

MASTERSCRIPTIE

*Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Universiteit van Amsterdam*

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*

15 juli 2024

Masterscriptie Staats- en bestuursrecht

Prof. Jerfi Uzman

A. Saidi Rabah

17931 woorden

12636177

“Ik juich het toe, zoals ik reeds zeide, dat de Minister al zijn aandacht wijdt aan het belangrijke probleem: hoe krijgen wij de beste rechters, hoe krijgen wij een apparaat, dat op de beste wijze zal fungeren? Daarbij moet dan echter in het oog worden gehouden, dat voor het goed fungeren van de rechterlijke macht het een allereerste eis is, dat de rechterlijke macht onafhankelijk zal zijn en dat, wanneer men probeert een organisatie te gaan opbouwen, die aan dat beginsel van de onafhankelijkheid raakt, men wellicht een organisatie kan maken, die efficiënter is dan de huidige organisatie, doch die dan, zoals ik zeide, om der wille van de efficiency aan een van de grondslagen van onze Staatsinstellingen zou gaan raken, een grondslag, waaraan de Minister, daarvan ben ik overtuigd, evenmin als ik wil raken, namelijk de grondslag van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.”

Kamerlid P.J. Oud (TK, 18 november 1953)

Abstract

In dit onderzoek wordt antwoord gegeven op de vraag of de Raad voor de rechtspraak de rechterlijke onafhankelijkheid op effectieve wijze waarborgt. Daarbij worden, mede op basis van een rechtsvergelijkend onderzoek naar de rechtspositie van raden voor de rechtspraak in andere Europese landen, de mogelijkheden geanalyseerd tot hervorming van de Raad voor de rechtspraak ten behoeve van de versterking van de rechterlijke onafhankelijkheid.

Uit het onderzoek blijkt dat, als gevolg van de centrale plaats die doelmatigheidsoverwegingen in de totstandkoming van de Raad hebben ingenomen, een getrapte toezichts- en verantwoordingsstructuur is opgetuigd tussen de gerechten, de Raad voor de rechtspraak en de minister van Justitie en Veiligheid. Via een daarvoor nodig geacht omvangrijk bevoegdhedenarsenaal van de minister jegens de rechterlijke organisatie, is de rechterlijke organisatie kwetsbaar voor oneigenlijke druk vanuit de uitvoerende macht. De nadruk op een ten onrechte aangenomen ministeriële stelselverantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de rechterlijke organisatie ten koste van de staatsrechtelijke uitgangspunten rechterlijke onafhankelijkheid en machtenscheiding, heeft geleid tot een Raad voor de rechtspraak die niet in staat is om de rechterlijke onafhankelijkheid van de rechterlijke organisatie op effectieve wijze te waarborgen.

Om deze staatsrechtelijke uitgangspunten weer met elkaar in evenwicht te brengen en de waarborgfunctie van de Raad te versterken, is een hervorming noodzakelijk die meer nadruk legt op de rechterlijke onafhankelijkheid en gelijkwaardigheid van de rechterlijke macht ten opzichte van de andere staatsmachten, waarbij tegelijkertijd vanuit responsiviteit rekening wordt gehouden met legitieme behoeften van politiek en samenleving, zoals doelmatigheid. Mede geïnspireerd door de rechtspositie van raden in andere landen in Europa, wordt ten slotte onder meer voorgesteld om te kiezen voor een grondwettelijke verankering en een positionering als Hoog College van Staat alsmede een niet-departementale begroting, getrapte en voorwaardelijke aanwijzings- en vernietigingsbevoegdheden en een democratisering van de benoemingsprocedure van de leden van de Raad.

Inhoudsopgave

Abstract.....	3
Lijst van afkortingen.....	6
Hoofdstuk 1: Inleiding	7
1.1 Achtergrond en probleemstelling.....	7
1.2 Hoofdvraag en deelvragen.....	8
1.3 Onderzoeksopzet en methodologische verantwoording	9
Hoofdstuk 2: De totstandkoming, functie en rechtspositie van de Raad voor de rechtspraak.....	11
2.1 Inleiding.....	11
2.2 Eerste voorstellen tot een landelijke raad voor de rechterlijke macht na de Tweede Wereldoorlog	11
2.3 New Public Management en discussies over het beheer en bestuur van de rechtspraak in de jaren 80 en 90	13
2.4 Efficiency en waarborgfunctie.....	15
2.5 Spanning tussen rechterlijke onafhankelijkheid en publieke controle op de rechtspleging	16
2.6 Rechtspositie en bevoegdheden Raad voor de rechtspraak	17
2.7 Conclusie	21
Hoofdstuk 3: De Raad voor de rechtspraak in staatsrechtelijk perspectief.....	22
3.1 Inleiding.....	22
3.2 De Raad voor de rechtspraak en machtenscheiding	22
3.2.1 Staatsrechtelijke uitgangspunten machtenscheiding.....	22
3.2.2 Vertegenwoordiger van een inferieure staatsmacht?.....	23
3.2.3 Deelconclusie.....	25
3.3 De Raad voor de rechtspraak en rechterlijke onafhankelijkheid	25
3.3.1 Staatsrechtelijke uitgangspunten rechterlijke onafhankelijkheid.....	25
3.3.2 Internationale normen ten aanzien van rechterlijke onafhankelijkheid	26
3.3.3 De Raad voor de rechtspraak in het licht van de rechterlijke onafhankelijkheid	27
3.3.4 Deelconclusie.....	30
3.4 De Raad voor de rechtspraak en de ministeriële verantwoordelijkheid	30
3.4.1 Staatsrechtelijke uitgangspunten ministeriële verantwoordelijkheid.....	30
3.4.2 De problematische figuur van de ministeriële stelselverantwoordelijkheid	31
3.4.3 Een ministeriële stelselverantwoordelijkheid voor de rechtspleging?	33
3.4.4 De ministeriële stelselverantwoordelijkheid in wetgevende zin ex art. 82 Gw ..	34
3.4.5 Verwarring tussen de ministeriële verantwoordelijkheid ex art. 42 Gw en de ministeriële stelselverantwoordelijkheid in wetgevende zin ex art. 82 Gw.....	35
3.4.6 De prospectieve stelselverantwoordelijkheid in wetgevende zin, machtenscheiding en rechterlijke onafhankelijkheid.....	36
3.4.7 Deelconclusie.....	38

3.5 De Raad voor de rechtspraak en het begrotingsrecht van de wetgever	38
3.6 Conclusie	39
Hoofdstuk 4: De Raad voor de rechtspraak in rechtsvergelijkend perspectief	40
4.1 Inleiding.....	40
4.2 Verschillende Europese modellen voor raden voor de rechtspraak	40
4.3 Rechtspositie Raad voor de rechtspraak in vergelijking met raden in andere Europese landen	42
4.3.1 Grondwettelijke verankering van raden voor de rechtspraak	43
4.3.2 Rechtspositionele bevoegdheden van raden voor de rechtspraak.....	43
4.3.3 Samenstelling en benoeming van raden voor de rechtspraak	44
4.3.4 Toezicht op raden voor de rechtspraak	47
4.3.5 Begrotingsmodellen.....	49
4.4 Kritiek op het ‘ <i>Euromodel</i> ’	50
4.4.1 Raden voor de rechtspraak als ‘ <i>monitoring device</i> ’?.....	50
4.4.2 Democratische legitimatie en raden voor de rechtspraak als ‘ <i>fourth branch institutions</i> ’	51
4.5 Conclusie	53
Hoofdstuk 5: Naar een effectievere waarborgfunctie voor de Raad voor de rechtspraak ten behoeve van de rechterlijke onafhankelijkheid	54
5.1 Inleiding.....	54
5.2 Van formele toezichts- en verantwoordingsstructuur naar responsiviteit	54
5.3 Grondwettelijke verankering	55
5.4 Positionering en begrotingssystematiek	55
5.4.1 Hoog College van Staat en niet-departementale begroting.....	55
5.4.2 Objectieve en stabiele begroting.....	56
5.5 Toezicht en publieke verantwoording.....	57
5.5.1 De Algemene Rekenkamer en de getrapte aanwijzings- en vernietigingsbevoegdheden	57
5.6 Herziening samenstelling en democratisering benoemingsprocedure	58
5.6.1 Vaste meerderheid van rechters	58
5.6.2. Selectie van rechterlijke leden door het College van Afgevaardigden	58
5.6.3 Benoeming voorzitter door College van Afgevaardigden	59
5.5.2 Afschaffing schorsingsbevoegdheid	59
5.7 Conclusie	59
Conclusie	60
Bronnenlijst.....	61

Lijst van afkortingen

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CCJE	Conseil Consultatif de Juges Européens
CRvB	Centrale Raad van Beroep
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ENCJ	European Networks of Councils for the Judiciary
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
Gw	Grondwet
HvJ	Hof van Justitie van de Europese Unie
IJCA	International Journal for Court Administration
KB	Koninklijk Besluit
KVP	Katholieke Volkspartij
LSR	Landelijke Selectiecommissie Rechter
NPM	New Public Management
NV(v)R	Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak
RO	Wet op de Rechterlijke Organisatie
Rvdr	Raad voor de rechtspraak
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Wrra	Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren
Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Achtergrond en probleemstelling

In oktober 2023 verscheen een kritisch rapport van de Venetië-commissie over de wijze waarop de onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht ten opzichte van de uitvoerende macht in Nederland is gewaarborgd. De commissie complimenteert Nederland voor de van oudsher robuuste rechtscultuur waarin politieke organen de rechterlijke onafhankelijkheid respecteren. Tegelijkertijd benadrukt de commissie dat informele normen de formele wettelijke onafhankelijkheidswaarborgen slechts kunnen aanvullen, maar nooit mogen vervangen. Ervaringen in andere landen leren volgens de commissie dat in een gepolariseerde politieke context informele normen weinig weerstand bieden. De Venetië-commissie waarschuwt Nederland voor de mogelijkheid tot oneigenlijke inmengingen in de rechtspraak *'if the current political, societal and legal culture happened to change'*.¹ Nederland dient volgens de commissie de rechterlijke onafhankelijkheid beter (grond)wettelijk te waarborgen. Meer onafhankelijkheidswaarborgen zijn volgens de commissie onder meer noodzakelijk ten aanzien van de benoemingsprocedure van leden van de Hoge Raad, de organisatiestructuur van de Raad van State en de verhouding tussen de Raad voor de rechtspraak en de uitvoerende macht.²

Op de Raad voor de rechtspraak, een in 2002 opgericht landelijk orgaan dat onder meer verantwoordelijk is voor het beheer van de rechterlijke organisatie,³ bestaat ook in Nederland al lange tijd kritiek.⁴ In een interview in januari 2024 uitte oud-president van de Hoge Raad Geert Corstens grote zorgen over de mogelijkheid tot politieke beïnvloeding van de rechtspraak: 'Morgen kan hier gebeuren wat in Polen en Hongarije plaatsvond'.⁵ Corstens wijst in zijn bijdrage onder meer op kwetsbaarheden binnen de Raad voor de rechtspraak. Volgens Corstens zou de minister van Justitie en Veiligheid grote invloed uitoefenen op de financiering en benoeming van leden van de Raad en via die weg de rechtspraak kunnen beïnvloeden. De Raad voor de rechtspraak is zelf ook kritisch op de verhouding tot de minister. Volgens de Raad is niet uit te sluiten dat door de minister of ministerraad wordt ingegrepen wanneer het politieke

¹ Rapport Venetië-commissie, *The Netherlands, Legal safeguards of the independence of the judiciary from the executive power*, 11 oktober 2023, par. 84.

² Rapport Venetië-commissie 2023, par 36-56, par. 79-86.

³ *Kamerstukken II* 1998-1999, 26352 nr.5, p. 29.

⁴ Zie o.a. P.P.T. Bovend'Eert, C.A.J.M. Kortmann, *Het Court-Packing Plan van het kabinet-Kok*, NJB 2000/36, p.1772. M. Loth, *Rechtspraak bij de tijd? Of de rechter verloren? Over de hiërarchisering van de rechtsprekende macht*, *Ars Aequi*, 1998 47 (9); R. De Winter, *De Raad voor de rechtspraak: een raadsel voor het staatsrecht*, NJB 3 april 1998/14; Het Leeuwarder Manifest, 2012.

⁵ Pointer, *Oud-president Hoge Raad bezorgd over de rechtstaat: 'Morgen kan hier gebeuren wat in Polen en Hongarije plaatsvond'*, 24 januari 2024.

klimaat drastisch verandert. Om die reden bepleit de Raad voor de rechtspraak een beperking van de bevoegdheden van de uitvoerende macht.⁶

Raden voor de rechtspraak spelen volgens de EU en de Raad van Europa een belangrijke rol in het waarborgen van de rechterlijke onafhankelijkheid. Volgens vaste rechtspraak van het EHRM kunnen *judicial councils* worden beschouwd als *'bulwark against political influence over the judiciary'*.⁷ Hun autonomie dient derhalve te worden beschermd tegen aantasting daarvan door de uitvoerende en wetgevende macht. Nu de Raad volgens de regering een 'waarborgfunctie' toekomt ten behoeve van de rechterlijke onafhankelijkheid,⁸ roept dit in het licht van de voorgaande kritiek de vraag op of de Raad voor de rechtspraak de rechterlijke onafhankelijkheid op effectieve wijze waarborgt. Afhankelijk van het antwoord op deze vraag is de logische vervolgvraag of, en zo ja welke, juridische hervormingen de Raad voor de rechtspraak in staat kunnen stellen om de rechterlijke onafhankelijkheid effectiever te waarborgen.

1.2 Hoofdvraag en deelvragen

Deze laatste vragen vormen samen de hoofdvraag van dit onderzoek die als volgt luidt:

Waarborgt de Raad voor de rechtspraak de rechterlijke onafhankelijkheid op effectieve wijze, en zo niet, welke hervormingen kunnen de Raad voor de rechtspraak in staat stellen om de rechterlijke onafhankelijkheid effectiever te waarborgen?

De deelvragen luiden als volgt:

1. Wat is de totstandkomingsgeschiedenis, functie en rechtspositie van de Raad voor de rechtspraak? Wat heeft de wetgever beoogd met instelling van de Raad voor de rechtspraak? (*hoofdstuk 2*)
2. Hoe verhoudt de Raad voor de rechtspraak zich tot de constitutionele uitgangspunten van machtenscheiding, rechterlijke onafhankelijkheid, ministeriële verantwoordelijkheid en het begrotingsrecht van de wetgever? Wordt de rechterlijke

⁶ Brief Raad voor de rechtspraak aan de Staatscommissie rechtsstaat, 13 juli 2023, p.4.

⁷ *Kartal t. Turkije*, EHRM, 26 maart 2024, nr. 54699/14, par. 93; *Żurek t. Polen*, EHRM, 16 juni 2022, nr. 39650/18, par. 148; *Grzęda t. Polen*, EHRM, 12 maart 2022, nr. 43572/18, par. 346.

⁸ *Kamerstukken II 1998/99*, 26 352, nr. 2, p.14; *Kamerstukken II 1998/99*, 26352 nr.5, p. 26.

onafhankelijkheid door de Raad voor de rechtspraak effectief gewaarborgd? (*hoofdstuk 3*)

3. Op welke wijze dragen raden voor de rechtspraak in andere landen bij aan het waarborgen van de rechterlijke onafhankelijkheid? (*hoofdstuk 4*)
4. Hoe kan de Raad voor de rechtspraak anders worden vormgegeven om de Raad in staat te stellen om effectiever bij te dragen aan het waarborgen van de rechterlijke onafhankelijkheid? (*hoofdstuk 5*)

1.3 Onderzoeksopzet en methodologische verantwoording

In elk hoofdstuk wordt één deelvraag beantwoord. In hoofdstuk 2 bespreek ik op basis van de wetsgeschiedenis en literatuur de totstandkoming, rechtspositie en functie van de Raad voor de rechtspraak binnen het Nederlandse staatsbestel. In hoofdstuk 3 analyseer ik mede op basis van de inzichten uit hoofdstuk 2 of de Raad voor de rechtspraak de rechterlijke onafhankelijkheid op effectieve wijze waarborgt. Met het begrip effectiviteit wordt in dit onderzoek niet in empirische, maar in juridisch-normatieve zin verstaan de mate waarin op basis van de taken, bevoegdheden en positionering van de Raad mogelijkheden tot oneigenlijke inmenging vanuit de andere staatsmachten worden geminimaliseerd. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zal de staatsrechtelijke bewegingsruimte van de Raad moeten worden bepaald, hetgeen vraagt om een analyse van de positie van de Raad in het geheel van staatsrechtelijke uitgangspunten, waaronder naast de rechterlijke onafhankelijkheid, ook het beginsel van machtscheiding, de ministeriële verantwoordelijkheid en het begrotingsrecht van de wetgever. De centrale vraag in dit hoofdstuk zal hoofdzakelijk worden beantwoord op basis van een kritische analyse van rechtswetenschappelijke literatuur, wetsgeschiedenis en jurisprudentie. Waar in dit onderzoek de term ‘rechterlijke onafhankelijkheid’ wordt gebruikt, wordt zowel gedoeld op de rechtspositionele als de functionele en institutionele onafhankelijkheid.

Nu in hoofdstuk 3 zal worden geconcludeerd dat de rechterlijke onafhankelijkheid niet effectief wordt gewaarborgd, ga ik in het tweede deel van deze scriptie in op de vraag hoe de Raad voor de rechtspraak de rechterlijke onafhankelijkheid op effectievere wijze kan waarborgen. Veel rechtswetenschappelijk onderzoek heeft zich tot nu toe alleen op de probleemanalyse gericht en in beperkte mate mogelijke oplossingen geanalyseerd. In hoofdstuk 4 zal ten behoeve van deze vraag in explorerende zin worden gekeken naar de rechtspositie van raden voor de rechtspraak in andere landen. De rechtsvergelijking zal worden gebaseerd op een combinatie van een enquête van het Consultative Council of European Judges (CCJE) en bestaande rechtsvergelijkende literatuur alsmede wetgeving, parlementaire stukken en jurisprudentie van

de betreffende landen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de inzichten vanwege de complexiteit en diversiteit van de te vergelijken rechtsstelsels niet meer kunnen zijn dan een inspiratiebron. Op basis van de inzichten uit hoofdstuk 1-4 formuleer ik in hoofdstuk 5 een voorstel voor een herziening van de rechtspositie van de Raad voor de rechtspraak om de waarborgfunctie van de Raad ten behoeve rechterlijke onafhankelijkheid te versterken.

Hoofdstuk 2: De totstandkoming, functie en rechtspositie van de Raad voor de rechtspraak

2.1 Inleiding

Om de vraag te beantwoorden in hoeverre de Raad voor de rechtspraak een effectieve rol speelt in het waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht ten opzichte van de andere staatsmachten en of die rol versterkt kan worden, is eerst van belang vast te stellen met wel oogmerk de Raad in 2002 is opgericht, wat de functie is van de Raad en welke rechtspositie deze thans houdt.

2.2 Eerste voorstellen tot een landelijke raad voor de rechterlijke macht na de Tweede Wereldoorlog

In de periode na de Tweede Wereldoorlog tot de instelling van de Raad voor de rechtspraak in 2002 is om uiteenlopende redenen, maar zonder succes, gepleit voor een landelijke raad ten behoeve van de rechterlijke macht. Op 29 april 1955 werd tijdens het kabinet-Drees II door minister van Justitie Donker op advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVR) voor het eerst een voorstel gedaan voor een landelijke raad: het ‘Permanent College van Advies inzake de rechterlijke organisatie’.⁹ Het College zou bij de selectie en opleiding van rechters een adviserende rol krijgen.¹⁰ Nadat een amendement van KVP-Kamerlid Rijckevorsel om alle collegeleden te laten benoemen door de Hoge Raad in plaats van de regering met het oog op de rechterlijke onafhankelijkheid werd aangenomen, werd het wetsvoorstel door minister Donker ingetrokken en opnieuw ingediend met weglating van het hoofdstuk over het College.¹¹ Volgens Donker zou de rechterlijke macht te veel als één hiërarchisch geheel worden gezien met ‘interne controle tussen de verschillende geledingen, een en ander geleid vanuit de top’,¹² waardoor de onafhankelijkheid van afzonderlijke gerechten zou kunnen worden aangetast. Bovendien zou men de Hoge Raad niet (alleen) zien vanuit de ‘rechtsprekende arbeid’ maar (ook) vanuit diens instelling ten aanzien van het ‘rechterlijk beleid’, hetgeen een ‘gevaarlijke aandacht zou doen richten op de samenstelling van het hoogste rechtscollege, dat dan immers (...) bepalend zou zijn voor ‘de stem van de rechterlijke macht’.¹³ Daarnaast zou de Hoge Raad,

⁹ *Kamerstukken II 1954/55*, 3705, nr. 7, p. 1-2.

¹⁰ *Kamerstukken II 1954/1955*, 3705, nr. 4, p.3-4.

¹¹ *Kamerstukken II 1954/1955*, 3705, nr. 13; *Kamerstukken II 1954/1955*, 3705, nr. 214.

¹² *Handelingen II 1954/55*, p.2907.

¹³ *Handelingen II 1954/55*, p.2907.

anders dan de Kroon, geen verantwoording voor de benoemingen afleggen aan de Staten-Generaal.¹⁴

In 1973 werd door de tegendraadse jurist Cnoop Koopmans ten behoeve van de ‘democratisering van de rechterlijke macht’ een ‘Raad voor de Rechterlijke Macht’ voorgesteld.¹⁵ Cnoop Koopmans vroeg zich af waarom ‘zich zo weinig socialisten, pacifisten, radicalen en democraten’ aanmeldden bij de rechterlijke macht.¹⁶ De Raad zou uit meer buitenstaanders bestaan en samen met de Tweede Kamer verantwoordelijk worden voor rechtersbenoemingen. Waar Cnoop Koopmans de invloed van buiten wenste te vergroten, trachtte de NVR-werkgroep Saelman in 1979 met het voorstel tot een ‘adviescollege voor de rechterlijke macht’ deze invloed juist te verkleinen. Volgens de werkgroep zou een adviescollege bijdragen aan de rechterlijke onafhankelijkheid en het bestaande overwicht van de minister van Justitie bij rechtersbenoemingen terugdringen. Anders dan tot dan toe voorgesteld zou het adviescollege niet alleen adviseren over werving, selectie, benoeming en promotie, maar ook betrokken zijn bij voorlichting, infrastructurele zaken en wetgeving.¹⁷ Het adviescollege zou uit twaalf leden bestaan, waarvan zes voorgedragen door de rechterlijke macht, drie door de volksvertegenwoordiging en drie door de bestuurlijke macht.¹⁸

Het voorstel van de NVR werd door de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie in 1985 overgenomen. In het tweede eindrapport beval de Staatscommissie aan om een ‘raad voor de rechterlijke macht’ in te stellen met leden van binnen en buiten de rechterlijke macht en een bemiddelende rol op het gebied van werving, selectie en opleiding van rechters. Volgens de Staatscommissie was de positie van de minister van Justitie terzake van de benoeming en bevordering van rechters te overheersend. Nu de overheid vaker procespartij werd door de verdere ontwikkeling van het bestuursrecht en de doorwerking van het internationaal recht en dus meer belang kreeg bij de uitkomst van zaken, vreesde de commissie dat de onafhankelijkheid van de rechter ten opzichte van de uitvoerende macht onder druk kon komen te staan.¹⁹ Volgens minister van Justitie Hirsch Ballin was daartoe in 1990 echter geen

¹⁴ *Handelingen II* 1954/55, p.2911.

¹⁵ P. Brusse, *En als je blijft geen prietpraat; Uit het leven*, de Volkskrant, 12 april 2008. *Handelingen II*, 1973-1974, p. 702;

¹⁶ A.J. Cnoop Koopmans, *Rechter en politiek*, NJB 1973/21, p. 630-638.

