

INLEIDING

Bijna een kwart eeuw geleden, in 2002, werd in Nederland de Raad voor de rechtspraak ingesteld. Deze moest een buffer vormen tussen de gerechten en de regering. Tegelijkertijd betekende de invoering van de Raad, onder het mom van *integraal management*, ook – tegen de achtergrond van een internationale trend van toenemende *governance* binnen de rechterlijke organisatie¹ – de geboorte van een organisatorische top-down-hiërarchie binnen de rechterlijke organisatie. Gerechtsbesturen waren voortaan met betrekking tot *bedrijfsvoering* hiërarchisch ondergeschikt aan de Raad, die weer onder de minister resideerde. Met betrekking tot het *rechterlijk beleid* (waaronder de behandeling van individuele zaken) zou echter de aloude rechterlijke onafhankelijkheid moeten gelden.

Al voor de daadwerkelijke invoering was de ontvangst van deze fundamentele hervorming verdeeld. Grofweg vallen daarin twee discoursen te onderscheiden. Enerzijds het *new public management*-discours waarin de hervorming overwegend positief werd beoordeeld vanwege de realisatie van een ‘efficiënte’ rechterlijke organisatie. Anderzijds het klassiek rechtsstatelijke discours dat, beduidend kritischer, waarschuwde voor afkalving van de ‘autonome’ status van de rechtspraak ten opzichte van de politieke staatsmachten.² 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?

1 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. 262-285, 262.

2 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, p. 280-281.

De scherpste kritiek kwam van de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Die wezen in een brief van, alweer, augustus 2000 op:

1. de onmogelijkheid om rechterlijk beleid en bedrijfsvoering te scheiden; en
2. problemen rond de tijdelijke benoeming van de president (als voorzitter van het gerechtshof).

Kort gezegd achtten zij de scheiding tussen rechterlijk beleid en bedrijfsvoering *illusoir*. Want afgezien van allerlei afbakeningsproblemen³ 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 voordracht van de minister – net als de leden 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, zaakstoedeling 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 rechtspreekende macht in acht genomen behoren te worden.’⁴

3 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.

4 Zie W.E. Haak & Th.B. 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. En zie 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* 2000/32, p. 1615.

Toch is de hervorming doorgevoerd, met de Raad voor de rechtspraak als bemiddelaar tussen de twee vuren van politiek (minister) en rechtspraak. Dat de reeds door de Hoge Raad voorspelde spanning tussen bedrijfsvoering en rechterlijk beleid voelbaar zou worden op de werkvloer werd echter al snel duidelijk: van ‘boven’ werd aangestuurd op efficiëntie op de rechterlijke werkvloer terwijl de politiek – die daarvoor een redelijke financiering zou moeten bieden – het herhaaldelijk liet afweten. Protesten waren het resultaat (zoals het Leeuwarder Manifest en Tegenlicht) en zelfs de dreiging met staking in 2023. In datzelfde jaar kwam ook een rapport uit van de Venetië Commissie van de Raad van Europa (DGI) met een scherpe veroordeling van de opzet van de rechterlijke organisatie en de rol van de Raad voor de rechtspraak daarbinnen: er was niet voldaan aan elementaire Europese standaarden en er waren onvoldoende garanties tegen politieke inmenging.⁵ Tot systematische aandacht voor dit stelsel – met de tussen de rechter en politiek ingeklemde Raad voor de rechtspraak – leidde dit echter nauwelijks.

