rechtsstaat*, derde druk, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

14. Vgl. verder T. Trotman & P. Bovend'Eert, *Rechterlijke onafhankelijkheid in Nederland:*

stevige waarborgen, maar ook kwetsbaarheden, in: T. Trotman, P. Bovend'Eert, P. Lemmens & R. van Ransbeeck, *Rechterlijke onafhankelijkheid*, Leuven: LEA Uitgevers 2023, p. 71 e.v.; P.P.T. Bovend'Eert, *Versterking van de rechtsstaat. Betere waarborgen voor rechterlijke onafhankelijkheid*, *NJB* 2024/197, afl. 4.

op het punt van organisatie en samenstelling van de rechterlijke macht, inrichting en werkwijze in de Grondwet ontbreken. Als gevolg hiervan zijn die waarborgen slechts in gewone wetgeving te vinden. Het nadeel hiervan is dat deze wettelijke regelingen eenvoudig door een parlementaire meerderheid te wijzigen zijn. De gang van zaken in bijvoorbeeld Polen in de periode 2015-2023 heeft geleerd dat de regering, gesteund door een parlementaire meerderheid, redelijk eenvoudig door ingrijpende wetsinterventies een forse ingreep kon doen op de rechterlijke macht.¹⁵ Nu is het ondoenlijk om al deze wettelijke waarborgen inzake organisatie, werkwijze, maar ook rechtspositie¹⁶ in de Grondwet te verankeren. Maar het is wel mogelijk om die wetgeving voor de rechterlijke macht te voorzien van een 'veiligheidsslot', zodat een eenvoudige parlementaire meerderheid niet zomaar tot een ingrijpende hervorming ervan kan overgaan. In die zin is er veel voor te zeggen om ervoor te zorgen dat de organieke wetten die betrekking hebben op de rechterlijke macht en onafhankelijkheidswaarborgen bevatten, zoals de Wet op de rechterlijke organisatie en de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, voortaan slechts gewijzigd kunnen worden als ten minste een tweederde-meerderheid in beide Kamers der Staten-Generaal ermee instemt. Zo'n gekwalificeerde meerderheidseis is geen novum, maar komt reeds op enkele plaatsen voor in de Grondwet.¹⁷ In de Grondwet kan ten aanzien van de rechterlijke macht worden vastgelegd dat wetten inzake de organisatie en inrichting van de rechterlijke organisatie slechts met een gekwalificeerde parlementaire meerderheid gewijzigd kunnen worden. Aldus kunnen ook op het niveau van gewone wetgeving bijzondere waarborgen worden gegeven om de institutionele onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te beschermen.

Het een en ander betekent dat artikel 116, 117, 118 en 121 Gw aangevuld worden met de volgende bepaling:

'De Kamers kunnen een voorstel van wet, als bedoeld in de voorgaande leden, alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.'

Institutionele onafhankelijkheid betekent tevens dat de rechterlijke macht als een gelijkwaardige en zelfstandige staatsmacht functioneert in het staatsbestel. Op dat uitgangspunt valt in de Nederlandse verhoudingen al langere tijd het nodige af te dingen. Sinds de hervorming van de rechterlijke organisatie van 2002 heeft de Minister van Justitie en Veiligheid (hierna: de minister)¹⁸ in Nederland anders dan in veel andere Europese landen, en in afwij-

king van voornoemd uitgangspunt, een toonaangevende positie verworven ten aanzien van de rechterlijke macht. Van het in acht nemen van voldoende afstand ten opzichte van de rechterlijke organisatie is geen sprake. De minister staat in de huidige bestuursstructuur, zoals deze is vastgelegd in de Wet RO, aan de top van het management van de rechterlijke organisatie. Weliswaar is in de wet vastgelegd dat de minister niet mag treden in de rechtspraak, de behandeling, beoordeling en beslissing van geschillen (artikel 109 RO), hij of zij houdt wel toezicht op de bedrijfsvoering van de gerechten van de rechterlijke macht. De minister kan aanwijzingen geven en besluiten vernietigen op het punt van de bedrijfsvoering. Er geldt een uitgebreid systeem van planning en controle. Het begrip bedrijfsvoering kan daarbij allerlei activiteiten omvatten die de rechtspraak direct of indirect raken.¹⁹ Rechters klagen, zoals bekend, sinds jaar en dag dat de rechtspraakproductie in de bedrijfsvoering centraal staat, terwijl de kwaliteit van de rechtspraak onder druk komt te staan.