¹⁷ NVR, *De onafhankelijke rechter*, *Trema special* 79-2, 1979, p. 27-28.

¹⁸ Zie ook: F.A.M. Stroink, *Rechterlijke organisatie en rechtspraak in beweging*, W.E.J. Tjeenk Willink, 1993, 79-81; NVR, F.F. Langemeijer, *Raad voor de rechterlijke macht*, *Trema-special* 1984, nr. 2, p. 1-16.

¹⁹ Eindrapport Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie (deel II), 1985, p. 6-11.

‘dringende behoefte’. Een dergelijke raad zou in andere landen vanwege ‘gevaaren voor politisering van de rechtspraak’ voorstelbaarder zijn dan in Nederland.²⁰

2.3 New Public Management en discussies over het beheer en bestuur van de rechtspraak in de jaren 80 en 90

Het voorstel voor een landelijke raad belandde eind jaren 90 weer op tafel naar aanleiding van discussies over de doelmatigheid van de rechterlijke organisatie. De discussies werden gestuurd door de ‘New Public Management (NPM)’-ideeën van de jaren 80 en 90 waarin werd verondersteld dat de prestaties van de overheid het hoogst zijn wanneer de overheid als een bedrijf opereert. Binnen deze filosofie namen de beginselen ‘*efficiency, effectiveness and transparency*’,²¹ een centrale plaats in en zijn staatsorganisaties niet alleen ‘klantgericht’, maar ook ‘*accountable for the quality of the product or service*’.²² Het geheel werd versterkt door twee kritische rapporten over de disfunctionele ‘duale beheer-en bestuursstructuur’ van de rechterlijke organisatie van de werkgroep ‘Beheerstructuur Rechterlijke Organisatie’ (Commissie-Hoekstra)²³ en het ‘Initiërend Beraad’.²⁴

Destijds gold binnen gerechten namelijk een scheiding tussen beheer en bestuur. Onder beheer viel de vaststelling en besteding van financiële middelen, de zorg voor materiële voorzieningen en het ondersteunend personeel. Onder bestuur viel het beleid rondom de rechterlijke taakoefening, waaronder de verdeling van zaken alsmede besluiten over benoeming, ontslag en disciplineren van rechters. De beheersverantwoordelijkheid binnen het gerecht lag bij de griffier en vanaf eind jaren tachtig bij de directeur gerechtelijke ondersteuning (zogenoemde DGO-structuur).²⁵ Deze vielen als rijksambtenaren onder de volledige verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. De bestuursverantwoordelijkheid van het gerecht lag daarentegen bij de rechterlijke functionarissen met aan het hoofd de president van het gerecht.²⁶

²⁰ M.F.J.M. de Werd, *De benoeming van rechters: constitutionele aspecten van de toegang tot het rechtersambt in Nederland en in de Amerikaanse deelstaat New York*, 1994 p. 210-212.

²¹ E. Mak, *Judicial Self Government in the Netherlands: Demarcating Autonomy*, German Law Journal. 2018; Vol 19(7), p. 1812; P.P.T. Bovend’Eert, *De rechterlijke organisatie: een nieuwe buitendienst van het Ministerie van Justitie?*, NJB 1996/18, p. 671.

²² E. Mak, *The European Judicial Organisation in a New Paradigm: The Influence of Principles of ‘New Public Management’ on the Organisation of the European Courts*, European Law Journal, 2008 p. 723-726; Raad voor Openbaar Bestuur, *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*, 15 april 2020, p. 50.

²³ Rapport Commissie-Hoekstra, *Beheersstructuur van de rechterlijke organisatie. Interdepartementaal beleidsonderzoek financieringssysteem en beheersstructuur voor de rechterlijke organisatie*, begrotingsvoorbereiding 1996, rapport nr. 9, 1995.

²⁴ Rapport van het Initiërend beraad, *Bestuur en beheer van de rechtspraak*, 1996.

²⁵ *Kamerstukken II 1985/86, 19200-VI, nr. 30, p.5; Kamerstukken II 1987/88, 20200-VI, nr. 2, p.52.*

²⁶ P.P.T. Bovend’Eert, *Rechter, rechterlijke organisatie en rechtspraak in de democratische rechtsstaat*, 2022, par. 10.2; P.M. van den Eijnden, *Onafhankelijkheid van de rechter in constitutioneel perspectief. Een wetenschappelijke proeve op het gebied van de Rechtsgeleerdheid*, 5.1.

Volgens de Commissie-Hoekstra was deze structuur niet effectief, omdat het verschil tussen bestuur en beheer vaak onduidelijk is. Hoewel de gerechtsbesturen geen beheersverantwoordelijkheid dragen, hebben zij hierop in de praktijk wel grote invloed zonder dat zij hierop worden beoordeeld, hetgeen de dgo in een moeilijke positie brengt. Bovendien leunt de besturing sterk op consensus, waardoor de besluitvorming lam wordt gelegd.²⁷ In wezen constateert de commissie een omkering van de principaal-agentrelatie. Hoewel de DGO (en dus de minister) *de jure* principaal is, is hij *de facto* agent en zijn de rechterlijke functionarissen principaal, waardoor de minister volgens de commissie niet adequaat zijn ministeriële verantwoordelijkheid kan dragen.²⁸ Niet onbelangrijk in dit verband is dat het destijds de minister van Financiën is geweest die erop aandrong dat de rechterlijke organisatie een doorzichtige bestuursstructuur kreeg, omdat anders de politieke verantwoordelijkheid voor het voteren van gemeenschapsgeld niet goed kon worden gedragen.²⁹

In 1998 merkt Loth op dat er ten aanzien van deze doelmatigheidsdoelstelling een impasse is ontstaan omdat geen van de actoren verantwoordelijkheid neemt:

‘De rechtsprekende macht niet, omdat zij geen eenheid vormt en evenmin over de vereiste bevoegdheden en middelen beschikt. En het departement niet, omdat zij de steun van de rechters nodig heeft en daarvoor het vereiste gezag mist.’³⁰

Teneinde de gewenste ‘efficiency’ te bereiken was aldus een hervorming van de verantwoordelijkheidsstructuur vereist, waarbij de uitvoerende macht zich realiseerde dat de verantwoordelijkheid niet (rechtstreeks) bij haar gelegd kon worden, nu aan haar niet de vereiste legitimiteit toekwam om doortastend op te treden. Vanuit de principaal-agenttheorie is bekend dat het voor de oplossing van het principaal-agentprobleem van belang is dat de principaal op basis van een symmetrische informatiepositie controle kan uitoefenen en dat de agent meer eigen belang krijgt bij de doelstelling van de principaal.³¹ Tegen deze achtergrond bevelen de Commissie–Hoekstra en het Initiërende beraad aan om de scheiding op te heffen en de beheersverantwoordelijkheid bij de gerechten zelf te leggen, ook wel ‘integraal management’

²⁷ Rapport Commissie-Hoekstra, 1996, p.19-22.

²⁸ Rapport Commissie-Hoekstra, 1996, p.9. Zie ook: N. Garoupa, T. Ginsburg, *The Comparative Law and Economics of Judicial Councils*, Berkely Journal of International Law, 2008, p. 60-62.

²⁹ Rapport Initiërend Beraad, 1996, p. 6-7.

³⁰ M. Loth, *Ars Aequi* 1998, 47 (9), p. 758.

³¹ Zie bijlage 3 Rapport Commissie Hoekstra, 1996, p.2

genoemd.³² In deze structuur leggen bestuurscolleges van gerechten, die nu zowel verantwoordelijk zijn voor bestuur als beheer, verantwoording af aan de minister van Justitie.³³

Met de voorgestelde constructie ontstond echter een nieuw probleem: de opheffing van de scheiding brengt een rechtstreekse verantwoordingsrelatie tussen rechters en de minister tot stand, waarbij de minister – zij het enkel ten aanzien van beheersgerelateerde aangelegenheden – sanctie- en aanwijzingsbevoegdheden heeft, waaronder het in ultimatum remedium ingrijpen in de samenstelling van een bestuurscollege. De Commissie-Hoekstra stelt als oplossing voor om een onafhankelijk orgaan in te stellen dat adviseert in conflictgevallen alsmede een ontheffingsprocedure uit de beheersfunctie bij de Hoge Raad. Het Initiërend beraad is geen tegenstander van een landelijke ‘Beheersraad rechterlijke macht’, maar wijst er wel op dat met de verschuiving van de verantwoordingsrelatie naar de beheersraad het probleem mogelijk ‘niet opgelost, maar alleen verschoven’ wordt. Bovendien kan volgens het Beraad niet worden uitgesloten dat de beheersraad minder geneigd is jegens de bestuurscolleges distantie te betrachten die de minister in andere constructies wel in acht neemt.³⁴

2.4 Efficiency en waarborgfunctie

Naar aanleiding van de Motie Dittrich c.s. waarin de Tweede Kamer zich uitsprak voor een ‘landelijke raad voor de zittende magistratuur’, werd in 1997 ter advisering de Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur (Commissie-Leemhuis) ingesteld.³⁵ In het rapport van de Commissie-Leemhuis werd voorgesteld om een Raad voor de rechtspraak in het leven te roepen om twee redenen. Ten eerste zou een landelijk orgaan met beheer- en bestuursverantwoordelijkheid bijdragen aan de versterking van de eenheid en daarmee het bestuurlijk vermogen van de rechterlijke organisatie, hetgeen haar in staat stelt om effectiever en efficiënter te functioneren. Ten tweede is volgens de commissie een landelijk orgaan passend in het licht van het noodzakelijke evenwicht tussen de drie staatsmachten. De Raad voor de rechtspraak kan als buffer tussen de gerechten en de minister de rechterlijke macht in staat stellen het nodige tegenwicht bieden aan de twee andere staatsmachten.³⁶

In het regeerakkoord van het Kabinet-Kok II werd in 1998 overeengekomen dat een Raad voor de rechtspraak zou worden ingesteld, waarbij wel moest worden nagedacht over de wijze waarop afstemming binnen de zittende magistratuur en de begrotingsbevoegdheid voor de

³² Rapport Initiërend Beraad, 1996, p. 10-11, 19-20.

³³ Rapport Commissie-Hoekstra, 1996, p. 23-38. *Kamerstukken II*, 1998/99, 26 352, A, p.5.

³⁴ Rapport Initiërend Beraad, 1996, p. 29.

³⁵ *Kamerstukken II* 1996/97, 25000-VI, nr. 30; Staatsblad 1997, 248.

³⁶ Rapport Commissie-Leemhuis, *Rechtspraak bij de tijd*, 1998, p. 27-28.

rechterlijke macht in overeenstemming is te brengen met de onafhankelijkheid van de rechter ter zitting.³⁷ Opvallend is dat alleen werd gesproken over onafhankelijkheid ‘ter zitting’, een enge definitie van rechterlijke onafhankelijkheid, zoals ook door CDA-Kamerlid Van Wijmen werd opgemerkt: ‘de rechter is als zodanig onafhankelijk, ook *buiten zitting*’.³⁸ In ieder geval laat deze formulering de *institutionele* (of macro-) rechterlijke onafhankelijkheid, zoals door de Commissie-Leemhuis beschreven, buiten beschouwing.³⁹ Dit doet de vraag rijzen wat volgens de regering de ‘waarborgfunctie’ concreet inhoudt. In 1998 laten minister van Justitie Korthals en Staatssecretaris van Justitie Cohen weten dat de waarborgfunctie kan worden gevonden in de afstand van de rechtspraak tot de minister alsmede in de toegekende bevoegdheden. Zo ziet de Raad er allereerst op toe ‘dat de gerechten geen rechtstreekse verantwoording zullen behoeven af te leggen aan de minister’.⁴⁰ Dit zorgt er volgens de regering voor dat spanningen worden vermeden en een ‘emancipatie van de rechterlijke macht’ kan worden bereikt.⁴¹ Volgens de regering is ten aanzien van de bevoegdheden van belang dat de Raad een centrale rol inneemt bij de begrotingsvoorbereiding van de rechterlijke macht, de minister alleen algemene aanwijzingen kan geven op het terrein van de bedrijfsvoering na advies van de Raad en bovendien niet mag treden in de procesrechtelijke behandeling van concrete zaken.⁴² In een voetnoot werd de tekst uit het regeerakkoord verbeterd: volgens de regering is de rechterlijke onafhankelijkheid inderdaad ‘ruimer dan die ter zitting’.⁴³

2.5 Spanning tussen rechterlijke onafhankelijkheid en publieke controle op de rechtspleging

In het wetgevingstraject tussen 1999-2001 werd al snel duidelijk dat twee staatsrechtelijke uitgangspunten tegenover elkaar staan: enerzijds de rechterlijke onafhankelijkheid, anderzijds de controle op een vorm van publieke bevoegdheidsuitoefening, waarbij moest worden voorkomen dat de rechtspraak een ‘staat binnen een staat’ wordt.⁴⁴ CDA-Kamerlid Van Wijmen verwoordde treffend dat het een uitdaging zal zijn om de Raad ‘uit de buurt te houden van enerzijds de Scylla van de rechterlijke onafhankelijkheid (...), en anderzijds de Charybdis van de ministeriële verantwoordelijkheid’.⁴⁵

³⁷ *Kamerstukken II* 1997/98, 26024, nr. 10, p.85.

³⁸ *Kamerstukken II* 1998/99, 26352 nr.10, p. 13.

³⁹ Rapport Commissie-Leemhuis 1998, p.12-13.

⁴⁰ *Kamerstukken II* 1998/99, 26352 nr.5, p. 26.

⁴¹ *Kamerstukken II* 1998/99, 26352 nr. 2.

⁴² *Kamerstukken II* 1999/00, 27182, nr. 3.

⁴³ *Kamerstukken II* 1998/99, 26352 nr. 2, p. 14.

⁴⁴ Rapport Commissie-Leemhuis 1998, p. 13.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 1998/99, 26352 nr.10, p. 13

In de nota's voerde de regering in eerste instantie een strikte lijn. Volgens de regering diende de Raad zodanig te worden vormgegeven dat 'zowel de rechterlijke onafhankelijkheid als de ministeriële verantwoordelijkheid onverlet wordt gelaten'. Ten eerste diende de minister in staat te blijven de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de rechterlijke organisatie adequaat uit te oefenen. Ten tweede diende de individuele rechter zijn onafhankelijke positie te behouden, ook ten opzichte van de Raad voor de rechtspraak. Ten derde diende het de taak van de wetgever te blijven om de wettelijke kaders vast te stellen voor de uitoefening van de rechterlijke functie. In de Memorie van Toelichting werd hier deels op teruggekomen. Vanwege de overdracht van de beheersverantwoordelijkheid van de minister naar de gerechten en de Raad voor de rechtspraak, zouden de bevoegdheden van de minister in de nieuwe constellatie wel worden beperkt.⁴⁶ Anders dan wat de President en de Procureur-Generaal van de Hoge Raad voorstelden,⁴⁷ kan de ministeriële verantwoordelijkheid volgens de regering niet geheel verdwijnen. Volgens de regering is in het Nederlandse stelsel anders dan in het Amerikaanse bestel namelijk geen (volledige) machtenscheiding, maar een 'ingewikkeld stelsel van checks and balances'.

De ministeriële verantwoordelijkheid voor de rechtspleging wordt in 2019 getypeerd als een 'stelselverantwoordelijkheid'. Volgens minister Weerwind houdt dit in dat hij verantwoordelijk is voor 'de kaders en waarborgen die nodig zijn voor het effectief functioneren van de rechtspraak'. Daarnaast is hij 'politiek aanspreekbaar op het functioneren van de rechterlijke organisatie als geheel en de daarvoor in te zetten financiële middelen.'⁴⁸

2.6 Rechtspositie en bevoegdheden Raad voor de rechtspraak

Om te bepalen hoe de Raad is gepositioneerd binnen het Nederlandse staatsbestel, bepaal ik eerst hoe de regering de positie van de Raad ziet. Aan het eind van deze paragraaf, na een verkenning van de bevoegdheden, taken en samenstelling van de Raad en de bevoegdheden van de minister van Justitie, analyseer ik voorts of de waardering door de regering van de positie van de Raad terecht is.

Constitutionele positionering

De Raad voor de rechtspraak kan volgens de regering worden aangeduid als '(...) een niet-rechtsprekend orgaan van en voor de rechterlijke organisatie, dat onafhankelijk is ten opzichte

⁴⁶ *Kamerstukken II* 1998/99, 26352 nr.5, p. 29.

⁴⁷ W.E. Haak, B. ten Kate, *De modernisering van de rechtsprekende macht*, NJB 2000, afl. 32, p. 1607-1629.

⁴⁸ *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, nr. 537, p.3-4.

van de Minister van Justitie.⁴⁹ De regering uit van een Raad ‘*sui generis*’.⁵⁰ De Raad is volgens de regering geen zelfstandig bestuursorgaan, omdat de Raad geen onderdeel uitmaakt van de uitvoerende macht. De Raad is evenmin een Hoog College van Staat, zoals bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer, omdat dergelijke organen een bijzondere plaats hebben in het openbaar bestuur dan wel in de controle daarvan.⁵¹ De bijzondere positie wordt tot uitdrukking gebracht in de budgettaire relatie met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zoals bepaald in de Comptabiliteitswet. Deze begrotingssystematiek kent een grotere afstand tussen minister en de colleges, nu met de colleges afspraken worden gemaakt over hun begroting, terwijl recht wordt gedaan aan hun staatsrechtelijke positie.⁵² Een dergelijke begrotingssystematiek houdt volgens de regering feitelijk een inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid in, maar van een ‘zodanige beperking met betrekking tot de rechterlijke macht is de regering niet uitgegaan’ met het oog op de ministeriële stelselverantwoordelijkheid en de daaraan verbonden toezichtsbevoegdheden.⁵³ De regering wenst daarentegen de budgettaire relatie tussen de rechterlijke organisatie en de minister van Justitie in stand te houden en te regelen in de Wet op de rechterlijke organisatie.⁵⁴ Een steekhoudende uitleg waarom de plaats van de Raad in het openbaar bestuur niet bijzonder genoeg is om de distinctie van Hoog College van Staat te verdienen, geeft de regering niet. Met name de begroting en de wens om de Raad niet op grote afstand van de minister te plaatsen, zijn aldus in de positionering maatgevend geweest.

Samenstelling

In afwijking van het deskundigenoordeel-Van den Haak en de voorstellen van de Commissie Leemhuis die beide uitgingen van vijf leden,⁵⁵ bestaat de Raad voor de rechtspraak uit ten minste drie en ten hoogste vijf leden. Indien er drie of vier leden zijn, dienen twee daarvan rechterlijke leden te zijn. Indien er vijf leden zijn, dan zijn er drie rechterlijke leden. De leden worden benoemd bij koninklijk besluit voor een periode van zes jaar (Artikel 84 RO, lid 2, 3 en 4). In de praktijk bestond de Raad lange tijd uit vier leden, twee rechterlijke leden en twee anderen. In 2022 is een vijfde lid toegevoegd aan de Raad.

⁴⁹ *Kamerstukken II* 1998/99, 26352 nr.5, p. 29.

⁵⁰ *Kamerstukken II* 2000/01, 27182, nr. 6, p. 10.

⁵¹ E.R. Muller, H.R.B.M. Kummeling, R. Nehmelman (red.), *Instituten van de staat*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, 9.1-9.4.

⁵² Artikel 4.4, vierde lid, Comptabiliteitswet 2016.

⁵³ *Kamerstukken II* 2000/01, 27182, nr. 6, p.21.

⁵⁴ *Kamerstukken II* 1999/00, 27182 nr. 3, p. 18-19. Zie ook ‘*Deskundigenoordeel Raad voor de rechtspraak*, H.F. van den Haak, 1999, Ministerie van Justitie, p.9-10.

⁵⁵ Rapport Commissie-Leemhuis, 1998, p. 34-35; *Deskundigenoordeel Raad voor de rechtspraak*, H.F. van den Haak, 1999, p.33-34.

Taken- en bevoegdheden

De taken en bevoegdheden van de Raad liggen in de eerste plaats op het beheersmatige en budgettaire vlak. Deze strekken zich uit naar de begroting van de Raad en de gerechten, de ondersteuning van de bedrijfsvoering bij de gerechten, het toezicht op de begroting en bedrijfsvoering van de gerechten en landelijke HR-activiteiten (art. 91 RO, lid 1). Daarnaast heeft de Raad een niet-dwingende taak tot bevordering van de uniforme rechtstoepassing en de juridische kwaliteit bij de gerechten (art. 94 RO). Ten slotte heeft de Raad ook een adviestaak inzake wetgeving en beleid op het terrein van de rechtspleging (art. 95 RO).⁵⁶ De Raad voor de rechtspraak heeft ter invulling van zijn taken de volgende bevoegdheden: het recht om inlichtingen te ontvangen van de gerechten (art. 36 RO), het geven van algemene aanwijzingen met het oog op een goede bedrijfsvoering (art. 92 RO), de schorsing en vernietiging van beslissingen van gerechtsbesturen op het terrein van bedrijfsvoering (art. 37 RO) en het voordragen van een lid van het gerechtshof voor ontslag bij ongeschiktheid (art. 38 RO).⁵⁷ Belangrijk is dat de Raad ook bevoegdheden heeft in de selectie van rechters, waaronder het opstellen van een lijst van aanbeveling voor de benoeming van leden van het gerechtshof (art. 15, vijfde lid, RO) en het adviseren over de lijst van aanbeveling bij de benoeming van leden van de rechterlijke macht (artikel 5c Wvra). Daarnaast heeft de Raad bevoegdheden ten aanzien van de Landelijke Selectiecommissie Rechters (LSR) die krachtens delegatie voor de Raad belast is met de selectie van rechters en raadsheren (art. 91, lid f, RO). De Raad benoemt de leden van het presidium en de selecteurs (belast met selectie van de rechters) van de LSR en kan hen ook ontheffen uit hun functie bij ongeschiktheid.⁵⁸

Bevoegdheden van de minister van Justitie en Veiligheid

De bevoegdheden van de minister jegens de Raad zijn vergelijkbaar met de bevoegdheden van de Raad jegens de gerechten. Op voordracht van de minister kunnen besluiten van de Raad bij strijdigheid met het recht of het belang van een goede bedrijfsvoering bij koninklijk besluit worden vernietigd (art. 106 RO). Daarnaast kan de minister algemene aanwijzingen geven met het oog op een goede bedrijfsvoering (art. 93, eerste lid). De minister kan echter geen aanwijzing geven indien de Raad via een zienswijze te kennen geeft dat de minister treedt in de procesrechtelijke of inhoudelijke behandeling van een concrete zaak of categorieën van zaken (art. 94, vierde lid j.o. art. 109). Deze aanwijzingsbevoegdheid wordt door Bovend'Eert

⁵⁶ *Kamerstukken II* 1999/00, 27182, nr. 3, p.5, p. 17-18

⁵⁷ *Kamerstukken II* 1999/00, 27182, nr. 3, p.5, p. 25-27; P.P.T. Bovend'Eert 2022, par. 10.4.

⁵⁸ Zie resp. artikel 4 en 6 Regeling Landelijke selectiecommissie rechters

derhalve dan ook een ‘kreupele’ aanwijzingsbevoegdheid genoemd.⁵⁹ De minister is ook bevoegd om leden van de Raad bij ongeschiktheid bij de regering voor te dragen voor schorsing of ontslag (art. 107 RO). De niet-rechterlijke leden kunnen bovendien bij koninklijk besluit disciplinair worden gestraft, geschorst of ontslagen (art. 86, lid 5, RO). Daarnaast kan de minister zowel de leden van de gerechtshoven (art. 15, lid 4, RO) als de leden van de Raad voordragen voor benoeming bij koninklijk besluit (art. 84, lid 3, RO). De bevoegdheden van de minister zijn dus omvangrijk.

Orgaan van de uitvoerende of rechterlijke macht?