Nu, ruim twintig jaar later, is er in Nederland hernieuwde aandacht voor de onafhankelijkheid van de rechtspraak ten overstaan van de politiek. Die aandacht volgt een duidelijke Europese trend. Met de ontwikkelingen in Centraal- en Oost-Europa, waarbij verschillende regeringen de onafhankelijkheid van de rechtspraak aanzienlijk onder druk zetten, staat de rol van raden voor de rechtspraak stevig op de politieke én de wetenschappelijke agenda. De politieke en maatschappelijke ontwikkelingen in eigen land nemen die zorg niet onmiddellijk weg. Enkele jaren geleden riep oud-president van de Hoge Raad Geert Corstens wat dat betreft in *NRC Handelsblad* al op tot waakzaamheid. Met gevoel voor *understatement* stelde hij:

5 Zie de bijdrage van Eddie Bauw en 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 (Venice, 6-7 October 2023) CDL-AD(2023)029.

‘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 gemakkelijker om.’⁶

De zorg om teveel ‘sturing van boven’ werd tevens gevoed door de toelagenaffaire, waarin bedrijfsvoering en rechterlijk beleid verweven leken. Naar aanleiding van deze affaire werd de Staatscommissie Rechtsstaat ingesteld die inmiddels een belangwekkend rapport heeft geschreven, met ruime aandacht voor de versterking van rechterlijke onafhankelijkheid.⁷

Tegen de achtergrond van deze zorgen kijkt deze bundel met een constructieve blik naar de Raad voor de rechtspraak en de spilfunctie die hij vervult in onze rechtsstaat.

In het eerste deel van de bundel brengen de auteurs de kwetsbaarheden in kaart voor politieke beïnvloeding. Waar zitten deze waar het gaat om politieke invloed op de Raad voor de rechtspraak (Paul Bovend’Eert)? Hoe verhoudt zich ‘onze’ Raad voor de rechtspraak tot soortgelijke *judicial councils* in andere Europese landen, en kunnen we vanuit die vergelijking iets zeggen over het voorgenomen doel dat met de introductie van de Raad voor de rechtspraak werd beoogd (Wim Voermans)? Welke invloed kan de Raad voor de rechtspraak uitoefenen op bestuurdersbenoemingen (Niels Graaf) en op de financiering van rechtspraak (Philip Langbroek)? Welke kwetsbaarheden schuilen in de tuchtprocedure voor de rechters bij de president van het eigen gerecht (Jonathan Soeharno)?

6 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).

7 Staatscommissie Rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*, Den Haag 2024, p. 41.

Na reacties van binnenuit te hebben geschetst – van demonstrerende rechters (Leny de Groot-van Leeuwen) tot mogelijkheden om binnen de huidige structuur toch de nodige kwaliteitsstandaarden te halen (Bert Marseille) – gaat Jerfi Uzman in op de wijze waarop de rechterlijke onafhankelijkheid in de Grondwet is geregeld. In hoeverre verdient die regeling versterking, nu de onafhankelijkheid van de rechtspraak en de Raad op sommige punten nog via informele praktijken haar beslag krijgt? Daarna verschuift de aandacht naar systeemoplossingen: zou bijvoorbeeld de Raad voor de rechtspraak een hoog college van staat moeten worden (Eddie Bauw)? En in hoeverre kan de cultuur binnen de rechterlijke macht, althans de *rechterlijke attitude*, een oplossing vormen voor constitutionele zwaktes (Geert Corstens)?

Insteek van deze bundel is daarmee uitdrukkelijk om constructieve kanttekeningen te plaatsen bij de Raad voor de rechtspraak. Dat betekent kritiek, maar met in iedere bijdrage waar mogelijk verbeterings-suggesties. Zoals in het concluderend hoofdstuk wordt uiteengezet, zullen deze zien op zowel *deelonderwerpen* (bijvoorbeeld op het terrein van benoemingen, financiering en tuchtrecht), als *systeemversterking* (denk aan aanpassing van het integraal management en grondwettelijke inbedding van de Raad). Daarmee hopen wij de discussie over de Raad voor de rechtspraak, en in bredere zin de rechterlijke organisatie, constructief leven in te blazen in het licht van het belang van weerbare en onafhankelijke rechtspraak.

Amsterdam 2024

Jonathan Soeharno
Niels Graaf
Jerfi Uzman