De Hoge Raad heeft bij de introductie van het bestaande public managementsysteem in 2002 forse kritiek geleverd op het uitgangspunt dat de minister verantwoordelijk zou zijn voor het goed functioneren van de rechterlijke macht. Het enkele feit dat de rechterlijke macht uit de openbare middelen wordt bekostigd, betekent volgens de Hoge Raad niet dat de minister verantwoordelijk is voor het goed functioneren van de rechterlijke macht, en aldus in staat zou moeten zijn om de doelmatigheid van de besteding van de middelen te controleren. Met de taak van de rechterlijke macht om een effectieve rechtmatigheidscontrole uit te oefenen op de andere staatsmachten is onverenigbaar dat de minister zich een controlerecht toe-eigent ten aanzien van de rechterlijke macht. Regering en parlement dienen juist elke schijn van beïnvloeding van de rechterlijke macht te vermijden.²⁰

De Hoge Raad keerde zich daarnaast tegen de constructie waarin de Raad voor de rechtspraak onder toezicht van de minister aan de top van de nieuwe bestuursstructuur werd geplaatst. Bedrijfsvoering en rechterlijk beleid zijn volgens de Hoge Raad niet te scheiden. Een toezichthoudende functie van de minister op het punt van de bedrijfsvoering is volgens de Hoge Raad in strijd met de rechterlijke onafhankelijkheid.

De huidige top-down bestuursstructuur, met de minister als toezichthouder op de bedrijfsvoering van de rechtspraak aan de top, doet afbreuk aan de institutionele onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Vanuit een oogpunt van het waarborgen van de rechterlijke onafhankelijkheid is deze bestuursstructuur zeer kwetsbaar. Een kwaadwillende minister kan onder de huidige omstandigheden al te gemakkelijk misbruik maken van zijn positie en als toezichthouder de rechtspraak via de instrumenten van bedrijfsvoering onder druk zetten en dwars zitten.

Bij het creëren van sterkere waarborgen voor rechterlijke onafhankelijkheid is het noodzakelijk de minister op afstand van de rechterlijke macht te plaatsen en zijn taken en bevoegdheden als toezichthouder op de bedrijfsvoering van de rechterlijke macht te ontnemen. Van een stelselverantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de rechterlijke macht kan geen sprake meer zijn. De toezichtbevoegdheden van de minister in de Wet RO dienen te

De Minister van Justitie en Veiligheid heeft in Nederland een toonaangevende positie verworven ten aanzien van de rechterlijke macht

worden geschrapt.²¹ Als gevolg hiervan staat de landelijke Raad voor de rechtspraak, belast met besluitvorming over de financiering van de rechtspraak en het toezicht op de bedrijfsvoering bij de gerechten, niet langer in een gezagsverhouding tot de Minister van Justitie en Veiligheid.

In het verlengde van deze versterking van constitutionele waarborgen voor rechterlijke onafhankelijkheid verdient nog het toekennen van het budget aan de rechterlijke macht aandacht.²² Zoals gezegd is onlangs een motie van het Kamerlid Van Nispen (SP) aangenomen dat ertoe strekt de begroting voor de rechtspraak los te koppelen van de begroting voor het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het voorstel beoogt de positie van de rechterlijke macht als zelfstandige en onafhankelijke staatsmacht te markeren.²³ In het kader van het versterken van institutionele onafhankelijkheid is het van belang om een afzonderlijke begroting voor de rechterlijke macht in de Comptabiliteitswet op te nemen.²⁴ De minister blijft uiteraard wel beheersverantwoordelijk, dat wil zeggen financieel verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van de uitgaven op de begroting voor de rechterlijke macht, maar niet meer dan dat.

Een derde en laatste probleem inzake de institutionele onafhankelijkheid betreft de positie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze hoogste bestuursrechter is geen zelfstandige rechterlijke instantie, maar zij maakt nog altijd tezamen met de Afdeling advisering en een zogeheten grondwettelijke raad²⁵ deel uit van een staatsorgaan, de Raad van State. De functies bestuursrechtspraak en advisering bij wetgeving zijn gehuisvest in één bestuurlijke en ambtelijke organisatie, en de wet regelt bovendien dat ten hoogste tien leden van de Raad van State in beide afdelingen werkzaam kunnen zijn.²⁶ De van oudsher bestaande 'ongedeelde' structuur van wetgevingsadviesing en rechtspraak is in essentie gehandhaafd, niet alleen door de mogelijkheid van de dubbelbenoemingen, maar ook doordat de twee afdelingen in commissies met elkaar over zaken en rechtsvragen overleggen. Bovendien kent de Raad van State bestuurlijk/ambtelijk één functioneel gezag. Het handhaven van de ongedeelde structuur is niet zonder kritiek gebleven. Het gevolg van deze opvallende constructie is dat de Raad van State anders dan de reguliere rechterlijke instanties niet op gepaste afstand van de uitvoerende macht functioneert, maar juist daarbij nauw betrokken is. Dit 'gouvernementele' aspect maakt de Raad van State in de uitoefening van zijn rechtsprekende taak kwetsbaar.²⁷