De bevoegdheden van de minister, in het bijzonder de benoeming- en ontslagbevoegdheden en de aanwijzings- en vernietigingsbevoegdheden vertonen grote gelijkenissen met de ministeriële bevoegdheden uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.⁶⁰ Daaruit ontstaat het beeld dat men de Raad heeft gemodelleerd naar een zbo.⁶¹ Dit beeld wordt versterkt door het gegeven dat de Nederlandse Raad geen Hoog College van Staat is en daarnaast is geïnspireerd door het zogenaamde Noord-Europese model, waarvan in het bijzonder de Zweedse *Domstolsverket*, die ook een zbo is (zie hoofdstuk 4.3.4).⁶² De zbo-doctrine schrijft bovendien voor dat het in leven roepen van een zbo alleen staatsrechtelijk aanvaardbaar is indien de betrokken minister voldoende toezichtsbevoegdheden behoudt om zijn ministeriële verantwoordelijkheid waar te maken.⁶³ Op basis hiervan is de conclusie van Bovend'Eert en Kortmann dat de Raad in wezen als een ‘nieuw orgaan van de uitvoerende macht’ moet worden getypeerd goed te volgen.⁶⁴ Brunner typeert de Raad op basis van de bevoegdheidsverdeling als een ‘verzelfstandigde buitendienst van het ministerie’ die ‘meer een zelfstandig bestuursorgaan van het ministerie van Justitie zal zijn, dan een van de uitvoerende macht onafhankelijke zelfstandige macht’.⁶⁵ De stelling van de regering in de memorie van toelichting dat de Raad geen zbo is want ‘de Raad zal immers geen deel uitmaken van de uitvoerende macht’, is een *petitio principii*. Welbeschouwd is in ieder geval niet vol te houden dat de Raad vanuit zijn signatuur en rechtspositie *ipso facto* onderdeel is van de rechterlijke macht.

⁵⁹ P.P.T. Bovend'Eert, 2022, par. 10.5.

⁶⁰ Zie art. 12, 20, 22, 23 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

⁶¹ W.E. Haak, B. ten Kate, NJB 2000/32, p.1615-1616.

⁶² *Kamerstukken II 1999/00*, 27182, nr. 3, p.2; W. Voermans en P. Albers, *Verantwoordelijkheid voor de rechtspleging. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de positie van de raden voor de rechtspraak in landen van de Europese Unie*, 1999, p.71-80.

⁶³ *Kamerstukken II 1994/95*, 24130, nr. 3, p.26; *Kamerstukken II 1992/93*, 21427, nrs. 40 en 41, p. 39-52.

⁶⁴ P.P.T. Bovend'Eert, C.A.J.M. Kortmann, NJB 2000/36, p.1772.

⁶⁵ C.J.H. Brunner, *De rechterlijke macht en de minister van Justitie*, NJB 2001/24, p. 1122.

2.7 Conclusie

Een analyse van de totstandkomingsgeschiedenis en functie van de Raad voor de rechtspraak maakt duidelijk dat versterking van de rechterlijke onafhankelijkheid niet de belangrijkste reden is geweest voor instelling van de Raad. Vanaf de jaren 50 is de uitvoerende macht terughoudend geweest voor rechterlijk zelfbestuur- en beheer. Pas toen in de jaren 90 een gerechtsoverstijgend landelijk orgaan werd geïdentificeerd als orgaan dat kan bijdragen aan het verbeteren van de doelmatigheid van het beheer- en bestuur van de rechterlijke organisatie, ontstond vanuit de andere staatsmachten belangstelling. De Commissie-Leemhuis zag in de Raad echter ook een waarborgfunctie ten behoeve van de rechterlijke onafhankelijkheid met meer afstand tussen de gerechten en de minister van Justitie.

Een analyse van de ministeriële bevoegdheden en de rechtspositie van de Raad, leidt echter tot de conclusie dat de afstand tussen de minister en de rechterlijke organisatie niet kleiner is geworden. De bevoegdheden van de minister zijn omvangrijk en indringend en strekken zich niet alleen uit tot het beheer, maar ook direct of indirect tot het bestuur van de rechtspraak. Daarbij is een rechtstreekse ministeriële verantwoordelijkheid voor het beheer ingewisseld voor een ministeriële verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de rechterlijke organisatie als geheel. De gezochte ‘agency’ als oplossing voor het agent-principaalprobleem is gevonden in de Raad voor de rechtspraak die als ‘duidelijk aanspreekpunt’⁶⁶ kan fungeren voor de noodzakelijk geachte hervormingen in de bedrijfsvoering van de rechterlijke macht die volgens de regering ‘tot dusverre onvoldoende van de grond zijn gekomen’.⁶⁷

⁶⁶ Kamerstukken II 1999/00, 27182, nr. 3, p.15.

⁶⁷ Kamerstukken II 1999/00, 27182, nr. 3, p. 11.

Hoofdstuk 3: De Raad voor de rechtspraak in staatsrechtelijk perspectief

3.1 Inleiding

De Raad voor de rechtspraak bevindt zich in een spanningsveld van velerlei constitutionele uitgangspunten. Het betreft naast de rechterlijke onafhankelijkheid, ook het beginsel van machtenscheiding, de ministeriële verantwoordelijkheid en het begrotingsrecht van de wetgever. Om te bepalen of de Raad de rechterlijke onafhankelijkheid effectief waarborgt, zal naast een analyse van de verhouding tussen de Raad en de rechterlijke onafhankelijkheid, ook moeten worden bepaald wat andere constitutionele uitgangspunten eisen. Effectieve waarborgen kunnen immers niet worden vastgesteld in een constitutioneel vacuüm, maar moeten worden bepaald binnen de grenzen van de voornoemde constitutionele uitgangspunten, die in wezen de staatsrechtelijke bewegingsruimte markeren waarbinnen de constitutionele positionering, bevoegdheden en taken van de Raad kunnen worden vormgegeven. Om te bepalen wat deze grenzen zijn en of deze door de regering juist zijn bepaald, wordt in het navolgende achtereenvolgens vastgesteld wat deze constitutionele uitgangspunten inhouden en hoe de Raad zich tot deze uitgangspunten verhoudt.

3.2 De Raad voor de rechtspraak en machtenscheiding

3.2.1 Staatsrechtelijke uitgangspunten machtenscheiding

Het beginsel van machtenscheiding werd in 2016 door de regering gekenmerkt als één van de vier kernelementen van de rechtsstaat en houdt in dat het staatsgezag wordt opgedeeld in een uitvoerende, wetgevende en rechtsprekende macht.⁶⁸ In de literatuur worden zowel de functionele als organisatorische machtenscheiding onderscheiden. De *functionele* machtenscheiding betreft de scheiding van overheidsstaken, terwijl de *organisatorische* machtenscheiding de scheiding van de overheidsorganisaties betreft.⁶⁹ De uitoefening van rechtspraak is exclusief voorbehouden aan de rechterlijke macht. Ten aanzien van de organisatie van de rechterlijke macht, in het bijzonder via de regeling van de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de rechterlijke organisatie (art. 116 Gw), heeft de wetgevende macht daarentegen wel mogelijkheden tot invloed.⁷⁰

⁶⁸ *Kamerstukken II*, 2015/16, 34516, nr. 3, p.11.

⁶⁹ P.M. Van den Eijnden 2011, par. 7.2; P.P.T. Bovend'Eert 2022, par. 1.4.

⁷⁰ P.M. Van den Eijnden 2011, par. 7.2; P.P.T. Bovend'Eert 2022, par. 1.4.

In Nederland is de machtenscheiding zoals in veel landen niet absoluut. Met name het parlement en het bestuur zijn nauw met elkaar verweven via onder meer de ministeriële verantwoordelijkheid, de vertrouwensregel en de samenwerking bij de totstandkoming van wetgeving. Het gaat in de Nederlandse context om ‘een stelsel van elkaar wederzijds controlerende, in evenwicht houdende organen’ met als uitgangspunten ‘machtenspreiding’ en ‘checks and balances’.⁷¹ Het idee is dat de staatsmachten elkaar wederzijds beïnvloeden, aanvullen, versterken en begrenzen, zonder dat machtsconcentratie ontstaat of sprake is van een eenzijdig primaat bij een van de staatsmachten.⁷²

Als uitgangspunt geldt bovendien dat de rechterlijke macht zelfstandig is en gelijkwaardig aan de andere staatsmachten.⁷³ Desalniettemin zijn ook ten aanzien van de rechterlijke macht ‘checks and balances’ gerechtvaardigd, waarbij de bijzondere positie van de rechter in het staatsbestel in acht moet worden genomen. In de Grondwet bestaan dan ook verscheidene machtsbeteugelingen, zoals het toetsingsverbod (art. 120 Gw), de aanwijzing van de gerechten en vaststelling van het procesrecht door de wetgever (art. 116 en 112 Gw) en de benoeming van rechters door de regering (art. 117 en 122 Gw).⁷⁴ In hoofdstuk 3.4.6 concludeer ik dat de uitoefening van deze bevoegdheden door de wetgever binnen de kaders van de Grondwet niet conflicteert met de rechterlijke onafhankelijkheid.

3.2.2 *Vertegenwoordiger van een inferieure staatsmacht?*

Dat staatsmachten jegens elkaar bevoegdheden laten gelden hoeft niet op zichzelf mee te brengen dat het verlangde machtsevenwicht tussen de staatsmachten wordt verstoord. Het argument van de regering is dat bevoegdheden van de minister van Justitie juist bijdragen aan het evenwicht en dat wordt voorkomen dat de rechterlijke macht ‘een staat binnen een staat’ wordt, zoals ook door de Venetië-commissie wordt gemarkeerd.⁷⁵ Beschouwt men echter de aard, omvang en indringendheid van de ministeriële bevoegdheden dan kan men in drieërlei zin concluderen dat de positionering van de Raad op gespannen voet staat met het beginsel van machtenscheiding.

Ten eerste past de getrapte verantwoordingsstructuur die tussen de rechterlijke organisatie en de minister is opgetuigd niet bij de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling tussen de

⁷¹ P.P.T. Bovend'Eert 2022, par. 1.4; *Kamerstukken II* 2015/16, 34 516, nr. 3, p. 6.

⁷² *Kamerstukken I* 2020/21, 35300 VI, nr. BD, p.4-5.

⁷³ P.P.T. Bovend'Eert 2022, par. 1.3.

⁷⁴ P.P.T. Bovend'Eert 2022, par. 1.4; P.M. Van den Eijnden 2011, par. 7.2.1- 7.2.3.

⁷⁵ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 182, nr. 6, p.14.

staatsmachten. In de Grondwet bestaat wel een verantwoordingsplicht van de regering aan de Staten-Generaal, namelijk de ministeriële verantwoordelijkheid ex artikel 42 Gw. Deze plicht bestaat echter niet andersom en ook niet tussen de rechterlijke macht en de Staten-Generaal of regering. Er bestaat wel een *ministeriële* verantwoordelijkheid, maar geen *rechterlijke* verantwoordelijkheid. Elke staatsmacht wordt immers door de andere staatsmachten, rekening houdend met de specifieke aard van die staatsmacht, op een andere wijze gecontroleerd. Dat via artikel 116, tweede lid, Gw, die de wetgever de mogelijkheid geeft om de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de rechterlijke macht te regelen, toch een dergelijke verantwoordingsstructuur in lagere wetgeving is gecreëerd, is rechtens mogelijk, maar betreft een anomalie binnen de door de grondwetgever beoogde controlestructuur van de andere staatsmachten jegens de rechterlijke macht. Indien de regering en Staten-Generaal (meer) controle op de organisatie en werkwijze van de rechterlijke macht nodig achten, dienen zij regeland op te treden door bijvoorbeeld het procesrecht te wijzigen.

Ten tweede zorgt de toezichts- en verantwoordingsstructuur tussen de rechterlijke organisatie en de minister ervoor dat de rechterlijke macht een ondergeschikte positie krijgt ten opzichte van de andere staatsmachten waardoor het machtsevenwicht wordt verstoord.⁷⁶ De mogelijkheid van de minister om op grond van artikel 86, lid 5, RO niet-rechterlijke leden disciplinair te straffen, schorsen of te ontslaan, is een voorbeeld van een bevoegdheid die meer past bij een verhouding tussen de minister en zijn ondergeschikte ambtenaren, dan op een verhouding tussen organen van gelijkwaardige staatsmachten. Brunner wijst erop dat vanwege de ministeriële bevoegdheden de rechterlijke macht niet kan worden getypeerd als ‘een macht die naast de uitvoerende en wetgevende macht staat’.⁷⁷ Volgens Brenninkmeijer dient er sprake te zijn van een gelijkwaardige verhouding op het juiste staatsrechtelijke niveau: ‘de rechterlijke macht staat naast regering en parlement en niet naast, laat staan aan de leiband van, een minister van Justitie’.⁷⁸ Volgens hem kunnen de bevoegdheden derhalve niet ruimer zijn dan jegens bijvoorbeeld de Raad van State of de Nationale Ombudsman. Aangezien in Zweden de rechterlijke macht traditioneel niet wordt erkend als een afzonderlijke derde staatsmacht, maar als onafhankelijke organisatie binnen de uitvoerende macht en de Nederlandse Raad

⁷⁶ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 182, nr. 6, p.26.

⁷⁷ C.J.H. Brunner, *NJB* 2001/24, p. 1122.

⁷⁸ A.F.M. Brenninkmeijer, *Rechtspraak bij de tijd: Bespreking van het rapport van de Commissie-Leemhuis*, *NJB* 1998/9, p. 395.

grotendeels daarnaar is gemodelleerd, is het goed mogelijk dat deze gedachte in het wetsvoorstel is geslopen (zie hoofdstuk 4.3.4).⁷⁹

Ten derde vertoont de verhouding tussen de minister en de Raad voor de rechtspraak parallellen met de verhouding tussen een minister en een ZBO, een orgaan van de uitvoerende macht. Daarmee raakt de verlangde organisatorische scheiding tussen de rechterlijke macht en de uitvoerende macht vertroebeld.

3.2.3 Deelconclusie

Concluderend heeft de wetgever bij de totstandkoming van de Raad het beginsel van machtenscheiding ondergewaardeerd. In hoofdstuk 5 formuleer ik een evenwichtig herzieningsvoorstel om dit machtsevenwicht te herstellen.

3.3 De Raad voor de rechtspraak en rechterlijke onafhankelijkheid

3.3.1 Staatsrechtelijke uitgangspunten rechterlijke onafhankelijkheid

In de literatuur worden drie dimensies van rechterlijke onafhankelijkheid onderscheiden.⁸⁰ De *rechtspostionele* of *persoonlijke* onafhankelijkheid eist dat de rechter in zijn oordeelsvorming niet gestuurd wordt door de vrees in zijn persoonlijke belangen te worden geraakt. Rechtspositionele waarborgen zijn derhalve onder meer gericht op de regeling van (her)benoeming, salariëring, schorsing en ontslag. Onder de *functionele*, *zakelijke* of *micro-onafhankelijkheid* wordt verstaan de beslissingsvrijheid van de rechter bij de uitoefening van zijn functie tegenover de beide andere staatsmachten. Op de andere staatsmachten rust volgens Duynstee een ‘interventieverbod’.⁸¹ De *institutionele*, *constitutionele*, *organisatorische* of *macro-onafhankelijkheid* houdt in dat de rechterlijke macht als staatsinstelling een onafhankelijke positie inneemt ten opzichte van beide andere staatsmachten.⁸² Op overzichtelijkere wijze zou naar mijn oordeel ook alleen de functionele onafhankelijkheid kunnen worden aangemerkt als de rechterlijke onafhankelijkheid, omdat deze dimensie de kern omvat van de onafhankelijkheid, namelijk de vrijheid van de rechter om naar zijn eigen

⁷⁹ R. Aarli, A. Sanders, *Judicial Councils Everywhere? Judicial Administration in Europe, with a Focus on the Nordic Countries*, International Journal for Court Administration (IJCA), 2023, p.19-20.

⁸⁰ P.P.T. Bovend'Eert 2022, par. 2.1; P.H. Russell, D.M. O'Brien, *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from Around the World*, University Press of Virginia, 2001, p.11-13.

⁸¹ F.J.F.M. Duynstee, *Rechterlijke onafhankelijkheid*, in: Rechtspleging. Opstellen rond het thema rechterlijke organisatie, bijeengebracht ter gelegenheid van het vijftig jarig bestaan van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit Nijmegen, 1974, p. 43

⁸² P.P.T. Bovend'Eert 2022, par. 2.3-2.5; M.L. van Emmerik, J.P. Loof, Y.E. Schuurmans, *Systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak*, Raad voor de rechtspraak Research Memoranda 2014/2, p.16-22; P.M. Van den Eijnden 2011, par. 1.4.

‘juridisch geweten’ te beslissen. De twee andere dimensies vormen de randvoorwaarden of waarborgen die de rechter in staat stelt vrij te zijn in zijn beslissing. Zodoende zou naast de rechterlijke onafhankelijkheid, ook kunnen worden gesproken van rechtspositionele en institutionele waarborgen ten behoeve van de rechterlijk onafhankelijkheid.

3.3.2 *Internationale normen ten aanzien van rechterlijke onafhankelijkheid*

Ten aanzien van de rechterlijke onafhankelijkheid gelden ook Europese normen. Om te bepalen of een gerecht onafhankelijk is, toetst het EHRM op grond van art. 6 EVRM aan drie elementen: (i) ‘*the manner of appointment of its members and their term of office*’, (ii) ‘*the existence of safeguards against outside pressures*’ en (iii) ‘*the question whether it presents an appearance of independence*’.⁸³ Het Hof van Justitie volgt op basis van artikel 47 van het Grondrechtenhandvest en artikel 19 VEU een soortgelijke lijn. Volgens het HvJ dient een instantie haar taken volledig autonoom uit te oefenen, zonder enig hiërarchisch verband en zonder aan wie dan ook ondergeschikt te zijn of van waar dan ook bevelen of aanwijzingen te ontvangen, en aldus beschermd te zijn tegen tussenkomsten of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in gevaar zouden kunnen brengen en hun beslissingen zouden kunnen beïnvloeden.⁸⁴ Het EHRM typeert raden voor de rechtspraak als ‘*bulwark against political influence over the judiciary*’.⁸⁵

Naast dwingendrechtelijke regelingen, bestaan ook meerdere gezaghebbende aanbevelingen. De Venetië-commissie benadrukt dat zowel ‘*politicisation*’ als ‘*corporatism*’ binnen de rechterlijke macht moet worden voorkomen.⁸⁶ De CCJE beveelt lidstaten aan om als essentieel element van de rechtsstaat een ‘*Council for the Judiciary*’ in te stellen met als taak de bescherming van de rechterlijke onafhankelijkheid. Volgens de CCJE dient een dergelijke raad te worden beschermd tegen het risico dat zijn autonomie wordt ingeperkt door de wetgevende of uitvoerende macht.⁸⁷ Concreet beveelt de CCJE het volgende aan: (i) een gemengde samenstelling met een aanzienlijke rechterlijke meerderheid, verkozen door collega-rechters vanuit een brede vertegenwoordiging van rechtbanken, (ii) de selectie van de rechterlijke leden door het parlement of uitvoerende macht vermijden, (iii) aanwijzing van leden op basis van

⁸³ *BEG S.P.A. t. Italië*, EHRM, 20 augustus 2021, nr. 5312/11, par. 128.

⁸⁴ HvJ EU 25 juli 2018, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, par. 62-65.

⁸⁵ *Kartal t. Turkije*, EHRM, 26 maart 2024, nr. 54699/14, par. 93; *Żurek t. Polen*, EHRM, 16 juni 2022, nr. 39650/18, par. 148; *Grzęda t. Polen*, EHRM, 12 maart 2022, nr. 43572/18, par. 346.

⁸⁶ Venice Commission, Republic of Moldova, CDL-AD(2018)003, *Opinion on the Law on amending and supplementing the Constitution (Judiciary) of the Republic of Moldova*, par. 56; CDL-AD(2002)012, *Opinion on the Draft Revision of the Romanian Constitution*, par. 65.

⁸⁷ CCJE, *Opinion No.10 on The Council for the Judiciary at the service of society*, 2007, par. 8-14.

objectieve gronden, waarbij (actieve) leden van andere staatsmachten worden uitgesloten, (iv) een voorkeur voor ook enkele niet-rechterlijke leden.⁸⁸

3.3.3 De Raad voor de rechtspraak in het licht van de rechterlijke onafhankelijkheid

In de rechtspositie van de Raad signaleer ik ten aanzien van de rechterlijke onafhankelijkheid drie grote kwetsbaarheden die ik in deze paragraaf achtereenvolgens zal bespreken.

In de eerste plaats kan worden opgemerkt dat het bekostigingssysteem van de rechtspraak waarin de Raad een grote rol speelt mogelijkheden tot oneigenlijke beïnvloeding mogelijk maakt. Op grond van artikel 98 en 99 RO dient de Raad jaarlijks een voorstelbegroting in bij de minister, maar de minister kan afwijken van het begrotingsvoorstel van de Raad (art. 99, lid 3, RO). De begroting is gebaseerd op de formule p (prijs) \times q (hoeveelheid zaken). De hoeveelheid zaken wordt gebaseerd op een prognose van het ministerie. De prijzen worden vastgesteld in onderhandeling tussen de minister en de Raad. In het Jaarverslag van de Raad voor de rechtspraak van 2015 wijst voorzitter Bakker erop dat politieke beleidsvoorkeuren en de budgettaire situatie van het ministerie bij de onderhandelingen over het budget een rol spelen.⁸⁹ De Algemene Rekenkamer concludeerde in 2016 eveneens dat niet het aantal zaken en de benodigde tijd leidend is voor de te verstrekken middelen aan de rechtspraak, maar vooral het bij het ministerie beschikbare budget, waardoor budgettaire krapte op het ministerie zorgde voor minder geld naar de rechtspraak.⁹⁰ Zo kreeg de rechtspraak in 2012 vanwege de kredietcrisis eenzijdig een bezuiniging opgelegd van 100 miljoen euro per jaar, 8,9 % van de totale begroting.⁹¹ Het is juist deze afhankelijkheid van de begroting van ‘*political fluctuations*’ waarvoor het CCJE in de context van de rechterlijke onafhankelijkheid waarschuwt.⁹² Abrupte verlagingen van het budget kunnen immers de productiedruk verhogen, hetgeen invloed heeft op de beslissingen van de rechter om bijvoorbeeld getuigen en deskundigen te horen of zaken aan te houden. Deze beslissingen mogen echter alleen worden genomen op basis van juridische argumenten.

Ten tweede is het mogelijk dat ministeriële aanwijzingen of informele departementale beoordelingen of suggesties via de Raad en de gerechten de beslissingsvrijheid van rechters

⁸⁸ CCJE, Opinion No. 24, *Evolution of the Councils for the Judiciary and their role in independent and impartial judicial systems*, 2021, par. 27-30; CCJE, *Opinion No.10 on The Council for the Judiciary at the service of society*, 2007, par. 15-20.

⁸⁹ F.C. Bakker, Jaarverslag Rechtspraak 2015, p.7-9

⁹⁰ Rapport Bekostiging Rechtspraak: gevolgen voor doelmatigheid, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2016, p. 8.

⁹¹ Brief Raad voor de rechtspraak aan de Staatscommissie rechtsstaat, p.5; M. Fikkers et al, *het manifest van Leeuwarden: vijf jaar na dato*, Ars Aequi, december 2017, p. 1025.