De Afdeling bestuursrechtspraak zou bij voorkeur als volledig zelfstandige en onafhankelijke hoogste bestuursrechter, verder door het leven kunnen gaan

Vanuit een oogpunt van institutionele onafhankelijkheid van de rechterlijke organisatie is er veel voor te zeggen om de Afdeling bestuursrechtspraak los te koppelen van de Raad van State. In de huidige constellatie zijn de Afdeling bestuursrechtspraak en haar bestuursrechters op belangrijke aspecten onderworpen aan het gezag van de (niet-rechterlijke) grondwettelijke Raad en de (niet-rechterlijke) vice-president. Dat is moeilijk te verenigen met het uitgangspunt dat de rechterlijke macht een zelfstandige staatsmacht is met bijzondere constitutionele waarborgen voor wat betreft inrichting en werkwijze. De Afdeling bestuursrechtspraak zou bij voorkeur als volledig zelfstandige en onafhankelijke hoogste bestuursrechter, afgescheiden van de Raad van State, verder door het leven kunnen gaan. De loskoppeling komt hierop neer dat een afzonderlijke *Hoge Raad bestuursrecht* kan worden gevormd. De Wet RO wijst dan de *Hoge Raad bestuursrecht* aan als gerecht behorend tot de rechterlijke macht, waardoor de onafhankelijkheidswaarborgen in de rechtspositieregeling voor leden van de rechterlijke macht integraal van toepassing zijn. Het ligt voor de hand deze hoogste bestuursrechter in de Grondwet te verankeren. Inmiddels is dit jaar door een Kamermeerderheid erop aangedrongen om de ontkoppeling van de Afdeling bestuursrechtspraak door te zetten.²⁸ Het nieuw te vormen kabinet kan hiervan werk gaan maken.

5. Versterking van de rechtspositionele onafhankelijkheid: benoeming op voordracht

In de Grondwet zijn diverse waarborgen opgenomen voor de rechtspositionele onafhankelijkheid. Rechters worden benoemd voor het leven (artikel 117 Gw), het disciplinaire toezicht op rechters kan uitsluitend door rechters zelf worden uitgeoefend (artikel 116 Gw), en schorsing of

15. Vgl. Sterk 2017; Heuveling van Beek 2022. Terzijde: President Trump mist in de VS gelukkig de noodzakelijke (gekwaliificeerde) meerderheid (60/100) in de Senaat om zo'n ingrijpende hervorming van de rechterlijke macht door te voeren.

16. Denk bijvoorbeeld aan de tuchtrechtregeling voor rechters.

17. Zie bijvoorbeeld art. 63 Gw: 'De kamers kunnen een voorstel van wet ter zake alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.' Zie ook de nieuwe grondwetbepaling inzake het correctieve wetgevingsreferendum.

18. In de afgelopen jaren had een staatssecretaris de rechtspraak in zijn portefeuille.

19. Zie hierover R. Robroek, *De macht over de rechters* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2026; Soeharno, Graaf & Uzman 2024; Corstens 2023.

20. Zie het commentaar van de president van en procureur-generaal bij de Hoge Raad, Th.B. ten Kate & W.E. Haak, 'De modernisering van de rechtsprekende macht. Brief d.d. 29 augustus 2000 van de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad aan de vaste kamercommissie', *NJB* 2000 afl. 32, p. 1607 e.v.

21. Art. 91, 98-101, 102-106 RO kunnen worden geschrapt.

22. Vgl. over de problematische financiering van de rechtspraak C.H.W.M. Sterk & F. van Dijk, 'Financiering van de Rechtspraak in rechtsstatelijk kader. Generieke kortingen op het rechtspreken zijn in strijd met de wet', *NJB* 2016/1178, afl. 24.

23. Eerder werd een initiatiefvoorstel-Van Nispen overigens verworpen, *Kamerstukken II* 2016/17, 34618, nr. 1-7.

24. Vgl. ook Soeharno, Graaf & Uzman 2024, p. 185 e.v.

25. Bestaande uit de Koning (I), de vice-

president, ten hoogste tien leden die in beide Afdelingen werkzaam kunnen zijn, en de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak.

26. Sinds kort komen dubbelfuncties in de praktijk niet meer voor, maar wettelijk blijft het wel mogelijk.

27. Vgl. verder Bovend'Eert 2022, p. 243 e.v.

28. Vgl. de motie-Van Nispen, *Kamerstukken II* 2024/25, 36600-VII, nr. 140.

ontslag zijn voorbehouden aan een gerecht van de rechterlijke macht (Hoge Raad) (artikel 117 Gw). Het een en ander is verder uitgewerkt in de Wet RO en de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra).

De wijze van benoeming van rechters wordt eveneens tot de rechtspositionele onafhankelijkheid gerekend. Rechters dienen op gronden van geschiktheid voor het ambt (deskundigheid), niet op politieke gronden benoemd te worden.

De wijze van benoeming van rechters in Nederland bevat echter geen veiligheidsslot tegen politieke beïnvloeding.

De benoemingsprocedure bij de Hoge Raad houdt volgens de Grondwet in dat de leden van de Hoge Raad worden benoemd uit een voordracht van drie personen, opgemaakt door de Tweede Kamer der Staten-Generaal (artikel 118 Gw). De benoeming geschiedt door de regering bij koninklijk besluit (artikel 117 Gw). De Wet RO bepaalt daarnaast dat de Hoge Raad voor de benoeming van zijn leden een aanbeveling opmaakt van zes kandidaten (artikel 5c RO). De benoemingsprocedure kent aldus verschillende *checks and balances*. Het EHRM en het Hof van Justitie hebben in hun rechtspraak op zich geen bezwaar tegen een benoeming van rechters door de executieve, en betrokkenheid van het parlement in de benoemingsprocedure, maar zij bepleiten wel dat de rechterlijke macht zelf betrokken is bij rechtersbenoemingen, en voorkomen wordt dat rechters op politieke gronden benoemd worden.

In de Nederlandse rechtspraktijk neemt de Tweede Kamer vrijwel altijd de eerste drie kandidaten van de aanbeveling over, en benoemt de regering de eerste van de voordracht tot raadsheer, zodat uiteindelijk doorgaans de eerste kandidaat van de Hoge Raad benoemd wordt.

Dat is overigens niet altijd zo geweest. Tot het begin van de twintigste eeuw bemoeide de Nederlandse politiek (Tweede Kamer) zich indringend met de vervulling van vacatures in de Hoge Raad.²⁹ Geleidelijk is die praktijk van politieke bemoeienis verlaten.

De huidige rechtspraktijk laat echter onverlet dat de constitutionele waarborgen voor de rechterlijke onafhankelijkheid bij Hoge Raadbenoemingen in Nederland zwak zijn. De Hoge Raad doet immers slechts een aanbeveling; het parlement en de regering kunnen er in principe altijd van afwijken, zodat benoemingen op politieke gronden zeker niet uit te sluiten zijn als de regering en een parlementaire meerderheid naar Oost-Europees voorbeeld het onzalige plan zouden opvatten hun greep op de samenstelling van de Hoge Raad te versterken.

De conclusie is dat de constitutionele waarborgen om Hoge Raadbenoemingen op politieke gronden tegen te gaan te beperkt zijn. Men is in Nederland in overwegende mate afhankelijk van een politieke cultuur van terughoudendheid bij Hoge Raadbenoemingen.

Binnen de bestaande contouren van de benoemingsprocedure is het niettemin mogelijk om door een beperkte aanpassing van de procedure tot een versterking van de rechterlijke onafhankelijkheid bij Hoge Raadbenoemingen te komen. In plaats van een niet-bindende aanbeveling, zoals nu het geval is, zou in de Grondwet en de wet kunnen worden vastgelegd dat een bindende kandidaten-

lijst (van zes kandidaten) vanuit de rechterlijke macht wordt opgemaakt, waaruit de Tweede Kamer dan een keuze maakt (van drie kandidaten) bij het opmaken van de voordracht, zonder nog langer de mogelijkheid te hebben om van de kandidatenlijst af te wijken. De regering benoemt, zoals nu ook al het geval is, uit de voordracht van drie kandidaten. Dit voorstel handhaaft het institutionele evenwicht in de benoemingsprocedure, maar versterkt het aspect van rechterlijke onafhankelijkheid door een bindende lijst van kandidaten, overigens in aansluiting op de bestaande praktijk.³⁰

Binnen de contouren van de benoemingsprocedure is het mogelijk om door een beperkte aanpassing tot versterking van de rechterlijke onafhankelijkheid bij Hoge Raadbenoemingen te komen

Van belang is nog de vraag wie de kandidatenlijst vaststelt. Volgens de bestaande regeling stelt de Algemene vergadering van (leden van) de Hoge Raad de lijst op. Het is echter wenselijk om niet alleen de leden van de Hoge Raad hiermee te belasten, maar ook andere leden van de rechterlijke macht van de rechtbanken en hoven hierbij te betrekken, zodat ook bij het opstellen van de kandidatenlijst zekere *checks and balances* voorhanden zijn, en een eenzijdige samenstelling van de Hoge Raad ('*cronyism*') wordt tegengegaan. Te denken valt aan de opstelling van de kandidatenlijst door een benoemingsadviescommissie, bestaande uit bijvoorbeeld vijf leden van de Hoge Raad en vijf leden van andere gerechten van de rechterlijke macht, aan te wijzen door de presidenten van rechtbanken en hoven voor een bepaalde periode.