⁹² CCJE, *Opinion No.10 on The Council for the Judiciary at the service of society*, 2007, par. 73-75.

direct of indirect raken. Omdat er overlap kan bestaan tussen rechterlijk beleid, ofwel de eisen van goed procesbeheer, en bedrijfsvoering kunnen aanwijzingen in het werkdomein van de rechter dringen. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan een aanwijzing ter bewerkstelling van uniforme lay-out van vonnissen met als gevolg dat er onvoldoende ruimte wordt gelaten voor de rechterlijke motivering. Dat er overlap kan bestaan tussen rechterlijk beleid en bedrijfsvoering bleek bovendien al tijdens het wetgevingstraject en wordt ook door de regering zelf erkend.⁹³ Volgens de regering valt de verdeling van schaarse afdoeningscapaciteit onder de bedrijfsvoering, terwijl dit volgens Ten Kate en Martens een kwestie is van rechterlijk beleid.⁹⁴ Hoewel nog geen gevallen bekend zijn waarin de minister daadwerkelijk is overgegaan tot een formele aanwijzing,⁹⁵ kan het bestaan van deze mogelijkheid al hetzelfde effect sorteren. Bovendien worden sommige bevoegdheden, zoals het vragen van inlichtingen (art. 105 RO) en het marginaal toetsen van het jaarplan van de Raad (art. 102, vierde lid, RO), niet beperkt tot bedrijfsvoering. Door de regering wordt erop gewezen dat er vanwege de onafhankelijkheidsbevoegdheden voldoende onafhankelijkheidswaarborgen zijn. De Raad kan op grond van artikel 93, lid 3, RO inderdaad via een zienswijze een aanwijzing die in de procesrechtelijke behandeling van een zaak treedt, tegenhouden, maar de druk op bestuurders om van deze nucleaire optie gebruik te maken zal niettemin groot zijn. Daarnaast is niet in alle gevallen vooraf goed te beoordelen of algemeen beleid zal raken aan de rechterlijke onafhankelijkheid. Volgens Bovend'Eert biedt de 'kreupele' aanwijzingsbevoegdheid van de minister nog altijd 'alle gelegenheid om zich te mengen in het beleid van de Raad'.⁹⁶

Ten derde kan de minister via zijn ruime mogelijkheden om de personele samenstelling van de Raad én de gerechten te bepalen, invloed uitoefenen op het beleid van zowel de Raad als de gerechten. De minister is bevoegd om de leden van de Raad én de gerechtsbesturen voor te dragen voor benoeming én ontslag bij ongeschiktheid.⁹⁷ De niet-rechterlijke leden kunnen bij koninklijk besluit disciplinair worden gestraft, geschorst of ontslagen.⁹⁸ Via deze weg zouden regeringsgezinde bestuursleden kunnen worden aangesteld, waardoor meer rekening wordt gehouden met de wensen van de uitvoerende macht dan met de wensen van de rechterlijke macht. Ook indien zulke bestuursleden niet worden aangesteld, kunnen de bevoegdheden van de minister ertoe leiden dat leden van de raad impliciet of expliciet hun bestuurlijk handelen

⁹³ *Kamerstukken II*, 2000–2001, 27 182, nr. 6, p. 20.

⁹⁴ *Kamerstukken II* 1999–2000, 27 182, nr. 3, p. 82; W.E. Haak, B. ten Kate, *NJB* 2000/32, p.1609-1610.

⁹⁵ P.P.T. Bovend'Eert, *Wat is er mis met de rechterlijke organisatie?*, *Ars Aequi*, mei 2016, p. 409.

⁹⁶ P.P.T. Bovend'Eert, 2022/10.5

⁹⁷ Art. 15, lid 4, RO; art. 84, lid 3, RO; art. 107 RO

⁹⁸ Art. 86, lid 5, RO

zodanig inrichten dat deze conformeert aan de wensen van de minister. Als een lid van de Raad immers beseft dat zijn gezag afhangt van de departementale beoordeling van zijn beheersfunctie, zal hij eerder geneigd kunnen zijn opvolging te geven aan departementale aanwijzingen of suggesties, zoals ook door de Hoge Raad in 1995 werd opgemerkt.⁹⁹ Dit wordt versterkt door de tijdelijke aard van de benoeming en mogelijkheid tot herbenoeming, hetgeen volgens Ten Kate en Martens tot ‘herverkiezingsgedrag’ kan leiden en een ‘ontoelaatbare inbreuk op de onafhankelijkheid’ behelst.¹⁰⁰ Het Leeuwarder Manifest uit 2012 onderstreept het problematische karakter van de huidige benoemingsprocedure voor rechterlijke bestuursleden. In dit manifest verklaarden 750 rechters dat zij zich zorgen maakten over de rechterlijke onafhankelijkheid, omdat de Raad niet door rechters wordt gekozen en omdat de Raad te veel invloed heeft op de samenstelling van de gerechtshoven.¹⁰¹

In aanvulling op deze drie kwetsbaarheden, kan in algemene zin ook de doorgevoerde hiërarchisering als kwetsbaarheid in de context van de rechterlijke onafhankelijkheid worden gezien, zoals minister Donker al in 1955 ten aanzien van het Permanent College van Advies opmerkte.¹⁰² Vóór 2002 bestond de rechterlijke macht uit ‘meer dan 90 afzonderlijke, van elkaar onafhankelijke niet in enige hiërarchische relatie tot elkaar staande colleges’.¹⁰³ Met de instelling van de Raad en de omvangrijke ministeriële bevoegdheden is binnen de rechterlijke organisatie een stelsel van getrappt toezicht ontstaan met sterke top-down-structuur.¹⁰⁴ Volgens Langemeijer had het oude ‘platte’ model door het ontbreken van een centraal allesbeheersend orgaan ‘met het internet gemeen dat zij ongrijpbaar is’, hetgeen de rechterlijke onafhankelijkheid ten goede kwam.¹⁰⁵ Volgens Langemeijer is het afleggen van verantwoording over de besteding van financiële middelen normaal, maar rechtvaardigt dit niet de bevoegdheden tot ingrijpen van de minister in de besluiten en samenstelling van de Raad.¹⁰⁶ Volgens Loth vereist rechterlijke onafhankelijkheid niet alleen een institutionele voorziening, maar ook een persoonlijke dispositie met een onafhankelijke manier van denken en optreden. Onafhankelijkheid in deze zin floreert volgens hem niet in een hiërarchisch georganiseerde organisatie.¹⁰⁷ Volgens Brenninkmeijer dienen enkele ministeriële bevoegdheden wel te worden afgeslankt, maar komt de rechterlijke onafhankelijkheid niet onder druk te staan met de

⁹⁹ *Rechterlijke onafhankelijkheid bedreigd*, NJB 1995, p. 1588-1589.

¹⁰⁰ W.E. Haak, B. ten Kate, NJB 2000/32 p.1609-1610.

¹⁰¹ Leeuwarder Manifest, 2012.

¹⁰² *Handelingen II* 1954/55, p.2907-2911.

¹⁰³ Rapport Commissie-Hoekstra, 1996, p.1.

¹⁰⁴ R. De Winter, NJB 3 april 1998/14, p. 658-660; M. Loth, *Ars Aequi* 1998, 47 (9) ,p. 757-764.

¹⁰⁵ F.F. Langemeijer in: ‘*Stellingen voor de NJB-Salon: naar een Raad voor de rechtspraak?*’, NJB 1998/9, p.398.

¹⁰⁶ F.F. Langemeijer, NJB 1998/9, p.398.

¹⁰⁷ M. Loth, *Ars Aequi*, 1998 47 (9), p. 761.

instelling van de Raad voor de rechtspraak. De Raad is volgens hem een vooruitgang ten opzichte van de vorige situatie en de rechterlijke onafhankelijkheid moet volgens hem niet tot in het absurde worden doorgevoerd, maar worden afgewogen tegen kwaliteit en doelmatigheid. Die afweging is volgens hem wel primair voorbehouden aan de rechterlijke organisatie zelf, waarop parlement en regering op afstand controle kunnen houden.¹⁰⁸ Men kan zich echter afvragen of deze afweging op dit moment bij de rechterlijke macht ligt, nu de minister dermate vergaande toezichtsbevoegdheden heeft dat hij ten aanzien van de kwaliteit en doelmatigheid beslissend kan sturen.

3.3.4 Deelconclusie

Ik concludeer dat met het omvangrijke en indringende ministeriële bevoegdhedenarsenaal de rechterlijke onafhankelijkheid niet is versterkt. Ook is de Raad anders dan de regering stelt, niet ‘onafhankelijk van de Minister van Justitie’.¹⁰⁹ De rechterlijke onafhankelijkheid is in de huidige constellatie onvoldoende gewaarborgd. In hoofdstuk 5 formuleer ik een aantal voorstellen om de bevoegdheden van de minister, de benoemingsprocedure en de begrotingssystematiek te wijzigen.

3.4 De Raad voor de rechtspraak en de ministeriële verantwoordelijkheid

3.4.1 Staatsrechtelijke uitgangspunten ministeriële verantwoordelijkheid

De ministeriële verantwoordelijkheid behelst op grond van artikel 42, tweede lid, Gw een verplichting voor ministers tot het afleggen van rekenschap aan de Staten-Generaal over het gevoerde beleid.¹¹⁰ Naast een verantwoordelijkheid voor de eigen ambtenaren ex artikel 44 Gw, geldt als staatsrechtelijke grondregel dat de ministeriële verantwoordelijkheid even ver strekt als de bevoegdheden van de minister (hierna: bevoegdhedenregel).¹¹¹ Omdat in 2002 de beheersverantwoordelijkheid van de ambtelijke DGO is overgedragen aan de Raad en de gerechten, is de minister niet meer ex artikel 44 Gw beheersverantwoordelijk. In 1999 volgde de regering wel het advies van de Raad van State dat de minister verantwoordelijk dient te blijven voor ‘het functioneren van de rechterlijke organisatie als geheel en de daarvoor in te zetten publieke middelen’, een zogeheten stelselverantwoordelijkheid of algemene

¹⁰⁸ A.F.M. Brenninkmeijer, NJB 1998/9, p. 392-393.

¹⁰⁹ *Kamerstukken II* 1998/99, 26352 nr.5, p. 29.

¹¹⁰ *Kamerstukken II* 1992-1993, 21 427, nrs. 40 en 41, p.4.

¹¹¹ *Kamerstukken II* 1992-1993, 21 427, nrs. 40 en 41, p.9; P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, 2017, p. 307-309.

verantwoordelijkheid.¹¹² De vraag is of vanuit staatsrechtelijk oogpunt kan worden aangenomen dat er een stelselverantwoordelijkheid bestaat voor de rechterlijke organisatie.

3.4.2 De problematische figuur van de ministeriële stelselverantwoordelijkheid

Volgens Zijlstra kan in algemene zin naast de verantwoordelijkheid van de minister voor de uitoefening van zijn bevoegdheden ook een stelselverantwoordelijkheid worden aangenomen die inhoudt dat de minister rekenschap moet afleggen voor het voldoende behartigen van een publieke taak zoals door Grondwet, verdragen, wetgeving of anderszins door de politiek is vastgesteld.¹¹³ Het begrip ‘stelselverantwoordelijkheid’ wordt elders in de literatuur echter gekenschetst als een problematische figuur vanwege de onduidelijke begrenzing. In een ongevraagd advies van de Raad van State in 2020 is een koerswijziging waarneembaar ten opzichte van haar advies van 1999. In het advies van 2020 pleit de Raad van State voor een scherpere definiëring van de stelselverantwoordelijkheid, zodat deze niet meer wordt gebruikt om de minister aan te zetten tot ingrijpen waar hij niet bevoegd is. Volgens de Raad van State zou een stelselverantwoordelijkheid in lijn met de bevoegdheden mogelijk kunnen worden aangenomen voorzover het gaat om de bevoegdheid om ‘wetgeving te initiëren’. Uit dien hoofde kan de minister worden bevraagd of ten aanzien van bijvoorbeeld de ‘zorg’ of ‘rechtspraak’ moet worden ingegrepen met wetgeving. Daarnaast kan de minister ook buiten het terrein van zijn bevoegdheden worden aangesproken om inlichtingen te verstrekken uit hoofde van artikel 68 Gw. Buiten deze gevallen is de stelselverantwoordelijkheid volgens de Raad van State geen geldend staatsrecht.¹¹⁴ De Raad van State overweegt daarnaast als volgt:

“Stelselverantwoordelijkheid kan niet worden gebruikt om te beargumenteren dat de minister gehouden is om in te grijpen in gevallen waarin hij daartoe niet bevoegd is. Een minister kan aan zijn stelselverantwoordelijkheid sec geen bevoegdheden ontlelen”¹¹⁵

Opvallend genoeg is het juist deze ‘omkering van ministeriële verantwoordelijkheid en bevoegdheden’ die de Raad van State in 2020 afkeurt die ten grondslag lag aan het aannemen van een stelselverantwoordelijkheid voor de rechtspleging en de daaruit voortvloeiende ministeriële bevoegdheden jegens de Raad in 2002. De regering overwoog dat de minister, *omdat* hij een algemene verantwoordelijkheid heeft, hij ook over wettelijke bevoegdheden zou

¹¹² Kamerstukken II 1999/20, 27182, nr. 3, p.10-11; Kamerstukken 1998–1999, 26 352, A, p. 3-5.

¹¹³ S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, 2019, par. 79.

¹¹⁴ Ongevraagd advies Afdeling advisering Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid, 15 juni 2020, No. W04.20.0135/I, p.14.

¹¹⁵ Ongevraagd advies Afdeling advisering Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid, 15 juni 2020, No. W04.20.0135/I, p.67

moeten beschikken.¹¹⁶ Volgens Bovend'Eert, Kortmann en Van den Eijnden is de redenering dat uit de (veronderstelde) algemene ministeriële verantwoordelijkheid voortvloeit dat de minister toezichtsbevoegdheden dienen toe te komen staatsrechtelijk onzuiver. Het is daarentegen juist de ministeriële verantwoordelijkheid die wel of niet bestaat afhankelijk van het bestaan van bevoegdheden en niet andersom.¹¹⁷ Volgens Verhey en Kummeling is van een omkering echter geen sprake, omdat men in de wetsvoorstellen alleen vindt dat de minister voor de rechterlijke organisatie een verantwoordelijkheid zou behoren te dragen en daartoe moet beschikken over wettelijke bevoegdheden. Volgens hen zou van een omkering alleen sprake zijn als uit de (algemene) ministeriële verantwoordelijkheid zonder meer zou worden afgeleid dat er een bevoegdheid bestaat om in te grijpen, ook indien de wet daarvoor geen specifieke grondslag zou bieden.¹¹⁸ Volgens Van den Eijnden is het meningsverschil echter beperkt, nu beide het erover eens zijn dat nieuwe wettelijke bevoegdheden wel gelegen kunnen zijn in een 'gewenste ministeriële zeggenschap (...), maar niet in een veronderstelde ministeriële verantwoordelijkheid'. De staatsrechtelijke onzuiverheid is er aldus in gelegen dat de regering ervan uitging dat de minister reeds een algemene verantwoordelijkheid toekwam en daaraan voorts bevoegdheden verbond in plaats van andersom, zoals staatsrechtelijk betaamt.

Zoals de Raad van State in 2020 naar voren bracht zijn deze redeneringen onwenselijk omdat zij 'leiden tot een te ruime uitleg van de ministeriële verantwoordelijkheid maar ook tot overspannen verwachtingen van wat de overheid kan en mag'.¹¹⁹ Ook de definitie van Zijlstra van de stelselverantwoordelijkheid schept onduidelijke verwachtingen. Alleen al de vraag wat wel en niet als 'publieke taak' kan worden beschouwd, en dus waar de grenzen van de verantwoordelijkheid liggen, is een vraag waarop menigeen verschillend zal antwoorden. Bovendien houdt de definitie geen rekening met de andere constitutionele uitgangspunten, zoals de machtenscheiding. Parlementaire werkzaamheden zijn bijvoorbeeld onmiskenbaar een publieke taak, maar het ligt in het licht van de machtenscheiding niet in de rede dat een lid van de uitvoerende macht daarvoor verantwoordelijk wordt gemaakt. Wil men afbakenen wat onder publieke taak kan worden verstaan, dan zal men bovendien uiteindelijk terugkomen bij de in de wet neergelegde publieke bevoegdheden.

¹¹⁶ *Kamerstukken II* 2000–2001, 27 182, nr. 6, p.9-10, 26.

¹¹⁷ P.M. Van den Eijnden 2011, par. 7.3.3; P.P.T. Bovend'Eert, C.A.J.M. Kortmann, *NJB* 2000/36, p.1770-1771.

¹¹⁸ H.R.B.M. Kummeling, L.F.M. Verhey, *De herziening van de rechterlijke organisatie: zorgvuldige beoordeling gewenst*, *NJB* 2000, p. 2044.

¹¹⁹ Ongevraagd advies Afdeling advisering Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid, 15 juni 2020, No. W04.20.0135/I, p.66

3.4.3 Een ministeriële stelselverantwoordelijkheid voor de rechtspleging?

Een ministeriële stelselverantwoordelijkheid uit hoofde van artikel 42 Gw voor het goed functioneren van de rechterlijke organisatie kan mijns inziens om twee redenen niet worden aangenomen. Ten eerste impliceert een dergelijke verantwoordelijkheid dat de Staten-Generaal de minister ter verantwoording kan roepen indien de rechterlijke organisatie naar het oordeel van de Staten-Generaal niet goed functioneert, ook op het terrein waar hij geen bevoegdheden heeft. Dit levert spanning op met de hiervoor besproken bevoegdhedenregel. Men zou op basis van de huidige bevoegdheden hoogstens kunnen spreken van een ministeriële *toezichts*verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie. Naar analogie ligt het immers ook niet in de rede om de raad van toezicht van een universiteit in plaats van het college van bestuur aan te merken als eindverantwoordelijke voor het goed functioneren van de universiteit. Met invoering van het systeem van integraal management is de eindverantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering van de minister juist verplaatst naar de Raad voor de rechtspraak en de gerechten.

Ten tweede ligt het in de rede dat indien men in algemene zin stelselverantwoordelijkheden bekritiseert, dit a fortiori het geval is ten aanzien van de rechterlijke macht, nu ten aanzien van de rechterlijke macht onder meer de rechterlijke onafhankelijkheid en machtenscheiding een terughoudende opstelling van de uitvoerende en wetgevende macht vorderen. In een briefwisseling in 1999 tussen de minister en staatssecretaris van Justitie en de Hoge Raad wezen raadsheren Ten Kate en Martens er al op dat vanuit het perspectief van machtenscheiding principieel geen plaats is voor een ministeriële verantwoordelijkheid met betrekking tot het bestuur en het beheer van de rechtsprekende macht. De ministeriële verantwoordelijkheid kan zich immers alleen uitstrekken tot het doen en laten van de *uitvoerende macht*.¹²⁰ Volgens Bovend'Eert strekt de ministeriële verantwoordelijkheid, zoals neergelegd in artikel 42 Gw, tot het onderwerpen van de regering en het ambtenarenapparaat aan de democratische controle van de Staten-Generaal. De rechterlijke macht valt daarbuiten.¹²¹ Ook volgens Brunner gaat men te veel uit van een ministeriële verantwoordelijkheid voor de rechterlijke macht. Volgens hem zou volgens deze redenering ook 'de Regering verantwoordelijk zijn voor het goed functioneren van het parlement'.¹²² Zowel op grond van de bevoegdhedenregel als de rechterlijke

¹²⁰ W.E. Haak, B. ten Kate, NJB 2000/32, p.1617-1618.

¹²¹ P.P.T. Bovend'Eert, *Versterking van de Rechtsstaat. Betere waarborgen voor rechterlijke onafhankelijkheid*, NJB 2024/197.

¹²² C.J.H. Brunner, NJB 2001/24, p. 1122.

onafhankelijkheid en de machtenscheiding is dus geen plaats voor een algemene ministeriële verantwoordelijkheid uit hoofde van artikel 42 Gw.

3.4.4 De ministeriële stelselverantwoordelijkheid in wetgevende zin ex art. 82 Gw

Naar mijn oordeel kan de minister echter wél in zijn kwaliteit als lid van de medewetgever (de regering), zoals bedoeld in artikel 82 Gw, door de Staten-Generaal worden aangesproken voor het al dan niet treffen van *wettelijke* maatregelen ten aanzien van de rechterlijke organisatie. Ministers worden vanuit deze hoedanigheid vaker aangesproken om wetsvoorstellen voor te bereiden. Zo vroeg het Kamerlid Dercksen in een debat aan de minister van Justitie in 2018 of de minister naar aanleiding van een ontsnappingspoging uit een gevangenis ‘iets in wetgevende zin’ kon doen aan de strafmaat die in zijn ogen een ‘fopstraf van paar maandjes’ zou zijn.¹²³ Ten aanzien van de rechterlijke organisatie past het bij de grondwettelijke taak van de wetgever om uit hoofde van artikel 116 Gw de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de rechterlijke macht – men zou kunnen zeggen het ‘wettelijk stelsel’ – bij wet te regelen. Dit zou men in lijn met het advies van de Raad van State van 2020 mogelijk een stelselverantwoordelijkheid kunnen noemen.

Desalniettemin is ook het hanteren van deze hier te noemen ‘stelselverantwoordelijkheid in wetgevende zin’ door de regering als principale overweging voor het scheppen van bevoegdheden ten aanzien van de rechterlijke macht een staatsrechtelijk doodlopende weg. Afgezien van de omkering van verantwoordelijkheid en bevoegdheden, heeft de grondwetgever ten behoeve van de wetgevende taak namelijk al de wetgevende bevoegdheid ex artikel 82 Gw aan de regering toegekend. Bij de uitoefening van de stelselverantwoordelijkheid in wetgevende zin past in tegenstelling tot de ‘gewone’ ministeriële verantwoordelijkheid geen bevoegdheid tot het nemen van *bestuurlijke* maatregelen, omdat de wetgevende stelselverantwoordelijkheid niet door de minister wordt uitgeoefend als onderdeel van de uitvoerende macht, maar als onderdeel van de wetgevende macht, die alleen *wettelijke* maatregelen kan nemen. Kortom, aan de verantwoordelijkheid voor het initiëren van wetgeving kan redelijkerwijs niet de noodzaak tot (bestuurlijke) bevoegdheden worden gekoppeld, hetgeen door de regering wel is gedaan in het wetsvoorstel voor de Raad voor de rechtspraak in 2000.

In het advies van de Raad van State van 11 februari 1999 waarop het wetsvoorstel steunt werd erop gewezen dat een ministeriële verantwoordelijkheid van belang is vanwege de verplichtingen van artikel 6 EVRM, omdat de regering namens de staat internationaal

¹²³ *Handelingen I*, 2018/19, nr. 19, item 11, p. 1.

aangesproken kan worden voor het handelen van de rechter.¹²⁴ Deze redenering bevat meerdere gebreken. Volgens vaste EHRM-rechtspraak rust op de verdragsstaten inderdaad ‘*the duty to organise their judicial systems in such a way that their courts can meet the requirements of this provision*’.¹²⁵ Deze EVRM-verplichting richt zich echter tot de Nederlandse staat als geheel en laat zich niet uit over de vraag welk orgaan binnen het staatsbestel specifiek de verantwoordelijkheid draagt. Bovendien kan uit deze algemene verplichting niet worden afgeleid dat de andere staatsmachten controle dienen uit te oefenen op het beheer van de rechterlijke macht. Volgens Ten Kate en Martens rust op de volksvertegenwoordiging en de minister van Justitie enkel de plicht om voldoende middelen beschikbaar te stellen aan de rechtsprekende macht om te voldoen aan de eisen van artikel 6 EVRM. Volgens Van den Eijnden kan alleen op grond van artikel 6 EVRM onder de verantwoordelijkheid van de andere staatsmachten voor de rechtspleging niet meer gerekend worden dan het instellen van gerechten, het aanstellen van personeel en het verstrekken van financiële en materiële middelen om rechtspraak te kunnen laten plaatsvinden.¹²⁶

3.4.5 Verwarring tussen de ministeriële verantwoordelijkheid ex art. 42 Gw en de ministeriële stelselverantwoordelijkheid in wetgevende zin ex art. 82 Gw

Hoewel de gewone ministeriële verantwoordelijkheid (art. 42 Gw) en de ministeriële stelselverantwoordelijkheid in wetgevende zin (art. 82 Gw) steunen op verschillende grondwettelijke bepalingen, is het in de praktijk vaak onduidelijk op grond van welke verantwoordelijkheid de minister wordt aangesproken. Naar mijn analyse is daarom al vroeg in de wetgeschiedenis verwarring ontstaan tussen beide figuren, hetgeen verklaart waarom ook bij de totstandkoming van de Raad ten onrechte is uitgegaan van een algemene ministeriële verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de rechterlijke organisatie in de zin van artikel 42 Gw. In een brief van 18 september 1953 van minister van Justitie Donker over voorgestelde hervormingen van de rechterlijke opleiding en de griffie van de rechterlijke organisatie, verklaarde Donker dat de regering verantwoordelijk is voor ‘de toestand van de gerechtelijke apparatuur’.¹²⁷ Hij gaf daarbij de volgende toelichting:

“De rechterlijke macht is in de uitoefening van haar taak onafhankelijk. Van de wetgever is zij niettemin afhankelijk in haar organisatievorm. De regering is belast met de gewichtige taak, enerzijds om tijdig de nodige wetgevende maatregelen voor te

¹²⁴ *Kamerstukken II* 1998–1999, 26 352, A, p.5-6.

¹²⁵ EHRM 28 juli 1999, *Botazzi t. Italië*, nr. 34884/97, par. 22; EHRM 14 november 2022, *Bieliński t. Polen*, nr. 48762/19, par.43.

¹²⁶ P.M. Van den Eijnden 2011, par. 7.3.3

¹²⁷ *Kamerstukken II* 1953/54, 3200 IV, nr. 8, p.1, p.12.

bereiden, opdat die organisatievorm op de hoogte van de tijd blijve, anderzijds om de rechterlijke macht in personeel en materieel opzicht zodanig te outillieren, dat zij haar functie in onafhankelijkheid ook metterdaad kan vervullen. Bij dit alles zij 's rechters onafhankelijke status een boven alles vaststaand gegeven."¹²⁸

Volgens Donker is de regering aldus met in achtneming van de rechterlijke onafhankelijkheid belast met het treffen van *wetgevende* maatregelen en het voorzien van de rechterlijke macht in personeel en materieel. Daarbij moet worden opgemerkt dat de rechterlijke organisatie destijds nog geen 'integraal management' kende en de minister van Justitie via de griffier beheersverantwoordelijk was. De staatsrechtgeleerde en VVD-Kamerlid P.J. Oud¹²⁹ voelde zich op 18 november 1953 in het debat met minister Donker waarin de term verantwoordelijkheid meermaals werd gebruikt, genoodzaakt om als volgt te verhelderen:

*"De Minister zegt — en daarin heeft hij op zich zelf gelijk —: de Minister van Justitie is toch verantwoordelijk voor de werking van de apparatuur. Ja. voor de organisatie. Wanneer men zou moeten zeggen: de organisatie deugt niet. Er moet verandering in worden gebracht, dan is de Minister van Justitie daarvoor de verantwoordelijke man. eventueel in samenwerking met de Kamer, voor zover wettelijke maatregelen zijn vereist. Maar die algemene verantwoordelijkheid voor het hebben van een organisatie, die goed werkt, zou ik niet willen verwarren met de verantwoordelijkheid voor de gang van zaken in de eenmaal vastgestelde organisatie. De verantwoordelijkheid voor de gang van zaken in de eenmaal vastgestelde organisatie zou ik liever niet hebben bij de Minister, bij het Departement van Justitie, omdat op die wijze het karakter van de onafhankelijkheid in het gedrang kan komen."*¹³⁰

In een debat in de Kamer een jaar later over het 'Permanent College van Advies inzake de Rechterlijke Organisatie' ging het KVP-Kamerlid Rijckevorsel er in de context van de benoeming van de collegeleden echter al van uit dat de regering 'naar ons staatsrecht de volle verantwoordelijkheid behoudt voor het Regeringsbeleid in zake de rechterlijke organisatie'.¹³¹ Daarbij is onduidelijk of wordt bedoeld op een algemene ministeriële verantwoordelijkheid in *bestuurlijke* zin of de verantwoordelijkheid voor het treffen van *wettelijke* maatregelen.

3.4.6 De prospectieve stelselverantwoordelijkheid in wetgevende zin, machtscheiding en rechterlijke onafhankelijkheid

Op basis van de woorden van L.A. Donker en P.J. Oud kan mijn 'ministeriële stelselverantwoordelijkheid in wetgevende zin' verder worden aangescherpt. Anders dan de

¹²⁸ *Kamerstukken II* 1953/54, 3200 IV, nr. 8, p.1.

¹²⁹ Naast de politieke loopbaan van P.J. Oud, was de oprichter van de VVD en oud-burgemeester van Rotterdam buitengewoon hoogleraar staats- en administratief recht aan de Nederlandse Economische Hogeschool te Rotterdam. Zie voor een biografisch overzicht: G.J. Leenknecht, *P.J. Oud - Het Constitutioneel Recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, Pro Memorie: Bijdragen tot de rechtsgeschiedenis der Nederlanden, 2019.

¹³⁰ *Handelingen II*, 1953/54, p. 2086.

¹³¹ *Handelingen II*, 1954/55, p. 2916.

reguliere ministeriële verantwoordelijkheid ex art. 42 Gw, gaat het niet om een *retrospectieve* verantwoordelijkheid in de zin dat de minister verantwoording aflegt en uitleg geeft over gebeurtenissen of de gang van zaken binnen de rechterlijke organisatie. Het gaat alleen om een *prospectieve* verantwoordelijkheid waarin de minister als lid van de medewetgever de verantwoordelijkheid heeft om bij wege van wetgeving toekomstgericht de nodige wettelijke voorwaarden te scheppen om de rechterlijke organisatie in conformiteit te brengen met de vereisten van artikel 6 EVRM. Het verschil tussen beide figuren hangt ook samen met het verschil tussen de taken van de drie staatsmachten. Het is de taak van de wetgever om algemene en heldere regels te stellen, waarbij de wetgever gebonden is aan het legaliteitsbeginsel en in beginsel geen wetgeving vaststelt met terugwerkende kracht,¹³² maar juist *ex nunc* handelt door regels te stellen voor toekomstige gevallen. Alleen toekomstige gevallen laten zich immers vangen door de macht van de wetgever. De uitvoerende en rechtsprekende macht kunnen zich via besluiten en rechterlijke uitspraken daarentegen wel richten op individuele gevallen en gevallen *ex tunc*. Omdat de minister staatsrechtelijk in zijn kwaliteit als lid van de medewetgever wordt aangesproken op zijn wetgevingstaak die *prospectief* van aard is, kan hij niet *retrospectief* verantwoordelijk worden gehouden voor de gang van zaken binnen de rechterlijke organisatie. Zulks is immers gebruikelijk bij de ministeriële verantwoordelijkheid ex art. 42 Gw die juist terugblikkend van aard is. Samengevat, omdat de wetgevingstaak *voortuitblikkend* van aard is, kan de minister niet *terugblikkend* verantwoordelijk zijn.

Ook in het kader van de rechterlijke onafhankelijkheid past het uitsluitend erkennen van stelselverantwoordelijkheid in wetgevende zin beter. Het toekomstgerichte, algemene en universele optreden van de wetgever is minder in staat om in te breken op de beslissingsvrijheid van de rechter in een concrete zaak dan het optreden van de uitvoerende macht, dat zich wel kan richten tot individuele gevallen. P.J. Oud vatte deze verhouding tussen de wetgever en de rechterlijke onafhankelijkheid als volgt samen:

“Wij moeten het zo stellen: er is een volstreekte onafhankelijkheid van de rechterlijke macht tegenover de Regering, maar er is natuurlijk geen onafhankelijkheid van de rechterlijke macht tegenover de wetgever. Wanneer de wetgever meent op bepaalde punten de bevoegdheid van de rechterlijke macht te moeten inperken, is dat niet een raken aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, maar is dat een inperking van de bevoegdheden van de rechterlijke macht, waarover de wetgever, binnen de grenzen van de Grondwet natuurlijk, de beschikking heeft.”¹³³

¹³² Artikel 4 Wet AB

¹³³ *Handelingen II*, 1953/54, p. 2085

3.4.7 Deelconclusie

Alles overziend kan het volgende worden geconcludeerd dat de bevoegdheden van de minister jegens de Raad illegitiem zijn omdat de regering deze heeft gebaseerd op het bestaan van een algemene verantwoordelijkheid voor de rechterlijke organisatie, terwijl het op grond van de bevoegdhedenregel de bevoegdheden zijn die de ministeriële verantwoordelijkheid scheppen en niet omgekeerd. Daar komt bij dat van een dergelijke algemene ministeriële verantwoordelijkheid ex artikel 42 Gw geen sprake kan zijn, omdat deze niet verenigbaar is met de bevoegdhedenregel, de rechterlijke onafhankelijkheid en de machtenscheiding. Een ministeriële verantwoordelijkheid in wetgevende zin kan op grond van artikel 6 EVRM, 82 Gw en 116 Gw wel worden aangenomen, maar op basis van deze verantwoordelijkheid kunnen alleen wettelijke maatregelen worden genomen. Op deze verantwoordelijkheid kunnen bevoegdheden tot het nemen van bestuurlijke maatregelen jegens de rechterlijke organisatie niet worden gebaseerd.

3.5 De Raad voor de rechtspraak en het begrotingsrecht van de wetgever

Het begrotingsrecht of budgetrecht van de wetgever omvat op grond van artikel 105 Gw het vaststellingsrecht van de Staten-Generaal en het initiatiefrecht van de regering ten aanzien van begrotingswetten.¹³⁴ Bij de uitoefening van dit budgetrecht past het dat de regering periodiek rekening en verantwoording aflegt aan de Staten-Generaal omtrent het financieel beheer.¹³⁵ De begrotingswetgever stelt aldus ook de begroting van de rechtspraak vast. Minister Weerwind overwoog in 2019 in het kader van zijn ministeriële verantwoordelijkheid als volgt:¹³⁶

“Bij mijn stelselverantwoordelijkheid hoort verder het beschikbaar stellen van de financiële middelen voor rechtspraak. Ook hierover voeren we het politieke debat. Het parlement heeft uiteindelijk het laatste woord over de begroting”

De minister merkt terecht op dat het parlement over het beschikbaar stellen van financiële middelen het laatste woord heeft, maar verwacht wederom de ‘gewone’ ministeriële verantwoordelijkheid met de verantwoordelijkheid van de minister als, in dit geval, lid van de medebegrotingswetgever. Vergelijkbaar met het aanspreken van de minister op zijn bevoegdheid tot het initiëren van wetgeving, kan de minister worden aangesproken op de grondwettelijke bevoegdheid van de regering tot het initiëren van begrotingswetten. Dit is echter wederom een wetgevende verantwoordelijkheid en geen bestuurlijke verantwoordelijkheid. Zoals door de regering ook is erkend, vertaalt de verplichting ex artikel

¹³⁴ P.P.T. Bovend'Eert, T&C Grondwet en Statuut, commentaar op art. 105 Gw, 2023.

¹³⁵ *Kamerstukken II* 1976/77, 14266, 3, p. 5

¹³⁶ *Kamerstukken II* 2019/20, 29 279, nr. 537, p. 4.

6 EVRM zich tot de plicht voor de begrotingswetgever om voldoende middelen beschikbaar te stellen voor de rechtspraak.¹³⁷ Uit deze plicht kunnen uit zichzelf echter geen *bestuurlijke* controlebevoegdheden worden afgeleid ten opzichte van de doelmatige besteding van deze middelen.¹³⁸

3.6 Conclusie

In de toepassing van de staatsrechtelijke uitgangspunten in relatie tot de Raad voor de rechtspraak heeft de wetgever ten onrechte meer gewicht toegekend aan de ministeriële verantwoordelijkheid en het begrotingsrecht van de wetgever dan aan de machtenscheiding en de rechterlijke onafhankelijkheid. Door de wetgever is met de invoering van een getrapte verantwoordingsstructuur onvoldoende recht gedaan aan de gelijkwaardige positie van de rechterlijke macht in het Nederlandse staatsbestel, hetgeen het machtsevenwicht tussen de staatsmachten verstoort. Hoewel men de institutionele onafhankelijkheid van de rechterlijke macht wilde versterken is hiervan in feite weinig terechtgekomen. Met het omvangrijke bevoegdhedenarsenaal van de minister van Justitie jegens de rechterlijke macht, is de rechterlijke macht kwetsbaar voor oneigenlijke druk vanuit de uitvoerende macht. Dit probleem is ontstaan doordat de wetgever is uitgegaan van een ministeriële stelselverantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de rechterlijke organisatie. Een dergelijke ruime verantwoordelijkheid kan echter niet worden aangenomen. Hoogstens kan de minister door de Staten-Generaal in zijn kwaliteit als lid van de medewetgever worden aangesproken vanuit zijn ministeriële stelselverantwoordelijkheid in wetgevende zin voor het scheppen van de nodige wettelijke voorwaarden om de rechterlijke organisatie goed te laten functioneren, in conformiteit met in artikel 6 EVRM. Op deze verantwoordelijkheid kunnen bevoegdheden tot het nemen van bestuurlijke maatregelen jegens de rechterlijke organisatie echter niet wordt gebaseerd.

Ik kom tot de slotsom dat de versterking van de institutionele onafhankelijkheid van de rechterlijke macht niet is bereikt en een hervorming noodzakelijk is. De door de Commissie-Leemhuis verlangde ‘emancipatie van de rechterlijke macht’ heeft een tweede golf nodig. Na een rechtsvergelijkende verkenning in het volgende hoofdstuk, formuleer ik in hoofdstuk 5 een hervormingsvoorstel.

¹³⁷ *Kamerstukken II 1999/2000*, 27 182, nr. 3, p. 26

¹³⁸ P.M. Van den Eijnden, 2011, par. 7.2.2; W.E. Haak, B. ten Kate, *NJB* 2000/32, p.1617-1618.

Hoofdstuk 4: De Raad voor de rechtspraak in rechtsvergelijkend perspectief

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat de Raad voor de rechtspraak kwetsbaarheden kent in de context van de rechterlijke onafhankelijkheid. Om de vraag te beantwoorden hoe deze kwetsbaarheden kunnen worden weggenomen, althans op welke wijze de waarborgfunctie van de Raad kan worden versterkt, is het zinvol om in explorerende zin vast te stellen hoe raden voor de rechtspraak in andere landen zijn gepositioneerd. Daarbij moet worden opgemerkt dat de inzichten vanwege de complexiteit en diversiteit van de te vergelijken rechtsstelsels niet meer kunnen zijn dan een inspiratiebron voor de vormgeving van de Nederlandse Raad.

4.2 Verschillende Europese modellen voor raden voor de rechtspraak

Om de rechtsvergelijking in goede banen te leiden, bespreek ik in deze paragraaf eerst kort de modellen van raden voor de rechtspraak in Europa die in de literatuur worden onderscheiden. Voorts analyseer ik als welk model de Nederlandse raad kan worden getypeerd.

In een rechtsvergelijkend onderzoek van 1999 maken Voermans en Albers een onderscheid tussen een Noord-Europees en Zuid-Europees model. Het Noord-Europese model (o.a. Zweden, Ierland en Denemarken) is hoofdzakelijk gericht op het bevorderen van efficiency binnen de rechtspleging. De bevoegdheden van deze raden liggen voornamelijk op het gebied van bedrijfsvoering en budgettering. Het toezicht op het beheer van de rechtspleging is neergelegd bij de uitvoerende macht, meestal de minister van Justitie. Het Zuid-Europese model (o.a. Frankrijk, Italië, Spanje, Portugal en België) is daarentegen hoofdzakelijk gericht op het waarborgen van de rechterlijke onafhankelijkheid en kent een grondwettelijke verankering. Raden voor de rechtspraak werden in deze landen vaak opgericht na een periode van autoritair regime waarin de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht meermaals onder druk heeft gestaan.¹³⁹ De bevoegdheden van deze raden liggen voornamelijk op het gebied van de benoeming, bevordering en overplaatsing van rechters alsmede tuchtrechtelijke sanctionering. Het beheer is in veel gevallen wel neergelegd bij de minister van Justitie. In het Noord-Europese model hebben de ministers van Justitie meestal meer toezichtsbevoegdheden ten opzichte van

¹³⁹ R. Aarli, A. Sanders, IJCA 2023, p.5-7.

de raad dan in het Zuid-Europese model.¹⁴⁰ Volgens Aarli en Sanders gaat men er in het Noord-Europese model vanuit dat de rechterlijke onafhankelijkheid kan worden gewaarborgd door de selectie en voordracht te laten verlopen via afzonderlijke rechterlijke selectiecommissies.¹⁴¹

Hoewel door Voermans en Albers een geografische tweedeling wordt waargenomen in het type raden, onderscheiden Kosař en Bobek maar liefst 5 modellen: (i) *Ministry of Justice model*, (ii) *the judicial council model*, (iii) *the courts service model*, (iv) *hybrid models*, (v) *the socialist model*. In het *ministry of justice model* speelt de uitvoerende macht – al dan niet samen met gerechtspresidenten – een centrale rol in het beheer van de rechterlijke organisatie en in de benoeming en promotie van rechters. Men zou het systeem van vóór 2002 in Nederland in zekere mate als zodanig kunnen typeren. In het *judicial council model* zijn de bevoegdheden omtrent de benoeming en promotie en soms ook het beheer neergelegd bij een landelijke *Council for the Judiciary*. Kosař en Bobek typeren dit model ook wel als het ‘Euro-Model’, nu dit model sterk door Europese instellingen wordt aanbevolen, onder meer bij de toetreding van veel ex-communistische landen uit Centraal en Oost Europa tot de EU.¹⁴² Het *court service model* gaat uit van een raad die hoofdzakelijk gericht is op budgettaire en beheersaangelegenheden met een beperkte rol in de benoeming en promotie van rechters. Het *hybride model* combineert elementen van de bovenstaande modellen en in het *socialist model* ligt de macht over rechters en het rechtssysteem bij de procureur-generaal, het Hooggerechtshof en rechtbankpresidenten, allen sterk gecontroleerd door de Communistische Partij.¹⁴³ Mijns inziens kan het *court service model* in grote lijnen worden vergeleken met het Noord-Europese model en het *judicial council model* met het Zuid-Europese model. In zoverre zijn de verschillen tussen categorisering van Voermans en Albers’ en Kosař en Bobek aldus beperkt.

Bij de instelling van de Raad voor de rechtspraak is in 2002 op basis van het onderzoek van Voermans en Albers gekozen voor een Raad die sterk overeenkomt met het Noord-Europese model.¹⁴⁴ Vanwege de efficiency-gerichtheid, de beheersgerichte bevoegdheden en de wettelijke in plaats van grondwettelijke verankering, lijkt de Nederlandse Raad ook op het Noord-Europese model. Tegelijkertijd heeft de Nederlandse Raad anders dan een land als Zweden via de LSR ook een belangrijke rol in de selectie van rechters, hetgeen doet denken

¹⁴⁰ W. Voermans en P. Albers 1999, p. 71-80; *Kamerstukken II*, 2000–2001, 27 182, nr. 6, p.5.

¹⁴¹ R. Aarli, A. Sanders, *IJCA* 2023, p.30-32.

¹⁴² M. Bobek, D. Kosař, *Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe*, *German Law Journal*, 2014, p. 1274-1278.

¹⁴³ M. Bobek, D. Kosař, *German Law Journal* 2014, p. 1265-1267.

¹⁴⁴ *Kamerstukken II* 1999–2000, 27 182, nr. 3, p.2

aan Zuid-Europese model.¹⁴⁵ Derhalve is het niet vreemd dat de Nederlandse Raad door auteurs is getypeerd als *judicial council* model.¹⁴⁶ Omdat de Nederlandse Raad anders dan de meeste landen met het *judicial council* model geen doorslaggevende bevoegdheden heeft op het gebied van disciplineren, ontslag, promotie en benoeming rechters, kan deze conclusie mijns inziens echter niet worden getrokken. Vanwege de gedeelde kenmerken van beide modellen, is de Nederlandse Raad mijns inziens het best te typeren als een *hybride* model dat het dichtst staat bij een *court service* model.

4.3 Rechtspositie Raad voor de rechtspraak in vergelijking met raden in andere Europese landen

Om de Nederlandse Raad te vergelijken met raden in andere Europese landen, is het behulpzaam om een beeld te krijgen van de concrete juridische vormgeving van raden op de rest van het continent. Voor deze vergelijking maak ik gebruik van de enquête van het CCJE die is uitgevoerd ter voorbereiding op het CCJE-advies van 2021 over de onafhankelijkheid van raden voor de rechtspraak, waarbij ik de door het betreffende land gegeven antwoorden controleer op basis van bestaande rechtswetenschappelijke literatuur alsmede nationale wetgeving, jurisprudentie en parlementaire stukken van het land.¹⁴⁷

In de CCJE-enquête laten 35 van de 42 responderende lidstaten van de Raad van Europa weten een raad voor de rechtspraak te hebben (met Malta gaat het om 36 landen in totaal).¹⁴⁸ Oostenrijk, Tsjechië, Duitsland, Luxemburg, Zweden, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk laten weten geen landelijke raad voor de rechtspraak te hebben.¹⁴⁹ Zweden heeft echter sinds 1975 wel degelijk een belangrijk landelijk orgaan ten behoeve van de rechtspraak, de zogeheten *Domstolsverket*.¹⁵⁰ Het Verenigd Koninkrijk heeft een *Lord Chief Justice* met administratieve bevoegdheden en daarnaast een *Judge's Council* en *Judicial Executive Board* met voornamelijk adviserende bevoegdheden. Bovendien heeft het VK een *Judicial Appointment Commission* die kandidaat-rechters selecteert.¹⁵¹ In Zwitserland bestaan op kantonnaal niveau raden.¹⁵²

¹⁴⁵ Lag (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare, art. 4.

¹⁴⁶ Zie M. Bobek, D. Kosař, *German Law Journal* 2014, p. 1266.

¹⁴⁷ CCJE, *Compilation of responses of the CCJE members to the questionnaire for the preparation of the Opinion No. 24*, 16 maart 2021.

¹⁴⁸ CCJE-questionnaire, 2021; A. Sanders, *Comparative overview on Judicial Councils in Europe*, Council of Europe, 14 maart 2022, p.1.

¹⁴⁹ CCJE-questionnaire, 2021, p.27, p. 86, p. 134, p. 190, p.301, p. 306, p. 336.

¹⁵⁰ Förordning (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket, SFS 2023:793. Mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat men de bevoegdheden van de *Domstolsverket* te licht en de verhouding met de uitvoerende macht te innig vond, waardoor men de *Domstolsverket* niet als *judicial council* beschouwde zoals bedoeld door de CCJE.

¹⁵¹ CCJE-questionnaire, 2021, p.336; Factsheet ENCJ, *Judge's Council, UK, England and Wales*, 2020. Zie <https://www.encj.eu/members>.

¹⁵² CCJE-questionnaire, 2021, p.306.

Duitsland, Oostenrijk en Tsjechië kennen een *ministry of justice* model, waarbij ministers van Justitie en gerechtspresidenten de rechtspraak besturen.¹⁵³ Omdat deze landen ofwel geen raad voor de rechtspraak hebben (Duitsland, Oostenrijk en Tsjechië), ofwel een systeem hebben dat dermate afwijkt van raden voor de rechtspraak in de meeste Europese landen en daarom een uitgebreide afzonderlijke bespreking verdient (VK en Zwitserland), blijven deze landen, met uitzondering van Zweden, buiten de reikwijdte van de hierna volgende rechtsvergelijkende analyse.