Deze wijziging van de benoemingsprocedure hoeft niet beperkt te blijven tot leden van de Hoge Raad. Volgens artikel 117 lid 1 Gw worden rechters³¹ door de regering benoemd. Artikel 5c Wrra voegt hieraan toe dat het bestuur van het gerecht waar betrokkene benoemd wordt een lijst van aanbeveling opmaakt van zo mogelijk drie kandidaten. In de praktijk wordt de aanbeveling als vaste gewoonte door de regering gevolgd. Maar omdat in deze procedure slechts sprake is van een aanbeveling, kan de regering te allen tijde afwijken van het voorstel van het gerechtshoofd en een andere eigen kandidaat benoemen tot rechter.

Om de onafhankelijkheidswaarborgen bij de benoeming van rechters te versterken ligt het voor de hand in de Grondwet te verankeren dat de benoeming van rechters³² niet plaatsvindt op basis van een aanbeveling, maar op grond van een bindende voordracht van ten hoogste

drie kandidaten, opgemaakt door het betreffende gerecht. De verantwoordelijke minister kan, zoals thans gebruikelijk, ermee instemmen dat slechts één kandidaat wordt voorgesteld; hij kan echter ook verlangen dat drie kandidaten worden voorgedragen waaruit hij dan een keuze maakt.³³ Overigens verdient de voorselectie (opleiding) bij rechtersbenoemingen, die onder auspiciën van de Raad voor de rechtspraak plaatsvindt, vanuit een oogpunt van versterking van onafhankelijkheidswaarborgen eveneens bijzondere aandacht.

De *Venice Commission* heeft in haar rapport uit 2023 in het bijzonder aandacht gevraagd voor de rechtspositie van de bestuurders in de rechterlijke macht, de leden van de Raad voor de rechtspraak, en de leden van de gerechtshoven. Voor deze bestuurders, inclusief de president van een gerecht(!), ontbreken de gebruikelijke onafhankelijkheidswaarborgen volledig. Zij worden benoemd voor zes jaar, met de mogelijkheid van een verlenging met drie jaar,³⁴ en zij kunnen tussentijds door de regering worden geschorst en ontslagen. Aan deze, vanuit een oogpunt van rechterlijke onafhankelijkheid schrijnende situatie kan een einde worden gemaakt door bestuurders voortaan te benoemen voor een vaste termijn, bijvoorbeeld van tien jaar, waarbij voor schorsing en ontslag dezelfde onafhankelijkheidswaarborgen gaan gelden als voor rechters. De Wet RO dient op onderdelen gewijzigd te worden. De wijze van benoeming van bestuurders verdient daarnaast bijzondere aandacht. Voor de benoeming van leden van de Raad voor de rechtspraak kan een veiligheidsslot gevonden worden in een bindende voordracht, opgemaakt door de presidentenvergadering van de gerechten. Bovendien ligt het voor de hand niet langer (twee) rijksambtenaren als leden van de Raad voor de rechtspraak te benoemen. In plaats daarvan zouden enkele representanten van de samenleving (o.a. advocatuur) tot de Raad kunnen toetreden. Voor de leden van de gerechtshoven kan in aansluiting op de bestaande praktijk in de wet worden vastgelegd dat een benoemingsadviescommissie van het gerecht een bindende, al of niet meervoudige, voordracht opmaakt voor de benoeming door de regering.

6. Versterking van de functionele onafhankelijkheid: meer aandacht voor interne functionele onafhankelijkheid

Het op afstand plaatsen van de minister ten opzichte van de rechterlijke macht, door zijn toezichthoudende taken en bevoegdheden uit de Wet RO te schrappen, zoals hierboven voorgesteld, draagt niet alleen bij aan de versterking van de institutionele onafhankelijkheid, maar ook aan de versteviging van de functionele onafhankelijkheid van de rechters in de uitoefening van hun rechtspraak-

functie. Door de minister niet langer te belasten met taken als toezichthouder op de bedrijfsvoering van de gerechten wordt voorkomen dat hij of zij misbruik maakt van die positie en direct of indirect politieke invloed uitoefent op de rechtspraak.

Functionele onafhankelijkheid heeft, zoals gezegd, niet alleen betrekking op de onafhankelijkheid van de rechter ten aanzien van de andere (politieke) staatsmachtes, maar ook op de interne onafhankelijkheid van de rechter binnen het gerecht. De rechter dient ook in de interne verhoudingen beslissingsvrijheid te genieten. De ontwikkelingen in de VS onder de autoritaire regering van president Trump laten zien hoe belangrijk het is die interne onafhankelijkheid van de individuele rechters in acht te nemen. Zij zijn op dit moment degenen die nog effectief tegengas kunnen geven.