4.3.1 Grondwettelijke verankering van raden voor de rechtspraak

In de meeste lidstaten die een raad voor de rechtspraak hebben is de raad grondwettelijk verankerd.¹⁵⁴ Nederland hoort bij een minderheid van 11 landen die geen grondwettelijke verankering kent. Het gaat naast Nederland om Azerbeidzjan, Bosnië en Herzegovina, Denemarken, Estland, Finland, Ierland, Letland, Monaco, San Marino en Zweden.¹⁵⁵ In de enquête worden de grondwettelijke bepalingen onderscheiden op basis van de volgende aspecten: (i) het bestaan van een raad voor de rechtspraak, (ii) samenstelling, (iii) selectie- en ontslag van leden, (iv) taken, (v) financiering en administratie en (vi) onafhankelijkheid. De mate waarin de raden grondwettelijk verankerd zijn kan sterk verschillen. In de Bulgaarse, Noord-Macedonische en Turkse grondwetten wordt de raad voor de rechtspraak op alle voorgaande aspecten geregeld.¹⁵⁶ In onder meer Italië en Polen wordt alleen de financiering en administratie aan lager recht overgelaten.¹⁵⁷ In Litouwen bepaalt de grondwet daarentegen slechts dat een instituut dient te worden aangewezen dat onder meer belast is met de benoeming en promotie van rechters.¹⁵⁸ In Noorwegen is dit jaar als enige land met het Noord-Europese model in de Noorweegse Grondwet (*Grunnlov*) een bepaling neergelegd die expliciet de onafhankelijkheid van het bestuur van gerechten moet garanderen.¹⁵⁹

4.3.2 Rechtspositionele bevoegdheden van raden voor de rechtspraak

In de meeste landen hebben de raden invloed op de selectie, promotie of disciplineren van rechters. Zo geeft de in 1946 opgerichte Franse *Conseil supérieur de la magistrature* een

¹⁵³ CCJE-questionnaire, 2021, p.27, p. 86, p. 134.

¹⁵⁴ G. Ambrasaitė-Balynienė, *Comparative analysis on the High Councils for Judiciary in the EU member states and judicial immunity*, European Commission, 2015, p. 7-8.

¹⁵⁵ CCJE-questionnaire, 2021, p. 36, p.57, p.94, p.99, p.106, p. 156, p. 176, p. 199, p.273, p. 303.

¹⁵⁶ CCJE-questionnaire, 2021, p. 66, p. 221-222, p. 320-321. Zie *Конституция на Република България* (Bulgaarse Grondwet), art. 130-133; *Устав на Република Северна Македонија* (Noord-Macedonische Grondwet), art. 104-105, amendementen XXIX-XXVIII; *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası* (Turkse Grondwet), art. 138-159.

¹⁵⁷ CCJE-questionnaire, 2021, p. 162-163, p. 236-237, p.296-297. *Costituzione della Repubblica Italiana* (Italiaanse Grondwet), art. 97, 104-107, 110; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Poolse Grondwet), art. 179, 186-187.

¹⁵⁸ CCJE-questionnaire, 2021, p. 186; *Lietuvos Respublikos Konstitucija* (Litouwse Grondwet), art. 112.

¹⁵⁹ Zie art. 91 *Grunnlov*; *Kunngjøring av Stortingets vedtak 21. mai 2024 om endringer i Grunnloven*

bindend advies (*'Avis conforme of avis non-conforme'*) over kandidaat-rechters die zijn voorgesteld door de minister van Justitie voor benoeming door de president. Daarnaast selecteert de *Conseil* gerechtspresidenten en leden van het Hof van Cassatie en doet daaromtrent een benoemingsvoorstel aan de president.¹⁶⁰ Alleen de raden van Denemarken, Estland, Finland, Griekenland, Ierland, Nederland, Noorwegen, Oekraïne en Zweden hebben geen doorslaggevende bevoegdheden op het terrein van selectie.¹⁶¹ De Griekse raad heeft wel bevoegdheden op het gebied van promotie van rechters, maar niet op het gebied van disciplineren.¹⁶² De Oekraïense en Ierse raden hebben geen promotie- of selectiebevoegdheden, maar wel bevoegdheden op het gebied van disciplineren.¹⁶³ Alleen in Denemarken, Estland, Nederland, Noorwegen, Finland en Zweden – landen met het Noord-Europees model – hebben de raden op dit terrein in het geheel geen doorslaggevende bevoegdheden.¹⁶⁴

4.3.3 Samenstelling en benoeming van raden voor de rechtspraak

De samenstelling van de raden varieert aanzienlijk. De Nederlandse Raad heeft met drie tot vijf leden het laagste en de Ierse raad met 166 leden (alle Ierse rechters) het hoogst aantal leden.¹⁶⁵ Veel landen lijken de voorkeur te geven aan 11 of 15 leden.¹⁶⁶ In 28 van de 36 landen is minstens de helft van de leden rechter.¹⁶⁷ In 23 landen is minstens een meerderheid van de leden rechter.¹⁶⁸ In zeven landen bestaat een minderheid van rechters en alleen Andorra kent geen rechterlijke leden.¹⁶⁹ Sommige landen kennen een lidmaatschap *ex officio*, zoals Frankrijk, Italië of Bulgarije, waarbij bijvoorbeeld de president van het hooggerechtshof, de minister van Justitie of de president ambtshalve zitting neemt in de raad.¹⁷⁰ Ook de wijze van benoeming en mate van inspraak van rechters daarin varieert. Nederland hoort samen met Bulgarije, Roemenië, Noorwegen, Polen, Spanje, Turkije en Zweden bij een minderheid van landen waar de uitvoerende macht of wetgevende macht doorslaggevend betrokken is bij de selectie van

¹⁶⁰ *Constitution française du 4 octobre 1958* (Franse Grondwet), art. 65, par. 4

¹⁶¹ A. Sanders 2022, p. 2-3. Finland is door mij toegevoegd omdat de bevoegdheden zeer minimaal zijn, namelijk alleen van technische aard.

¹⁶² CCJE-questionnaire, 2021, p. 141.

¹⁶³ CCJE-questionnaire, 2021, p. 154, p.327.

¹⁶⁴ *Staatscourant* 2020, 45201

¹⁶⁵ Compilation of responses CCJE-questionnaire, 2021, p. 157.

¹⁶⁶ A. Sanders 2022, p. 6. Het gaat om 12 landen.

¹⁶⁷ A. Sanders 2022, p. 6.

¹⁶⁸ A. Sanders 2022, p. 6.

¹⁶⁹ A. Sanders 2022, p. 6.

¹⁷⁰ A. Sanders 2022, p. 11

rechterlijke raadsleden.¹⁷¹ In alle andere landen (30 van de 36) worden rechterlijke raadsleden rechtstreeks afgevaardigd door rechterlijke organen al dan niet via verkiezingen binnen de rechterlijke macht. Wanneer wel sprake is van tussenkomst door een andere staatsmacht, bijvoorbeeld voor de benoeming, is dit alleen ceremonieel.¹⁷²

Een dergelijke bescheiden rol kan de Nederlandse uitvoerende macht echter niet worden toebedeeld. In Nederland worden de raadsleden (rechter of geen rechter) benoemd door de regering op voordracht van de minister van Justitie en Veiligheid. Ten behoeve van de voordracht dient de minister in samenspraak met de Raad een lijst van hoogstens 6 kandidaten vaststellen. Een aanbevelingscommissie bestaande uit een gerechtspresident, een vertegenwoordiger van de NVR, een lid van het college van afgevaardigden, een niet-rechterlijk lid van een gerechtsbestuur en een door de minister aangewezen persoon, bevelen drie kandidaten aan de minister aan. De minister heeft aldus een grote rol en anders dan andere landen hebben rechters in Nederland weinig invloed op de benoeming van hun bestuurders.¹⁷³

In Polen en Spanje, landen met een met Nederland vergelijkbaar grote betrokkenheid van de andere staatsmachten bij de selectie van rechterlijke bestuursleden, is in de afgelopen jaren discussie ontstaan over de rol van de andere staatsmachten bij het verkiezen van rechterlijke leden. De ontwikkelingen in deze landen laten zien dat er grote risico's voor de rechterlijke onafhankelijkheid schuilen in de benoeming van rechterlijke bestuursleden door de wetgevende of uitvoerende macht.

In Polen werden tot 2017 vijftien rechterlijke leden van de uit vijftientig leden bestaande Poolse raad ('*Krajowa Rada Sądowictwa*') gekozen door de rechterlijke macht alsmede vier niet-rechterlijke leden door de *Sejm* (Poolse Lagerhuis) en twee door de Senaat. Daarnaast namen de president van het Hooggerechtshof, de minister van Justitie, de President van het Administratief Hooggerechtshof en een persoon benoemd door de president *ex officio* zitting in de raad. Op 8 december 2017 nam de *Sejm* op voorstel van de PiS-partij een wetsvoorstel aan om de vijftien rechterlijke leden te laten verkiezen door een 3/5 meerderheid van het parlement.¹⁷⁴ Volgens de partij had de rechterlijke macht te weinig democratische legitimiteit.

¹⁷¹ CCJE-questionnaire, 2021, p.66-68, p.214, p. 237-239, p.237, p.258, p. 297, p. 321. Zweden: *Förordning (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket*, art. 2, 4 en 6 j.o. *Myndighetsförordning (2007:515)*, art. 23. Spanje: *Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*, art. 567.

¹⁷² CCJE-questionnaire, 2021, p. 6-7, p. 15-16, p. 22-23, p. 36-38, p. 48-49, p.57-59, p. 66-69, p. 76-77, p. 83, p.94, p.100, p.107, p. 118-120, p. 128-129, p. 128-129, p. 144, p. 149, p. 157, p. 166, p. 176, p. 186-187, p.200, p.206-207, p.222-223, p. 247, p. 256, p. 274, p. 281-282, p. 288, p. 329 ; *Konstituzzjoni ta' Malta* (Maltese Grondwet), art. 101A; G. Ambrasaitė-Balynienė 2015, p. 7-8

¹⁷³ Artikel 85, lid 2, RO; P.P.T. Bovend'Eert 2022, par. 10.5

¹⁷⁴ Zie *Sejm, Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądowictwa oraz niektórych innych ustaw*, p. 1

Omdat de PIS-partij in het parlement een ruime meerderheid had, kon zij aldus de samenstelling van de Poolse raad volledig beheersen. Op 6 maart 2018 stemde de Sejm 15 nieuwe rechterlijke leden in, waarvan een meerderheid banden had met de Poolse minister van Justitie.¹⁷⁵ De Poolse raad heeft vervolgens op grote schaal rechters verplaatst, ontslagen of vervangen. Door de benoemingsmogelijkheid van de raad aldus bij de andere staatsmachten neer te leggen is de rechtspraak gepolitiseerd geraakt en de rechterlijke onafhankelijkheid onder druk komen te staan.¹⁷⁶ Nadat de PiS-partij de verkiezingen in december 2023 verloor, werd door de nieuwe Sejm op 12 april 2024 de hervorming teruggedraaid, waardoor de vijftien rechterlijke leden weer door de rechterlijke macht worden voorgedragen.¹⁷⁷

In Spanje bevindt de benoeming zich al sinds 2018 in een parlementaire patstelling door politieke onenigheid tussen de oppositie en de coalitie, waardoor de benoeming nieuwe leden van de *Consejo General del Poder Judicial* als speelbal wordt gebruikt en de bestuurstermijn van de huidige leden al sinds 2018 is overschreden.¹⁷⁸ De rechterlijke leden worden weliswaar voorgedragen door de rechterlijke macht, maar het parlement benoemt de leden. De gevolgen zijn groot: door een gebrek aan benoemingen door de *Consejo* bestaan er 20 vacatures voor leden van het Hooggerechtshof en 49 vacatures voor gerechtspresidenten (van de 116 in totaal), met een afname van rechterlijke uitspraken tot gevolg. Inmiddels probeert de Europese Commissie te bemiddelen tussen de oppositie- en coalitiepartijen.¹⁷⁹ In Noorwegen is door een staatscommissie in 2020 voorgesteld om in navolging van Finland, Denemarken en IJsland de rechterlijke leden te laten voordragen door afzonderlijke gerechten om meer vertrouwen en legitimiteit te krijgen onder de rechters.¹⁸⁰

In tegenstelling tot Spanje en Polen zijn Finland en België voorbeelden van landen waarin de selectie van rechterlijke bestuurders wel in beslissende mate in handen van de rechterlijke macht ligt. In Finland kunnen gerechten een bindende voordracht doen voor 6 van de 8 leden van de raad die voorts door de regering worden benoemd.¹⁸¹ In België bestaat de Hoge Raad

¹⁷⁵ M. Matczak, *The Rule of Law in Poland: A Sorry Spectacle*, Verfassungsblog, 1 maart 2018. Venice Commission, Opinion No. 904, 2017, p. 6-7. A. Śledzińska-Simon, *The Rise and Fall of Judicial Self-Government in Poland: On Judicial Reform Reversing Democratic Transition*, German Law Journal, 2018, Issue 7, p. 1-12.

¹⁷⁶ ENCJ, *Statement of the ENCJ concerning judicial reforms Poland*, 26 april 2017, Brussel; Venice Commission, Opinion No. 904, 2017, p. 6-7.

¹⁷⁷ Zie Sejm, *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, nr. 219, 20 februari 2024; Sejm, *Głosowanie nr 15 na 9. posiedzeniu Sejmu*, 12 april 2024.

¹⁷⁸ OCHR, *Spain: UN expert concerned about five-year delay in appointing General Council of the Judiciary*, 18 februari 2024

¹⁷⁹ M. Díez Sarasola, *EU's Involvement in the Renewal of the Spanish Council of the Judiciary: The European Commission's New Role as an Intermediary in the Internal Constitutional Affairs of the Member States*, Verfassungsblog, 19 februari 2024

¹⁸⁰ NOU 2020:11, *Den tredje statsmakt— Domstolene i endring, Justis- og beredskapsdepartementet*, 30 september 2020, 9.6.4.

¹⁸¹ Laki tuomioistuinlain muuttamisesta 209_2019 - Säädökset alkuperäisinä, art. 7 en 8.

voor Justitie uit 44 leden. Daarvan worden 22 rechterlijke leden verkozen via een verplichte, rechtstreekse en geheime stemming door alle leden van de rechterlijke macht. De 22 niet-rechterlijke leden, waaronder 8 advocaten, 6 hoogleraren en 8 leden uit het maatschappelijk middenveld, worden benoemd door een tweederdemeerderheid van de Senaat.¹⁸²

Niet-rechterlijke leden worden vaak wel benoemd door het parlement of de regering, in weerwil van het advies van de CCJE dat ook deze leden worden benoemd door niet-politieke autoriteiten. In Kroatië geldt dat 2 van de 11 leden rechtenprofessoren zijn die worden voorgedragen door overleg tussen vier rechtenfaculteiten.¹⁸³ In Frankrijk wordt ten slotte een advocaat rechtstreeks voorgedragen door de Franse orde van advocaten.¹⁸⁴

4.3.4 Toezicht op raden voor de rechtspraak

Ook de intensiteit van het toezicht door andere staatsmachten, vaak via de minister van Justitie, ten aanzien van raden voor de rechtspraak varieert. In grote lijnen is het toezicht in landen met een Zuid-Europees model afstandelijker dan in landen met een Noord-Europees model. Dit komt onder meer omdat landen met een Zuid-Europees model vergaande rechtspositionele bevoegdheden hebben en het beheer vaak grotendeels is overgelaten aan de politiek verantwoordelijke ministers. Toezicht op uitoefening van rechtspositionele bevoegdheden wordt onwenselijk geacht. In landen met het Noord-Europese model zijn toezichtsbevoegdheden ten aanzien van de raad bij de uitvoerende macht gebruikelijker.¹⁸⁵

Van de landen met het Noord-Europese model kent Noorwegen het meest vergaande toezichtsregime. Ten aanzien van de *Domstoladministrasjon* heeft de Noorse minister van Justitie geen aanwijzingsbevoegdheid, maar komt een dergelijke bevoegdheid wel toe aan de koning, d.w.z. de Noorse regering. De *Domstoladministrasjon* heeft wel de mogelijkheid om haar zienswijze te geven en het Noors parlement (*Storting*) wordt op de hoogte gesteld. Daarnaast kan de *Storting* tijdens de begrotingsbehandeling jaarlijks richtlijnen uitvaardigen. Indien de *Domstoladministrasjon* geen gevolg geeft aan kritiek van de Rijksrekenkamer (*Riksrevisjonen*), of zich niet houdt aan de aanwijzingen of richtlijnen of wet- en regelgeving, kan de regering het bestuur ontslaan. Individuele leden kunnen ontslagen indien een lid de taken niet op verantwoordelijke wijze kan of wil vervullen.¹⁸⁶ Door een staatscommissie is in 2020 voorgesteld om het bestuur in navolging van de andere Scandinavische landen alleen

¹⁸² Belgische Grondwet, artikel 151, lid 2.

¹⁸³ CCJE-questionnaire, 2021, p. 66-67.

¹⁸⁴ CCJE-questionnaire, 2021, p. 120.

¹⁸⁵ W. Voermans en P. Albers 1999, p. 78.

¹⁸⁶ Lov om domstolene (domstolloven), art. 33, 33a, 33b.

nog te ontslaan indien geen gevolg wordt gegeven aan de kritiek van de Rijksrekenkamer of als wettelijke bepalingen niet worden nageleefd vanwege de misbruikgevoeligheid van de andere gronden.¹⁸⁷ De staatscommissie beveelt tevens aan om de aanwijzingsbevoegdheid van de regering in geheel af te schaffen, maar de algemene richtlijnbevoegdheid van de *Storting* in stand te laten.¹⁸⁸

In Denemarken is in artikel 2 van de Deense Wet op het gerechtelijk bestuur (*Domstolsstyrelsesloven*) expliciet bepaald dat de minister van Justitie geen aanwijzingsbevoegdheid toekomt ten aanzien van de Deense raad (*Domstolsstyrelsen*). De minister komt ook geen vernietigingsbevoegdheid toe. In het derde lid is echter bepaald dat indien de Deense rekenkamer kritisch rapporteert over het budgettaire beheer, de minister van Justitie wél een aanwijzingsbevoegdheid heeft jegens de *Domstolsstyrelsen* om maatregelen te implementeren die de minister is overeengekomen met de Deense rekenkamer. Indien de aanwijzing niet wordt opgevolgd kan de minister het gehele bestuur van de raad ontslaan. Bij grove nalatigheid of ziekte kan de minister van Justitie voorts een individueel bestuurslid voor ontslag voordragen bij een gespecialiseerd gerecht.¹⁸⁹

In Zweden staat sinds 2007 niet een bestuur maar een directeur-generaal aan het hoofd van de *Domstolsverket*.¹⁹⁰ De directeur-generaal wordt door de regering voor bepaalde tijd benoemd en legt verantwoording af aan de regering.¹⁹¹ De regering kan aanwijzingen geven en via jaarlijkse budgettaire aanwijzingen de taken van de *Domstolsverket* specificeren en prioriteren.¹⁹² Volgens een in 2023 door de regering ingestelde staatscommissie ligt in deze bevoegdheden een risico en dient de Zweedse *Domstolsverket* een onafhankelijker positie te krijgen ten opzichte van de regering. De commissie stelt een nieuw orgaan voor (*Domstolsstyrelsen*) dat in tegenstelling tot het huidige wel als *judicial council* wordt erkend,¹⁹³ waarbij de bevoegdheden van de regering worden teruggeschroefd. Men gaat uit van een uit negen leden bestaande raad van bestuur benoemd door de regering met een meerderheid van rechters, de mogelijkheid voor de raad om een begrotingsvoorstel te doen aan de minister van Justitie die een afwijking moet motiveren en ontslag bij wangedrag door een versterkte

¹⁸⁷ NOU 2020:11, *Den tredje statsmakt— Domstolene i endring, Justis- og beredskapsdepartementet*, 30 september 2020, par. 9.6.5.

¹⁸⁸ NOU 2020:11, *Den tredje statsmakt— Domstolene i endring, Justis- og beredskapsdepartementet*, 30 september 2020, par. 9.4, 9.5.2

¹⁸⁹ *Domstolsstyrelsesloven art. 6; Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende*, SOU 2023:12, p. 306- 309.

¹⁹⁰ Vgl. Förordning (1988:317) med instruktion för *Domstolsverket*, art. 4 en 5; Förordning (2007:1073) med instruktion för *Domstolsverket* ar. 2 en 6.

¹⁹¹ *Myndighetsförordning (2007:515)*, art. 3 en 23

¹⁹² *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende*, SOU 2023:12, p. 313-314.

¹⁹³ CCJE-questionnaire, 2021, p.301

parlementaire meerderheid. Daarnaast wordt voorgesteld de belangrijkste bepalingen over de *Domstolsstyrelsen* grondwettelijk te verankeren.¹⁹⁴ Tegelijkertijd wijst de commissie er op dat een hervorming wordt begrensd door het Zweedse constitutionele uitgangspunt dat overheidsorganisaties ofwel onder de regering ofwel onder het Zweedse parlement (*Riksdag*) vallen.¹⁹⁵ De rechtspraak wordt in Zweden in afwijking van andere Scandinavische landen traditioneel niet als afzonderlijke staatsmacht beschouwd, maar als onafhankelijk orgaan onder de vleugel van de uitvoerende macht.¹⁹⁶ Volgens de Zweedse regering is de Zweedse constitutie niet gebaseerd op de scheiding der machten, maar is deze monistisch, met als machtscentrum de *Riksdag* en de regering.¹⁹⁷

4.3.5 Begrotingsmodellen

Ten aanzien van de begroting van de rechtspraak wordt door de CCJE van belang geacht dat deze niet wordt beïnvloed door fluctuaties in de staatsfinanciën of politieke wensen en dat de Raad voor de rechtspraak betrokken is bij zowel het opstellen van de begroting als bij het onderhandelingsproces met het parlement en de regering.¹⁹⁸ In landen met het Noord-Europese model spelen de raden meestal een belangrijke rol in het vaststellen van de begroting en het verdelen van de middelen onder de gerechten. In landen met een Zuid-Europees model is de rol van de raad in het begrotingsproces en het verstrekken van middelen aan gerechten juist beperkt. Zo ligt dit in Italië en Frankrijk volledig in handen van de minister van Justitie, terwijl de raden in Denemarken en Zweden in onderhandeling treden met de minister van Justitie. De Deense *Domstolsstyrelsen* kan zich rechtstreeks richten tot het parlement indien zij van oordeel is dat het budget te laag is.¹⁹⁹ In Litouwen is wettelijk bepaald dat het verboden is om de financiële, materiële of technische voorwaarden voor het functioneren van de rechtspraak te verslechteren. Alleen in het uitzonderlijke geval dat de economische en financiële situatie in het land aanzienlijk verslechtert, kan het Litouwse parlement (*Seimas*) de voorwaarden herzien.²⁰⁰ Er is ten slotte geen land bekend waarin de raad voor de rechtspraak het laatste woord heeft over de financiering van de rechterlijke organisatie.²⁰¹

¹⁹⁴ *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende*, SOU 2023:12, p.326-372.

¹⁹⁵ *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende*, SOU 2023:12, p.315-317.

¹⁹⁶ R. Aarli, A. Sanders, IJCA 2023, p.19; J. Bell, *Judiciaries within Europe : A Comparative Review*, Cambridge University Press, 2006, p.263-265.

¹⁹⁷ Regeringskansliet, *The Constitution of Sweden*, p.3

¹⁹⁸ CCJE, *Opinion No.10 on The Council for the Judiciary at the service of society*, 2007, par. 73-75.

¹⁹⁹ G. Ambrasaitė-Balynienė 2015, p.19-22.

²⁰⁰ Lietuvos Respublikos teismų įstatymas, 1994, art. 11, lid 3.

²⁰¹ G. Ambrasaitė-Balynienė 2015, p.19-22.