Het EHRM en het EU-Hof van Justitie leggen tegenwoordig ook sterk de nadruk op die interne onafhankelijkheid. Het EHRM overweegt ter zake:

*'Internal judicial independence requires that they be free from directives or pressures from the fellow judges or those who have administrative responsibilities in the court such as the president of the court or the president of a division in the court. The absence of sufficient safeguards securing the independence of judges within the judiciary and, in particular, vis-a-vis their judicial superiors, may lead the Court to conclude that an applicant's doubts as to the (independence and) impartiality of a court may be said to have been objectively justified.'*³⁵

De bestaande bestuursstructuur binnen de gerechten houdt risico's in met betrekking tot deze interne onafhankelijkheid, met name omdat de taken en bevoegdheden van het gerechtshof op het terrein van de bedrijfsvoering in de praktijk kennelijk, ondanks de onafhankelijkheidsexcepties in de Wet RO, direct of indirect de

**Een met bijzondere waarborgen
omgeven regeling van
zaakstoedeling is essentieel voor
het verzekeren van rechterlijke
onafhankelijkheid en
onpartijdigheid**

29. P.J. van Koppen & J. ten Kate, *Tot raadsheer benoemd. Anderhalve eeuw benoemingen in de Hoge Raad der Nederlanden*, Arnhem: Gouda Quint 1987.

30. Art. 118 Gw kan als volgt worden gewijzigd: 'De leden van de Hoge Raad der Nederlanden worden benoemd uit een voordracht, opgemaakt door de Tweede

Kamer der Staten-Generaal, van drie personen die voorkomen op een lijst van zes kandidaten, vastgesteld door leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast.'

31. En de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

32. En van de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

33. Art. 117 lid 1 Gw kan als volgt worden gewijzigd: 'De leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast worden bij koninklijk besluit voor het leven benoemd uit een voordracht van ten hoogste drie kandidaten, opgemaakt door een gerecht van de rechterlijke macht. De procureur-generaal bij de Hoge Raad wordt eveneens bij koninklijk

besluit voor het leven benoemd.'

34. Een ideale constructie om druk uit te oefenen op bestuurders!

35. EHRM 22 december 2009, appl. nr. 24810/06 (*Parlov-Tkalčić/Kroatië*), r.o. 86.

rechtspraak, de beslissingsvrijheid van de rechter raken. Het gerechtsbestuur bezit in het bestaande ‘*new public management model*’ als leidinggevende instantie in het gerecht dwingende bevoegdheden jegens rechters (verdeling van zaken, bezetting van kamers, overplaatsing naar een andere afdeling, tuchtrechtelijke maatregelen). Maar die dwingende bevoegdheden mogen niet zodanig worden uitgeoefend dat druk wordt uitgeoefend op de rechter om hem in zijn rechtspraak te beïnvloeden. Het gerechtsbestuur is volgens de Wet RO tevens betrokken bij de bevordering van de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing binnen het gerecht (artikel 23 RO). Het is de vraag of de interne beslissingsvrijheid van de rechter, die onderdeel uitmaakt van artikel 6 EVRM, in de praktijk afdoende gewaarborgd is, als het gerechtsbestuur op deze wijze leidinggevende taken en bevoegdheden heeft.

Bijzondere aandacht verdient in dit verband de regeling van de verdeling van zaken binnen een gerecht. Bedacht moet worden dat een met bijzondere waarborgen omgeven regeling van zaakstoedeling essentieel is voor het verzekeren van rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid.³⁶ De rechter dient ook in de interne verhoudingen binnen zijn gerecht bij de verdeling van zaken gevrijwaard te zijn van uitoefening van druk op of beïnvloeding van zijn rechtspraak. Uit de rechtspraak van het EHRM is af te leiden dat de regeling van zaakstoedeling aan rechters in de wet verankerd moet zijn (*rules laid down by the lawmaker*),³⁷ en dat sprake moet zijn van transparante, algemene en objectieve criteria, waarbij de toewijzing niet mag worden overgelaten aan de volledige discretie van (rechterlijke) autoriteiten. De zaakstoedelingsregeling in Nederland voldoet niet aan deze criteria. Een regeling in de wet ontbreekt.³⁸ De bevoegdheden inzake zaakstoedeling zijn bovendien onduidelijk geregeld. Het gerechtsbestuur is eindverantwoordelijk, maar wat dat inhoudt, blijft ongewis. Bovendien hebben ‘teamvoorzitters’ en ‘teams’ in de bestaande buitenwettelijke praktijk bijzondere taken en bevoegdheden op het punt van zaakstoedeling, terwijl de teamvoorzitters en teams geen enkele wettelijke grondslag hebben, en er dus geen wettelijke waarborgen zijn voor de onafhankelijkheid van deze organisatiestructuur binnen de gerechten. Al met al is sprake van een gebrekkige constructie van de organisatie van gerechten. Niet verzekerd is dat de verdeling van zaken een aangelegenheid van de rechters moet zijn.³⁹ Tot voor kort bestond overigens die onduidelijkheid ook ten aanzien van de vraag wie rechtersregelingen (procesreglementen) hoort vast te stellen en in hoeverre zij bindend zijn voor rechters. De Hoge Raad heeft gelukkig op dit punt uiteindelijk in 2022 klare wijn geschonken, en geoordeeld dat rechtersregelingen door de rechterlijke rechtsvergadering moeten worden vastgesteld en dat deze regelingen als zodanig niet op één lijn met wettelijke regelingen te stellen zijn.⁴⁰