4.4 Kritiek op het ‘Euromodel’

In de internationale literatuur wordt vaak nagedacht over welk model het meest effectief is voor het beschermen van de rechterlijke onafhankelijkheid tegen oneigenlijke inmengingen vanuit de andere staatsmachten. De dominante opvatting van onder meer de Raad van Europa en de EU is dat een raad voor de rechtspraak met een hoge mate van rechterlijk zelfbestuur rechterlijke onafhankelijkheid op de meest effectieve wijze kan waarborgen, waarbij tegelijk moet worden voorkomen dat de rechterlijke macht ‘een staat binnen een staat’ wordt. In de literatuur krijgt deze opvatting veel steun, maar Garoupa, Ginsburg, Kosař en Bobek zijn kritisch op dit model.

4.4.1 Raden voor de rechtspraak als ‘monitoring device’?

De Amerikaanse auteurs Garoupa en Ginsburg wijzen raden voor de rechtspraak niet in algemene zin af, maar wijzen er wel op dat men er niet zonder meer vanuit kan gaan dat raden voor de rechtspraak in algemene zin de rechterlijke onafhankelijkheid versterken.²⁰² Volgens de auteurs moeten raden voor de rechtspraak in beginsel worden beschouwd als ‘*monitoring devices*’ waarmee het principaal-agent probleem, waarin voor het leven gekozen rechters en inefficiënt of ineffectief te werk gaan, wordt opgelost, althans de ‘*agency costs*’ worden verlaagd.²⁰³ Volgens hen is een *judicial council* derhalve vooral een ‘*expert monitor designed to ensure accountability rather than independence.*’²⁰⁴ Kijkt men naar de efficiency-gerichte overwegingen bij de totstandkoming van de Raad en naar de toezichthoudende aard van het gros van de bevoegdheden van de minister jegens de Raad en van de Raad jegens de gerechten (zie hoofdstuk 2), dan kan naar mijn oordeel de Nederlandse Raad zeker worden aangemerkt als ‘*monitoring device*’, hetgeen overigens niet wegneemt dat de Raad ook andere, niet-toezichthoudende, taken heeft. Dit oordeel vindt zelfs uitdrukkelijk steun in het rapport van de Commissie-Hoekstra van 1998, waarin er duidelijk vanuit is gegaan dat er een principaal-agentprobleem was binnen de rechtspraak, waarvoor meer rechterlijk zelfbestuur in de vorm van integraal management en later de Raad voor de rechtspraak de oplossing kon zijn. Zoals in hoofdstuk 3 besproken, heeft dit ook een negatieve uitwerking gehad op de rechterlijke onafhankelijkheid. Tot zover is observatie van Ginsburg en Garoupa zeer raak en ook van toepassing op de Nederlandse situatie.

²⁰² N. Garoupa, T. Ginsburg, *Berkely Journal of International Law*, 2008, p. 54-83. N. Garoupa, T. Ginsburg, *Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence*, *The American Journal of Comparative Law*, 2009, p.103-131.

²⁰³ N. Garoupa, T. Ginsburg, *Berkely Journal of International Law* 2008, p. 61-67.

²⁰⁴ N. Garoupa, T. Ginsburg, *Berkely Journal of International Law* 2008, p.83.

Naar mijn analyse zijn raden voor de rechtspraak in sommige gevallen inderdaad *monitoring devices*, maar niet in alle gevallen. Als bij de totstandkoming van de raad de nadruk wordt gelegd op financiële en doelmatigheidsdoelstellingen, ofwel de NPM-waarden: *'efficiency, effectiveness and transparency'*,²⁰⁵ dan krijgt men inderdaad in wezen een landelijke toezichthouder die erop toeziet dat de doelmatigheidsdoelstellingen worden bereikt, hetgeen leidt tot druk op de rechterlijke onafhankelijkheid. Mak wijst ook op dit verband: indien men in plaats van de klassiek-rechtsstatelijke waarden de NPM-beginselen centraal stelt, dan kan dat wel tot een effectievere en efficiëntere rechterlijke organisatie leiden, maar ook in bepaalde gevallen afbreuk doen aan klassieke waarden als de rechterlijke onafhankelijkheid.²⁰⁶

Creëert men echter een Raad waarin meer nadruk wordt gelegd op waarden als rechterlijke onafhankelijkheid, waaruit zoals in hoofdstuk 3 is gebleken zal moeten volgen dat de raad minder toezichtsbevoegdheden heeft en meer waarborgen tegen oneigenlijke inmengingen, dan hoeft de raad geen *monitoring device* te zijn. Deze raad kan dan wel degelijk de rechterlijke onafhankelijkheid beschermen door de uitvoerende macht op (daadwerkelijk) grotere afstand te plaatsen van de gerechten, waardoor de uitvoerende macht minder mogelijkheden heeft om invloed uit te oefenen op de rechterlijke taakuitoefening. De Raad voor de rechtspraak is dus nu een *monitoring device*, maar hoeft dit niet te zijn. In het volgende hoofdstuk doe ik in dit kader een voorstel tot hervorming.

4.4.2 Democratische legitimatie en raden voor de rechtspraak als *'fourth branch institutions'*

Volgens Kosař en Bobek is het probleem van het raad-voor-de-rechtspraakmodel dat door internationale en Europese instellingen wordt aanbevolen ('Euromodel'), dat het model onvoldoende democratisch gelegitimeerd is, omdat het macht verplaatst van verkozen naar onverkozen organen en omdat het model veelal door rechters zelf via internationale commissies is bedacht, hetgeen volgens hen verklaart waarom weinig nadruk is gelegd op *accountability*. Bovendien negeert het model de risico's voor de rechterlijke onafhankelijkheid en autonomie vanuit de rechterlijke macht *zelf*, omdat het de macht neerlegt bij een kleine niet-representatieve groep van vaak hoge rechters die de rechterlijke macht naar eigen opvattingen inrichten zonder verantwoording af te leggen. Dit is volgens de auteurs in het bijzonder problematisch in veel Centraal en Oost-Europese landen als Hongarije, Slowakije en Roemenië, die voor EU-toetreding het Euromodel opgelegd kregen, terwijl veel hoge rechters uit de communistische

²⁰⁵ E. Mak. 2018, p. 1812

²⁰⁶ 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*, 2008, p.185-212.

tijd niet werden vervangen. Volgens Kosař en Bobek is het riskant om aan een jonge democratie een hoge mate van rechterlijk zelfbestuur toe te kennen omdat dit het ontstaan van een sterke ethische en rechtstatelijke cultuur binnen de rechterlijke macht in de weg kan staan.²⁰⁷ Als een van de weinigen komen Kosar et al. met een uitgebreid voorstel voor een hernieuwde positionering van de raad voor de rechtspraak. Volgens hen dienen de raden gepositioneerd te worden als *'fourth branch institutions'*, waarbij zij onafhankelijk zijn van zowel de rechtsprekende macht als de wetgevende en uitvoerende macht.²⁰⁸

Mijns inziens gaan Kosař en Bobek er in tweeërlei zin ten onrechte vanuit dat raden voor de rechtspraak met een hoge mate van rechterlijk zelfbestuur democratische legitimatie te kort komen, waardoor ook een belangrijke betrokkenheid van de andere staatsmachten bij de raad nodig is. Ten eerste kan democratische legitimatie worden gevonden in de gebondenheid van de raden aan het recht dat de verkozen wetgever tot stand heeft gebracht.²⁰⁹ De raad wordt geacht zich te conformeren aan het recht. Ten tweede wordt miskend dat in een democratische rechtsstaat naast het democratiebeginsel, ook acht moeten worden geslagen op onder meer de rechterlijke onafhankelijkheid en machtenscheiding die juist om afstandelijkheid van de andere staatsmachten vragen.²¹⁰ De algemene politieke legitimiteit van de staat rust namelijk niet alleen op het democratiebeginsel, maar ook op andere staatsrechtelijke beginselen. De onttrekking aan het directe bereik van de wetgever kan worden gecompenseerd door de behartiging van andere belangrijke staatsrechtelijke uitgangspunten, hetgeen de politieke legitimiteit van de staat als geheel juist versterkt.²¹¹ Bovendien laten het Spaanse en Poolse voorbeeld zien, dat in hogere *bestuurlijke* betrokkenheid van de democratisch gelegitimeerde wetgevende macht via bijvoorbeeld benoemingen, risico's schuilen voor de rechterlijke onafhankelijkheid.

Het meest in de buurt van een *'fourth branch institution'* komt in de Nederlandse context onder meer de Nederlandse Bank of Nationale Ombudsman. Ten aanzien van deze instituties hebben respectievelijk de uitvoerende en wetgevende macht doorslaggevende bevoegdheden bij onder meer de benoeming.²¹² Wenst men deze bevoegdheden te verdelen tussen de rechterlijke macht

²⁰⁷ D. Kosař, M. Bobek, *German Law Journal*, 2014, p. 1269-1292.

²⁰⁸ D. Kosař, K. Šipulová, and O. Kadlec, *The Case for Judicial Councils as Fourth-Branch Institutions*, *European Constitutional Law Review*, vol. 20, no. 1, 2024, p. 82-119.

²⁰⁹ A.F.M. Brenninkmeijer, *De plaats van de rechter in onze constitutionele rechtsorde*, in: J. M. Polak e.a., *De rechter als dictator* (RAIO-congresbundel), 1987, p. 58-68.

²¹⁰ D. Broeders, *transparantie in de trias? de verhouding tussen de politieke machten en de rechterlijke macht*, in: *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, WRR, 2013.

²¹¹ R.H. Fallon, *The Core Of An Uneasy Case For Judicial Review*, *Harvard Law Review*, Vol 121, nr. 7, 2008, p. 1715-1719.

²¹² Art. 2 Wet Nationale Ombudsman; art. 12 Bankwet 1998

en de andere staatsmachten, dan zal in de praktijk toch een van de staatsmachten invloedrijker zijn. Een gelijke afstand tot de drie staatsmachten is daarom mijns inziens illusoir. Tegelijkertijd maken Kosař en Bobek terecht duidelijk dat het interne component van de rechterlijke onafhankelijkheid niet kan worden vergeten. Hiërarchisering brengt, zoals in hoofdstuk 3.3 geconstateerd, óók grote risico's voor de rechterlijke onafhankelijkheid mee. In het voorstel tot democratisering van de benoeming van leden van de Raad in het volgende hoofdstuk, zal dit inzicht een belangrijke rol spelen.

4.5 Conclusie

De Nederlandse Raad voor de rechtspraak lijkt vanwege de focus op beheer het meest op het Noord-Europees model, maar heeft in tegenstelling tot landen met dit model wel bevoegdheden op het terrein van de selectie van rechters. Deze bevoegdheden zijn echter niet zo direct dat de Raad in lijn kan worden gebracht met het Zuid-Europese model. Het gegeven dat in tegenstelling tot de meeste Europese raden de Nederlandse raad niet grondwettelijk is verankerd en de benoeming van rechterlijke leden op beslissende wijze geschiedt door de uitvoerende macht, geeft een duidelijk perspectief om op deze terreinen de rechterlijke onafhankelijkheid te versterken. De trend in de Scandinavische landen waarin de benoeming-, aanwijzing-, en vernietigingsbevoegdheden van de uitvoerende macht vanwege de rechterlijke onafhankelijkheid worden teruggeschroefd, markeert eens te meer de noodzaak tot een soortgelijke beweging in Nederland. Tegelijkertijd is oplettendheid en zorgvuldigheid geboden. Raden voor de rechtspraak kunnen namelijk óók *monitoring devices* zijn en de rechterlijke onafhankelijkheid onder druk zetten.

Hoofdstuk 5: Naar een effectievere waarborgfunctie voor de Raad voor de rechtspraak ten behoeve van de rechterlijke onafhankelijkheid

5.1 Inleiding

De inzichten uit hoofdstuk 2 en 3 hebben geleid tot de conclusie dat met het belang van doelmatigheid voorop de ministeriële verantwoordelijkheid te ruim is opgevat en te weinig oog is geweest voor het belang van rechterlijke onafhankelijkheid en machtenscheiding. In hoofdstuk 4 is duidelijk geworden dat de Nederlandse Raad voor de rechtspraak in bepaalde opzichten gelijkenissen vertoont met raden in andere landen, maar in sommige opzichten behoort tot een kleine minderheid van landen, waarbij in de Scandinavische landen een trend waarneembaar is richting minder toezichtsbevoegdheden bij de uitvoerende macht. De inzichten uit deze hoofdstukken maken duidelijk dat een herziening van de positionering van de Raad noodzakelijk is, waarbij meer gewicht dient toe te komen aan de rechterlijke onafhankelijkheid en meer nadruk wordt gelegd op de gelijkwaardigheid van de rechterlijke macht ten opzichte van de andere staatsmachten dan nu het geval is.

5.2 Van formele toezichts- en verantwoordingsstructuur naar responsiviteit

In het verlengde van de disbalans tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en de rechterlijke onafhankelijkheid, is bij de instelling van de Raad ook meer nadruk gelegd op NPM-waarden, hetgeen in een nieuw evenwicht vraagt om meer nadruk op het klassieke-rechtsstatelijke beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid. Bredere bewegingen op dit punt zijn al waarneembaar: in 2023 werd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties officieel afstand gedaan van New Public Management.²¹³

Bij de herziening kan men het legitieme publieke belang van doelmatigheid echter niet negeren. Mak wijst er in dit verband op dat er een middenweg dient te worden gekozen tussen de hegemonie van NPM-waarden en de hegemonie van klassiek-rechtsstatelijke beginselen, hetgeen naar haar oordeel leidt tot een rechterlijke organisatie als ‘responsieve beschermer van fundamentele rechten’.²¹⁴ Daarvan uitgaande is mijns inziens, zoals in hoofdstuk 3 geconcludeerd, geen ruimte voor een ministeriële verantwoordelijkheid ex art. 42 Gw, maar dient de Raad niettemin responsief te zijn naar de behoeften vanuit de samenleving en politiek. Zo past het een responsieve Raad om in tijden van economische crises naast andere sectoren te

²¹³ *Kamerstukken II*, 2023/24, 36 410 VII, nr. 2.

²¹⁴ E. Mak 2008, p.311-313.

staan en bij te dragen aan het sluitend krijgen van de rijksbegroting. Niet een getrapte en dwingende verantwoordingsstructuur, maar responsiviteit is nodig om een brug te slaan tussen publieke controle op de rechtspleging en rechterlijke onafhankelijkheid (zie hoofdstuk 2), waarbij een autonome Raad luistert naar legitieme wensen vanuit de politiek en de samenleving en zo geen gesloten ‘staat binnen een staat’ wordt. Met inachtneming van deze inzichten, stel ik in het navolgende meerdere juridische aanpassingen voor die naar mijn oordeel een evenwichtige herziening kunnen bewerkstelligen.

5.3 Grondwettelijke verankering

Grondwettelijke verankering van de Raad, zoals ook door de Commissie-Leemhuis en CCJE wordt aanbevolen,²¹⁵ is mijns inziens wenselijk. Een grondwettelijke regeling waarin de taken, samenstelling en bevoegdheden van en jegens de Raad geregeld zijn,²¹⁶ draagt er vanwege de verzwaarde grondwetsherzieningsprocedure aan bij dat de rechtspositie van de Raad minder eenvoudig kan worden gewijzigd door de andere staatsmachten. Bovendien onderstreept verankering op het niveau van de Grondwet de bijzondere staatsrechtelijke positie van de Raad en de gelijkwaardigheid van de Raad aan organen van andere staatsmachten. De grondwettelijke regeling kan wettelijk worden aangevuld door de Wet RO, maar het delegeren van wetgevende bevoegdheden naar de regering of ministers moet worden uitgesloten om te voorkomen dat via een AMvB of ministeriële regeling de rechtspositie van de Raad eenvoudig kan worden gewijzigd. Waar de Raad van State in 1998 nog twijfelde aan de constitutionele waarde van de Raad, is inmiddels duidelijk dat de Raad zich heeft bewezen als een belangrijk orgaan binnen het constitutionele bestel.²¹⁷ Het gegeven dat de Grondwet traditioneel als sober wordt gekarakteriseerd vormt overigens geen beletsel, nu het regelen van een belangrijk staatsorgaan ook past bij een grondwet die meer ‘een staatsregeling is dan een waardengeladen Grondwet’.²¹⁸

5.4 Positionering en begrotingssystematiek

5.4.1 Hoog College van Staat en niet-departementale begroting

In 1984 besprak Langemeijer in zijn rapport voor de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie al de mogelijkheid om een raad voor de rechterlijke macht als grondwettelijk verankerd Hoog College van Staat in te stellen. Volgens Langemeijer is in dit model de rechterlijke onafhankelijkheid beter gewaarborgd.²¹⁹ Zoals in hoofdstuk 2 besproken, is van dit

²¹⁵ Rapport Commissie-Leemhuis 1998, p.30; CCJE, Opinion no.10(2007), par. 11.

²¹⁶ CCJE Opinion No. 24 (2021), par. 10

²¹⁷ *Kamerstukken II* 1998/99, 26352 A, p. 2

²¹⁸ *Handelingen I* 2013/14, nr. 22, item 5, p. 48; *Kamerstukken II* 2011/12, 32 411, nr. 5, p. 5; *Kamerstukken II* 2007/08, 31 570, nr. 3, p. 16.

²¹⁹ NVR, F.F. Langemeijer, *Trema-special* 1984-2, p. 40-47

type organisatie het gemeenschappelijk kenmerk de bijzondere positie in het staatsbestel en de afstandelijke budgettaire relatie met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of Algemene Zaken. Het positioneren van de Raad voor de rechtspraak als Hoog College van Staat is naar mijn oordeel om twee redenen wenselijk. Ten eerste komt de bijzondere staatsrechtelijke positie van de Raad voor de rechtspraak en de rechterlijke macht als geheel beter tot uitdrukking en markeert dit de distantie die door de andere staatsmachten dient te worden betracht. Hoewel de bevoegdheden niet vaststaan, wordt duidelijk dat de Raad anders is dan een Zbo. Zoals Hirsch Ballin en Brenninkmeijer beargumenteren, is er geen overtuigende reden gegeven door de regering om de Raad in tegenstelling tot de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman niet als Hoog College van Staat instellen.²²⁰ Ten tweede hebben Hoog Colleges van Staat een eigen, niet-departementale begroting, waarover de minister het beheer voert. Het College en de betrokken minister maken in overleg afspraken over de begroting. Via een wijziging van artikel 4.4 kan dit in plaats van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Justitie en Veiligheid zijn. Een dergelijke begroting zorgt ervoor dat tekorten op de begroting van het ministerie niet voor de rekening worden gebracht van de rechtspraak.²²¹ De Raad voor de rechtspraak pleit hier al lange tijd voor.²²²

Overigens is het niet vereist om een Hoog College te zijn voor een niet-departementale begroting. De AIVD heeft immers ook een niet-departementale begroting. De Raad dient hiervoor aan de ‘colleges’ in artikel 1.1 van de Comptabiliteitswet 2016 te worden toegevoegd.²²³ Zoals De Werd in 1998 terecht opmerkte, is de ministeriële terughoudendheid ten aanzien van Hoog Colleges van Staat niet meer dan een regel van ongeschreven staatsrecht.²²⁴ De invulling kan dus verschillen. De positionering van de Raad als Hoog College is dus geen allesomvattende waarborg, maar wel een belangrijke markering van zijn constitutionele positie.

5.4.2 Objectieve en stabiele begroting

Zoals in hoofdstuk 3.3 geconcludeerd is de begroting van de rechtspraak te afhankelijk van niet-objectieve politieke factoren. Er zal een stabiel begrotingsmodel moeten worden geïntroduceerd

²²⁰ A.F.M. Brenninkmeijer, *De reorganisatie van de rechtspleging en de onafhankelijkheid van de rechter*, NJCM-Bulletin 2002, p. 21; E. Hirsch Ballin, *Wat niet in de Grondwet staat: de Raad voor de rechtspraak*, SC: Wetten en regels verklaard, 27 februari 2019.

²²¹ *Kamerstukken II 2016-2017*, 34618; P.P.T. Bovend'Eert, *Ars Aequi*, 2016; K. Sterk, F. van Dijk, *Financiering van de Rechtspraak in rechtsstatelijk kader*, NJB 17 juni 2016.

²²² Brief Raad voor de rechtspraak aan Staatscommissie Rechtsstaat, 12 juli 2023, p.4.

²²³ Zie het voorstel van Van Nispen in 2017: *Kamerstukken II 2016-2017*, 34 618, nr. 2-3.

²²⁴ M.F.J.M. de Werd, *Een Raad voor de Rechtspraak*, *Trema* 1998, nr. 6a, p.7.

dat de financiële situatie van de rechtspraak minder afhankelijk maakt van bredere politieke afwegingen. Hiervoor is meer onderzoek bedrijfseconomisch onderzoek voor nodig. Het rapport van 2021 over de financiering van het OM, politie en rechtspraak naar aanleiding van de motie Rosenmöller c.s. kan hiervoor het startpunt zijn.²²⁵ Voor dit onderzoek voert het te ver om verschillende begrotingsmodellen uitvoerig te analyseren.

Zoals in hoofdstuk 4.2 besproken, levert een rechtsvergelijkende verkenning van begrotingssystemen voor de rechtspraak weinig op. In de meeste landen is de begroting een ook resultaat van een onderhandeling met het parlement of de minister. In navolging van Litouwen is het naar mijn oordeel wel wenselijk om een bepaling op te nemen die het verbiedt om de financiële of materiële positie *eenzijdig* te verslechteren. In uitzonderlijke gevallen kan hiervan worden afgeweken. Het HvJ oordeelde in dit verband eerder dat een generieke salarisverlaging bij een buitensporig begrotingstekort niet in strijd is met de rechterlijke onafhankelijkheid.²²⁶

5.5 Toezicht en publieke verantwoording

In hoofdstuk 3 is geconstateerd dat de gecreëerde ministeriële toezichtsbevoegdheden zowel de rechterlijke onafhankelijkheid als het beginsel van machtenscheiding miskennen. De toezichtsbevoegdheden van de minister dienen aldus te worden teruggeschroefd, waarbij niettemin het legitieme publieke belang van doelmatigheid wordt behartigd.

5.5.1 De Algemene Rekenkamer en de getrapte aanwijzings- en vernietigingsbevoegdheden

Naar Deens model stel ik voor om voor om de algemene aanwijzingsbevoegdheid en vernietigingsbevoegdheid van de minister in het belang van de goede bedrijfsvoering (art. 93 en 106 RO) te schrappen, maar de inlichtingenplicht (art. 105 RO) in stand te laten. In het kader van responsiviteit is transparantie immers essentieel.

De Algemene Rekenkamer dient voorts jaarlijks of op verzoek van de minister een verantwoordings- en doelmatigheidsonderzoek (art. 7.12 – 7.23 Comptabiliteitswet) te verrichten naar de bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie. Slechts ingeval de Algemene Rekenkamer constateert dat er ofwel financiële onregelmatigheden ofwel gebreken zijn in de effectiviteit en efficiëntie van de bedrijfsvoering, komt de minister van Justitie en Veiligheid een aanwijzingsbevoegdheid toe. De aanwijzing kan alleen worden gegeven binnen de kaders van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Zowel de minister als de Raad voor de

²²⁵ *Kamerstukken I*, 35300, C; Eindrapport Continuïteit in de bekostiging van politie, openbaar ministerie en rechtspraak, SEO Economisch Onderzoek, 2021.

²²⁶ HvJ EU 27 februari 2018, ECLI:EU:C:2018:117, r.o. 43-53.

rechtspraak kunnen schriftelijk een zienswijze geven over de aanbevelingen. Slechts ingeval de aanwijzing niet wordt opgevolgd door de Raad, kan de minister besluiten die strijdig zijn met de aanbevelingen voordragen voor vernietiging bij de regering, waarbij een beroepsmogelijkheid openstaat bij de Hoge Raad. Via deze voorwaardelijke aanwijzing- en vernietigingsbevoegdheid kan worden voorkomen dat de weg van de bedrijfsvoering druk wordt gelegd op de rechterlijke macht ten koste van de rechterlijke onafhankelijkheid, terwijl tegelijkertijd het publieke belang van goede bedrijfsvoering en de besteding van gemeenschapsgeld via betrokkenheid van de Algemene Rekenkamer kan worden bevorderd.

5.6 Herziening samenstelling en democratisering benoemingsprocedure

Nederland hoort bij een kleine minderheid van landen waar andere staatsmachten een belangrijke rol spelen in de selectie van de rechterlijke raadsleden. In het licht van de rechterlijke onafhankelijkheid en het evenwicht tussen de staatsmachten is het van belang dat de rol van de minister ook in de benoemingen van leden van de Raad wordt verkleind.

5.6.1 Vaste meerderheid van rechters

Hoewel de aanbevelingen van de Venetië-commissie ertoe strekken dat de Raad een rechterlijke meerderheid heeft, is het bij een samenstelling van vier raadsleden mogelijk dat het aantal rechterlijke leden gelijk is aan het aantal niet-rechterlijke leden. Zodoende kan de onwenselijke situatie ontstaan dat rechterlijke leden geen meerderheid vormen. De eerste volzin van artikel 84, lid 1, RO dient derhalve zodanig te worden gewijzigd, dat bij vier leden, niet twee maar drie leden rechterlijk lid zijn, zodat een rechterlijke meerderheid is gegarandeerd.

5.6.2. Selectie van rechterlijke leden door het College van Afgevaardigden

De verantwoordelijkheid voor de selectie en benoeming van de rechterlijke leden dient, zoals in de meeste landen gebruikelijk is, bij de rechterlijke organisatie neer te worden gelegd, zoals al door de Werkgroep Saelman werd voorgesteld in 1979.²²⁷ Verkiezingen, zoals in België, zijn hiervoor niet nodig. Het College van Afgevaardigden (CvA) van de Raad met 28 vertegenwoordigers uit de gerechten, het CRvB en CBb, dat alleen adviserende bevoegdheden heeft, heeft de potentie om hierin een belangrijke rol te spelen. Daarbij is wel essentieel dat ook de leden van het CvA op transparante en democratische wijzen worden afgevaardigd door hun gerecht. De uit rechters bestaande rechtsvergadering dient in de afvaardiging naar het CvA een beslissende rol te krijgen. Het CvA kan voorts met meerderheid van stemmen de leden van

²²⁷ NVR, *De onafhankelijke rechter*, Trema special 79-2, 1979, p. 27-28.

de Raad benoemen, waarbij uit elk ressort kandidaten kunnen worden voordragen wanneer alle gerechten behorende bij dat ressort instemmen. Van belang is ten slotte dat deze procedure wordt vastgelegd in de Wet RO in plaats van een AMvB, zoals op dit moment het geval is (Art. 90, lid 2, RO).²²⁸ Deze procedure zorgt ervoor dat de uitvoerende macht minder mogelijkheden heeft om de rechterlijke organisatie via benoemingen te sturen en versterkt de interne legitimiteit en het gezag van de leden onder de rechters.

5.6.3 Benoeming voorzitter door College van Afgevaardigden

De voorzitter van de Raad is een rechterlijk lid en wordt door de regering benoemd (art. 84, lid 5 RO). Indien de stemmen binnen de Raad staken, geeft de voorzitter de doorslag (art. 87, lid 4 RO). De voorzitter heeft dus een belangrijke positie. Ten behoeve van de democratisering van de benoemingsprocedure, dient ook de voorzitter als gezicht van de rechterlijke organisatie niet door de regering te worden benoemd, maar door het CvA (art. 84, lid 5, RO).

5.5.2 Afschaffing schorsingsbevoegdheid

Het ongeschiktheidsontslag van artikel 107 RO kan in stand gehouden worden, maar wanneer het lid in beroep gaat dient het ontslag, vergelijkbaar met het Deense model, pas in te gaan nadat de Hoge Raad een oordeel heeft gegeven. De mogelijkheid om leden al te kunnen schorsen bij een vermoeden van ongeschiktheid dient bovendien te worden geschrapt.

5.7 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn meerdere voorstellen geformuleerd voor de hervorming van de constitutionele positionering en benoeming van leden van de Raad voor de rechtspraak. Daarnaast zijn voorstellen gedaan tot hervorming van de begroting en de aanwijzing- en vernietigingsbevoegdheden van de minister van Justitie en Veiligheid. De in dit hoofdstuk voorgestelde hervormingen zullen bijdragen aan een effectievere waarborgfunctie van de Raad ten behoeve van de rechterlijke onafhankelijkheid, waarbij de nadruk verschuift van een formele toezichts- en verantwoordingsstructuur naar responsiviteit. Afsluitend is het van belang dat men de kracht van deze waarborgen niet verabsoluteert. Juridische voorzieningen alleen zijn niet voldoende om de rechtsstaat op lange termijn te beschermen. Zoals de Staatscommissie Rechtsstaat in 2024 opmerkt is daarvoor uiteindelijk rechtsstatelijk leiderschap bij bestuurders, rechters en politici onmisbaar.²²⁹

²²⁸ Besluit College van afgevaardigden, art. 2

²²⁹ Adviesrapport van de Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat*, 2024, p. 39-41

Conclusie

Bij de totstandkoming van de Raad voor de rechtspraak in 2002 heeft het belang van het verbeteren van de *efficiency* van de rechterlijke organisatie een centrale plaats ingenomen, waardoor tussen de rechterlijke organisatie en de minister van Justitie en Veiligheid een getrapte toezichts- en verantwoordingsstructuur is gecreëerd. Door de omvangrijke benoemings-, aanwijzings-, en vernietigingsbevoegdheden van de minister jegens de Raad voor de rechtspraak en van de Raad jegens de gerechten, is de rechterlijke organisatie kwetsbaar voor oneigenlijke druk vanuit de uitvoerende macht.

Vanwege de onverenigbaarheid met de bevoegdhedenregel, de rechterlijke onafhankelijkheid en het beginsel van machtenscheiding, is de regering bij de positionering van de huidige Raad ten onrechte uitgegaan van een ministeriële stelselverantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de rechterlijke organisatie. Hoewel een stelselverantwoordelijkheid in wetgevende zin wel kan worden aangenomen voor het scheppen van de *wettelijke* voorwaarden om de rechterlijke organisatie goed te laten functioneren, kunnen op deze wetgevende verantwoordelijkheid geen bevoegdheden tot *bestuurlijke* maatregelen worden gebaseerd. Ondanks dat de Raad voor de rechtspraak als buffer tussen de gerechten en de minister is geïntroduceerd, is de Raad niet in staat om de rechterlijke onafhankelijkheid op effectieve wijze te waarborgen.

Mede geïnspireerd door de positionering van raden voor de rechtspraak in andere Europese landen, is in hoofdstuk 5 een evenwichtig hervormingsvoorstel geformuleerd ter versterking van de waarborgfunctie van de Raad ten behoeve van de rechterlijke onafhankelijkheid. Een grondwettelijke verankering als Hoog College van Staat, een niet-departementale begroting, getrapte en voorwaardelijke aanwijzings- en vernietigingsbevoegdheden en een democratisering van de benoemingsprocedure van de leden van de Raad vormen de kernpunten van het voorstel. Met deze juridische aanpassingen kan het evenwicht tussen de rechterlijke onafhankelijkheid, het beginsel van machtenscheiding en de ministeriële verantwoordelijkheid worden hersteld. Tegelijkertijd kan daarbij van een formele toezichts- en verantwoordingsstructuur worden bewogen naar een responsieve Raad voor de rechtspraak en rechterlijke organisatie als geheel, waarbij legitieme publieke belangen, zoals doelmatigheid, niet uit het oog worden verloren.

Bronnenlijst

Literatuur

R. Aarli, A. Sanders 2023

R. Aarli, A. Sanders, *Judicial Councils Everywhere? Judicial Administration in Europe, with a Focus on the Nordic Countries*, International Journal for Court Administration, 2023.

G. Ambrasaitė-Balynienė 2015

G. Ambrasaitė-Balynienė, *Comparative analysis on the High Councils for Judiciary in the EU member states and judicial immunity*, European Commission, 2015.

J. Bell 2006

J. Bell, *Judiciaries within Europe: A Comparative Review*, Cambridge University Press, 2006.

P.P.T. Bovend'Eert 1996

P.P.T. Bovend'Eert, *De rechterlijke organisatie: een nieuwe buitendienst van het Ministerie van Justitie?*, NJB 1996/18.

P.P.T. Bovend'Eert, C.A.J.M. Kortmann 2000

P.P.T. Bovend'Eert, C.A.J.M. Kortmann, *Het Court-Packing Plan van het kabinet-Kok*, NJB 2000/36.

P.P.T. Bovend'Eert 2016

P.P.T. Bovend'Eert, *Wat is er mis met de rechterlijke organisatie?*, Ars Aequi, mei 2016.

P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling 2017

P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, 2017.

P.P.T. Bovend'Eert 2022

P.P.T. Bovend'Eert, *Rechter, rechterlijke organisatie en rechtspraak in de democratische rechtsstaat*, 2022.

P.P.T. Bovend'Eert 2023

P.P.T. Bovend'Eert, *T&C Grondwet en Statuut, commentaar op art. 105 Gw*, 2023.

P.P.T. Bovend'Eert 2024

P.P.T. Bovend'Eert, *Versterking van de Rechtsstaat. Betere waarborgen voor rechterlijke onafhankelijkheid*, NJB 2024/197.

A.F.M. Brenninkmeijer 1987

A.F.M. Brenninkmeijer, *De plaats van de rechter in onze constitutionele rechtsorde*, in: J. M. Polak e.a., *De rechter als dictator (RAIO-congresbundel)*, 1987.

A.F.M. Brenninkmeijer 1998

A.F.M. Brenninkmeijer, *Rechtspraak bij de tijd: Bespreking van het rapport van de Commissie-Leemhuis*, NJB 1998/9.

A.F.M. Brenninkmeijer 2002

A.F.M. Brenninkmeijer, *De reorganisatie van de rechtspleging en de onafhankelijkheid van de rechter*, NJCM-Bulletin 2002.

D. Broeders 2013

D. Broeders, *Transparantie in de trias? de verhouding tussen de politieke machten en de rechterlijke macht*, in: *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, WRR, 2013.

C.J.H. Brunner 2001

C.J.H. Brunner, *De rechterlijke macht en de minister van Justitie*, NJB 2001/24.

P. Brusse 2008

P. Brusse, *En alsjeblijft geen prietpraat; Uit het leven*, de Volkskrant, 12 april 2008.

A.J. Cnoop Koopmans 1973

A.J. Cnoop Koopmans, *Rechter en politiek*, NJB 1973/21.

M. Díez Sarasola 2024

M. Díez Sarasola, *EU's Involvement in the Renewal of the Spanish Council of the Judiciary: The European Commission's New Role as an Intermediary in the Internal Constitutional Affairs of the Member States*, Verfassungsblog, 2024.

F.J.F.M. Duynstee 1974

F.J.F.M. Duynstee, *Rechterlijke onafhankelijkheid*, in: *Rechtspleging. Opstellen rond het thema rechterlijke organisatie, bijeengebracht ter gelegenheid van het vijftig jarig bestaan van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit Nijmegen*, 1974.

P.M. Van den Eijnden 2011

P.M. Van den Eijnden, *Onafhankelijkheid van de rechter in constitutioneel perspectief. Een wetenschappelijke proeve op het gebied van de Rechtsgeleerdheid*, 2011.

M.L. van Emmerik, J.P. Loof, Y.E. Schuurmans 2014

M.L. van Emmerik, J.P. Loof, Y.E. Schuurmans, *Systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak*, Raad voor de rechtspraak Research Memoranda 2014/2.

R.H. Fallon 2008

R.H. Fallon, *The Core Of An Uneasy Case For Judicial Review*, Harvard Law Review, Vol 121, nr. 7, 2008.

M. Fikkers et al. 2017

M. Fikkers et al., *Het manifest van Leeuwarden: vijf jaar na dato*, Ars Aequi, december 2017.

N. Garoupa, T. Ginsburg 2008

N. Garoupa, T. Ginsburg, *The Comparative Law and Economics of Judicial Councils*, Berkeley Journal of International Law, 2008.

N. Garoupa, T. Ginsburg 2009

N. Garoupa, T. Ginsburg, *Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence*, The American Journal of Comparative Law, 2009.

W.E. Haak, B. ten Kate 2000

W.E. Haak, B. ten Kate, *De modernisering van de rechtsprekende macht*, NJB 2000.

E. Hirsch Ballin 2019

E. Hirsch Ballin, *Wat niet in de Grondwet staat: de Raad voor de rechtspraak*, SC: Wetten en regels verklaard, 27 februari 2019.

D. Kosař, M. Bobek 2014

D. Kosař, M. Bobek, *Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe*, German Law Journal, Vol. 15 No. 07, 1 december 2014.

D. Kosař, K. Šípulová, O. Kadlec 2024

D. Kosař, K. Šípulová, O. Kadlec, *The Case for Judicial Councils as Fourth-Branch Institutions*, European Constitutional Law Review, Vol. 20, no. 1, 2024.

H.R.B.M. Kummeling, L.F.M. Verhey 2000

H.R.B.M. Kummeling, L.F.M. Verhey, *De herziening van de rechterlijke organisatie: zorgvuldige beoordeling gewenst*, NJB 2000.

F.F. Langemeijer 1984

F.F. Langemeijer, *Raad voor de rechterlijke macht*, Trema-special 1984, nr. 2.

F.F. Langemeijer 1998

F.F. Langemeijer in: 'Stellingen voor de NJB-Salon: naar een Raad voor de rechtspraak?', NJB 1998/9.

G.J. Leenknecht 2019

G.J. Leenknecht, *P.J. Oud - Het Constitutioneel Recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, Pro Memorie: Bijdragen tot de rechtsgeschiedenis der

M. Loth 1998

M. Loth, *Rechtspraak bij de tijd? Of de rechter verloren? Over de hiërarchisering van de rechtsprekende macht*, Ars Aequi, 1998.

E. Mak 2008

E. Mak, *The European Judicial Organisation in a New Paradigm: The Influence of Principles of 'New Public Management' on the Organisation of the European Courts*, European Law Journal, 2008.

E. Mak 2008

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*, 2008.

E. Mak 2018

E. Mak, *Judicial Self Government in the Netherlands: Demarcating Autonomy*, German Law Journal, Vol 19(7), 2018.

M. Matczak 2018

M. Matczak, *The Rule of Law in Poland: A Sorry Spectacle*, Verfassungsblog, 1 maart 2018.

E.R. Muller, H.R.B.M. Kummeling, R. Nehmelman 2020

E.R. Muller, H.R.B.M. Kummeling, R. Nehmelman (red.), *Instituten van de staat*, Deventer: Wolters Kluwer, 2020.

Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak 1979

Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, *De onafhankelijke rechter*, Trema special 79-2, 1979.

P.H. Russell, D.M. O'Brien 2001

P.H. Russell, D.M. O'Brien, *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from Around the World*, University Press of Virginia, 2001.

K. Sterk, F. van Dijk 2016

K. Sterk, F. van Dijk, *Financiering van de Rechtspraak in rechtsstatelijk kader*, NJB 17 juni 2016.

A. Sanders 2022

A. Sanders, *Comparative overview on Judicial Councils in Europe*, Council of Europe, 14 maart 2022, DG I – DCJ, 14 maart 2022

A.Śledzińska-Simon

A.Śledzińska-Simon, *The Rise and Fall of Judicial Self-Government in Poland: On Judicial Reform Reversing Democratic Transition*, German Law Journal, Volume 19, Issue 7, 2018.

F.A.M. Stroink 1993

F.A.M. Stroink, *Rechterlijke organisatie en rechtspraak in beweging*, W.E.J. Tjeenk Willink, 1993.

W. Voermans, P. Albers 1999

W. Voermans en P. Albers, *Verantwoordelijkheid voor de rechtspleging. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de positie van de raden voor de rechtspraak in landen van de Europese Unie*, Ministerie van Justitie & Centrum voor procesrecht en Schoordijkinstituut Katholieke Universiteit Brabant, 1999

M.F.J.M. de Werd 1994

M.F.J.M. de Werd, *De benoeming van rechters: constitutionele aspecten van de toegang tot het rechtersambt in Nederland en in de Amerikaanse deelstaat New York*, 1994.

M.F.J.M. de Werd 1998

M.F.J.M. de Werd, *Een Raad voor de Rechtspraak*, Trema 1998, nr. 6a.

R. De Winter 1998

R. De Winter, *De Raad voor de rechtspraak: een raadsel voor het staatsrecht*, NJB 3 april 1998/14.

S.E. Zijlstra 2019

S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, 2019.

Rapporten, brieven, notities en adviezen

- Eindrapport van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie (onder voorzitterschap van C.J. van Zeben), 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, deel I: juni 1984, deel II: mei 1985.
- Rapport Commissie-Hoekstra, *Beheersstructuur van de rechterlijke organisatie. Interdepartementaal beleidsonderzoek financieringssysteem en beheersstructuur voor de rechterlijke organisatie*, begrotingsvoorbereiding 1996, rapport nr. 9, 15 november 1995.
- Rapport van het Initiërend beraad, *Bestuur en beheer van de rechtspraak*, september 1996.
- Rapport van de Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur (Commissie-Leemhuis), *Rechtspraak bij de tijd*, 21 januari 1998.
- Deskundigenoordeel H.F. van den Haak, *Rechtspraak in de 21e eeuw. Deskundigenoordeel Raad voor de Rechtspraak*, Ministerie van Justitie, 14 april 1999.
- Rapport Bekostiging Rechtspraak, *Gevolgen voor doelmatigheid*, Den Haag: Algemene Rekenkamer, 2016.
- Raad voor Openbaar Bestuur, *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*, 15 april 2020.
- Ongevraagd advies Afdeling advisering Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid, No. WO4.20.0135/I, 15 juni 2020.
- Eindrapport SEO Economisch Onderzoek, *Continuïteit in de bekostiging van politie, openbaar ministerie en rechtspraak*, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Amsterdam, maart 2021.
- Brief Raad voor de rechtspraak aan de Staatscommissie rechtsstaat, 13 juli 2023.

- Adviesrapport van de Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat: Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*, 2024.

Internationale aanbevelingen en verklaringen

- Venice Commission, CDL-AD(2002)012, *Opinion on the Draft Revision of the Romanian Constitution*, Straatsburg, 9 juli 2002.
- CCJE, Opinion No.10 on The Council for the Judiciary at the service of society, Straatsburg, 23 november 2007.
- ENCJ, Statement of the ENCJ concerning judicial reforms Poland, 26 april 2017, Brussel. <https://www.ency.eu/node/461>
- Venice Commission, CDL-AD(2018)003, *Opinion on the https://rm.coe.int/comparative-overview-on-judicial-councils-in-europe-en/1680a923bcLaw on amending and supplementing the Constitution (Judiciary) of the Republic of Moldova*, Straatsburg, 19 maart 2018.
- Factsheet ENCJ, Judge's Council, UK, England and Wales, 2020. Zie <https://www.ency.eu/members>.
- Compilation of responses of the CCJE members to the questionnaire for the preparation of the Opinion No. 24, 16 maart 2021. <https://www.coe.int/en/web/ccje/opinion-no.-24-on-the-evolution-of-the-councils-for-the-judiciary-and-their-role-for-independent-and-impartial-judicial-systems>
- CCJE, Opinion No. 24, *Evolution of the Councils for the Judiciary and their role in independent and impartial judicial systems*, 2021.
- Venice Commission, 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-e, 11 oktober 2023.

Krantenartikelen, manifesten en persverklaringen.

- Het Leeuwarder Manifest, 2012: https://beroepseer.nl/wp-content/uploads/2012/12/manifest_raadsheren.pdf
- Pointer, *Oud-president Hoge Raad bezorgd over de rechtstaat: 'Morgen kan hier gebeuren wat in Polen en Hongarije plaatsvond'*, 24 januari 2024.
- P. Brusse, *En alsjeblieft geen prietpraat; Uit het leven*, de Volkskrant, 12 april 2008
- OCHR, Spain: *UN expert concerned about five-year delay in appointing General Council of the Judiciary*, 18 februari 2024

Buitenlandse parlementaire stukken

- Sejm, *Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw*: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180000003> (Wet tot wijziging van de Wet op de Nationale Raad voor de rechtspraak en enige andere wetten, **Polen**)
- Den tredje statsmakt— Domstolene i endring, Justis- og beredskapsdepartementet, NOU 2020:11, 30 september 2020: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-11/id2766587/?ch=1> (Rapport staatscommissie 2020, **Noorwegen**)
- Regeringskansliet, *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende*, SOU 2023:12, p.315-317: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2023/03/sou-202312/> (Eindrapport staatscommissie 2023, **Zweden**)
- Sejm, *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, nr. 219, 20 februari 2024; Sejm, Głosowanie nr 15 na 9. posiedzeniu Sejmu*: <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=219> (Wetsontwerp tot wijziging van de wet op de Nationale Raad voor de Rechtspraak, **Polen**)

- *Regeringskansliet*, The Constitution of Sweden: <https://government.se/contentassets/7b69df55e58147638f19bfd90984f97/the-constitution-of-sweden/> (**Zweden**)
- Storting, *Kunngjøring av Stortingets vedtak 21. mai 2024 om endringer i Grunnloven*: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2024-06-07-928> (Bekendmaking wijziging grondwet, **Noorwegen**)

Buitenlandse wetsteksten

- Förordning (1988:317) med instruktion för Domstolsverket: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-1988317-med-instruktion-for_sfs-1988-317/ (Instructieverordening voor de Domstolsverket, **Zweden**)
- Lag (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20101390-om-utnamning-av-ordinarie-domare_sfs-2010-1390/ (Wet betreffende de gewone rechters, **Zweden**):
- Laki tuomioistuulin muuttamisesta 209/2019 - Säädökset alkuperäisinä, art. 7 en 8: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190209> (Wijzigingswet voor de rechtbanken, **Finland**)
- Lov om domstolene (domstolloven), art. 33, 33a, 33b (Wet op de gerechten, **Noorwegen**): <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1915-08-13-5>
- Förordning (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket (Instructieverordening voor de Domstolsverket, **Zweden**): https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20071073-med-instruktion-for_sfs-2007-1073/
- Myndighetsförordning (2007:515): https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/myndighetsforordning-2007515_sfs-2007-515/ (Verordening voor de Agentschappen, **Zweden**)
- Domstolsstyrelseslove (Wet op het gerechtelijk bestuur, **Denemarken**): <https://www.elov.dk/domstolsstyrelsesloven/>
- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, art. 567: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12666> (Organieke wet op de rechterlijke macht, **Spanje**)
- Lietuvos Respublikos teismų įstatymas, 1994, art. 11, lid 3: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5825> (Wet op de rechtbanken, **Litouwen**)

Buitenlandse grondwetten

- Конституция на Република България (Bulgaarse Grondwet), art. 130-133;
- Устав на Република Северна Македонија, art. 104-105, amendementen XXIX-XXVIII (Noord-Macedonische Grondwet)
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Turkse Grondwet), art. 138-159.
- Costituzione della Repubblica Italiana (Italiaanse Grondwet), art. 97, 104-107, 110;
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Poolse Grondwet), art. 179, 186-187.
- Grunnlov (Noorse grondwet), art. 91.
- Constitution française du 4 octobre 1958 (Franse Grondwet), art. 65, par. 4.

Jurisprudentie

- HvJ EU 27 februari 2018, *ECLI:EU:C:2018:117*.
- HvJ EU 25 juli 2018, C-216/18 PPU, *ECLI:EU:C:2018:586*.
- BEG S.P.A. t. Italië, EHRM, 20 augustus 2021, nr. 5312/11.
- Grzęda t. Polen, EHRM, 12 maart 2022, nr. 43572/18.
- Żurek t. Polen, EHRM, 16 juni 2022, nr. 39650/18.
- Kartal t. Turkije, EHRM, 26 maart 2024, nr. 54699/14.