Al met al kan de conclusie uit het voorgaande zijn dat de Wet RO de nodige wijzigingen behoeft teneinde de interne functionele onafhankelijkheid van de rechter beter te waarborgen.

7. Het toezicht van de rechter op ministers die de wet schenden

De civiele rechter en de bestuursrechter beschikken in Nederland over ruime bevoegdheden om de overheid (de

staat, respectievelijk de bestuursorganen) tot de orde te roepen wanneer overheidsoptreden in strijd is met de wet en het recht. In die zin is de rechter voldoende toegerust om het legaliteitsbeginsel van de democratische rechtsstaat te handhaven. Daarnaast is het de vraag of de rechter voldoende geëquipeerd is om ministers (of staatssecretarissen) in persoon ter verantwoording te roepen, wanneer zij de wet en het recht met voeten treden. Het leerstuk van de ambtsmisdrijven, verankerd in artikel 119 Gw, wordt daarmee aan de orde gesteld. Denk hierbij aan bewindspersonen die zich schuldig maken aan strafbare feiten in de sfeer van corruptie of aan bewindspersonen die door hun handelen of nalaten opzettelijk de wet schenden, een misdrijf in de zin van artikel 355 en 356 Sr.

Zoals bekend geldt nog altijd voor ambtsmisdrijven een in de praktijk onwerkbaar regeling, dat uitsluitend een politiek orgaan, de Tweede Kamer of de regering, kan besluiten tot vervolging van een bewindspersoon die verdacht wordt van het plegen van een ambtsmisdrijf. De vervolging wordt uitgevoerd door de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de berechting in eerste en enige aanleg vindt plaats bij de Hoge Raad.

In aansluiting op het advies van de Commissie-Fokkens⁴¹ uit 2021 heeft de regering de eerste stappen gezet om de procedure inzake vervolging en berechting van bewindspersonen (en Kamerleden) wegens ambtsmisdrijven (artikel 119 Gw) te wijzigen. Kern van de wijziging is dat niet langer politieke organen beslissen over vervolging. De berechting vindt plaats bij rechtbank, hof, en in laatste instantie bij de Hoge Raad. De procureur-generaal bij de Hoge Raad krijgt een centrale rol bij opsporing en vervolging.

Het is een goede zaak vanuit rechtsstatelijk oogpunt gezien dat het kabinet de voorstellen van de Commissie-Fokkens heeft overgenomen en de procedure van vervolging en berechting van ambtsdelicten van politieke ambtsdragers middels een herziening van artikel 119 Gw aanpast. Bij de aanpassing van de procedure is tevens voorgesteld om wijziging te brengen in de ambtsdelicten die voor de bijzondere procedure in aanmerking komen. De ambtsmisdrijven van artikel 355 en 356 Sr, oorspronkelijk de kern van de ministeriële strafrechtelijke verantwoordelijkheid, komen te vervallen. Het is met name vanuit een oogpunt van bescherming van de rechtsstaat niet verstandig om artikel 355 en 356 Sr te schrappen. Dat de minister politiek verantwoordelijk is sluit niet uit dat hij of zij daarnaast in bijzondere omstandigheden strafrechtelijk aansprakelijk kan zijn.

De minister wordt ingescherpt dat het een basisregel is dat hij zich aan de wet houdt, de wet uitvoert en geen besluiten neemt waarvan hij weet dat deze in strijd met de wet zijn

Dat geldt in het algemeen bij ambtsdelicten en dus ook bij artikel 355 en 356 Sr. Sinds de invoering van de politieke verantwoordelijkheid in 1848 is tot nu toe nooit het argument gebruikt dat de strafrechtelijke verantwoordelijkheid voor ambtsmisdriven overbodig zou zijn naast politieke verantwoordelijkheid. Het argument komt in zoverre uit de lucht vallen.

De strafbepalingen kunnen wel degelijk een belangrijke en nuttige functie vervullen. Zij gaan ervan uit dat een minister die willens en wetens door zijn handelingen en besluiten de wet schendt, niet slechts politiek verantwoordelijk is maar ook een strafbaar feit pleegt en daarvoor strafrechtelijk aansprakelijk is. De minister wordt ingescherpt dat het voor hem of haar een basisregel is dat hij zich aan de wet houdt, de wet uitvoert en geen besluiten neemt waarvan hij weet dat deze in strijd met de wet zijn. In die zin is het zeker nuttig dergelijke strafbaarstellingen bij de ambtsdelicten te handhaven. Voor zover de betreffende strafbepalingen in de huidige redactie vaag zijn, of al te ruim geformuleerd, is het zaak om de betreffende ambtsdelicten aan te scherpen, bijvoorbeeld door alleen in geval van klaarblijkelijk opzettelijk handelen in strijd met de wet de minister strafrechtelijk aansprakelijk te stellen. In die zin is een zekere aanpassing van de tekst van artikel 355 en 356 Sr gewenst. Het volledig schrappen van deze bepalingen is onverstandig. Controle door de strafrechter op ernstige schendingen van het legaliteitsbeginsel is en blijft noodzakelijk.

Slot

Eind december 2024 nam de Duitse Bondsdag, kort voor de verkiezingen, het kloeke besluit de onafhankelijkheidswaarborgen voor het Duitse Constitutionele Hof te versterken, door een aantal kernbepalingen betreffende de organisatie, inrichting en werkwijze uit de, eenvoudig te wijzigen, organieke wetgeving betreffende het Hof over te hevelen naar de Duitse Grondwet.⁴² Indachtig te gebeurtenissen in met name Polen en de ontwikkelingen in eigen land (opkomst AfD) werd sterk de noodzaak gevoeld betere waarborgen voor onafhankelijke rechtspraak in het constitutionele recht te verankeren. Een verdere versterking van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht staat na de verkiezingen bij de oosterburen op de politieke agenda.

In Nederland behoeft die versterking van de rechterlijke onafhankelijkheid zeker ook nadere aandacht, en komt de politiek na de formatie hopelijk met nieuwe

Ervaringen laten zien dat de onafhankelijke rechter, mits goed toegerust, een belangrijke bijdrage kan leveren om het huis van de democratische rechtsstaat overeind te houden

initiatieven. Het gaat daarbij niet alleen om aanscherping van een aantal grondwetsbepalingen, maar ook om versteviging van waarborgen in de wetgeving.

Uiteraard is het een illusie te denken dat een aangescherpte (grond)wettelijke regeling als zodanig zou kunnen voorkomen dat extremistische politieke groeperingen, gesteund door een parlementaire meerderheid, de rechtsstaat onder vuur nemen en bedreigen. Daarvoor is meer nodig dan alleen de rechter die rechtsstatelijk zijn rug recht houdt. Maar de ervaringen elders, zoals in de VS en in andere westerse landen, laten zien dat de onafhankelijke rechter, mits goed toegerust, wel een belangrijke bijdrage kan leveren om het huis van de democratische rechtsstaat overeind te houden. •

36. Vgl. EHRM 12 januari 2016,

ECLI:CE:ECHR:2016:0112JUD005777413
(*Miracle Europe KFT/Hongarije*).

37. EHRM 12 januari 2016,

appl. nr. 57774/13,

ECLI:CE:ECHR:2016:0112JUD005777413
(*Miracle Europe KFT/Hongarije*)

r.o. 57 en 58.

38. Art. 20 RO bepaalt slechts dat het

gerechtbestuur een bestuursreglement

vaststelt, waarin o.a. de verdeling van

zaken is geregeld. In de praktijk zijn interne

zaaktoedelingsregelingen vastgesteld per

gerecht.

39. Vgl. verder T. Trotman & P. Bovend'Eert

2023, p. 117 e.v.

40. Vgl. HR 3 juni 2022,

ECLI:NL:HR:2022:824. Vgl. ook uitgebreid
Concl. P-G De Bock,

ECLI:NL:PHR:2021:1228, bij HR 3 juni

2022, ECLI:NL:HR:2022:824.

41. Rapport van de Commissie herziening
wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en
bewindspersonen (Commissie-Fokkens),
Bijlage nr. 993383 bij *Kamerstukken I*
2020/21, 34871, nr. J.

42. Herziening van art. 93 en 94 Grundge-
setz van 20 december 2024, *Bundesgesetz-*
blatt 2024, nr. 439.