

Constitutionele waarborgen

Position paper deskundigenbijeenkomst dinsdag 15 april 2025 van de Eerste Kamercommissie voor
Justitie en Veiligheid (J&V)

Prof. dr. mr. Jonathan Soeharno¹

Kwetsbare onafhankelijkheid

Het onderzoek *Constitutionele waarborgen*² begon als een academische exercitie: hoe sterk zijn de Nederlandse waarborgen voor rechterlijke onafhankelijkheid als zich hier Poolse of Hongaarse scenario's voordoen, waar de onafhankelijkheid van de rechtspraak in rap tempo werd ondergraven? Na het verschijnen van ons rapport in oktober 2024 is die vraag – mede met het oog op de recente ontwikkelingen in de Verenigde Staten – helaas niets meer om naïef over te zijn. Kort samengevat, is de Nederlandse rechtsstaat simpelweg niet toegerust op het scenario dat zich een kwaadwillende Minister van Justitie en Veiligheid tegen onafhankelijke rechtspraak zou keren. Maar het is ook mogelijk om daar relatief snel iets aan te doen.

Eerst iets over de kwetsbaarheid van onze rechtspraak. Met collega-redacteuren prof. Jerfi Uzman en dr. Niels Graaf en verschillende specialisten – waaronder prof. Wim Voermans en voormalig president van de Hoge Raad Geert Corstens – verkenden wij autocratische wegen: kan (en zo ja in hoeverre) een kwaadwillende minister het beleid van de gerechten beïnvloeden? Invloed uitoefenen op de benoemingen van de Raad voor de rechtspraak en de gerechtspresidenten? De begrotingskraan van de rechtspraak dichtdraaien? Via het tuchtrecht druk zetten op individuele rechters? Het antwoord op al deze vragen is: ja. En anders dan in Polen en Hongarije: zonder dat enige wetswijziging nodig is.

De minister dankt zijn macht aan de invoering van een heuse 'top-down bedrijfsvoeringstructuur' binnen de rechtspraak in 2002 – met aan de top de minister, daaronder de Raad voor de rechtspraak (die gaat over de bedrijfsvoering van alle gerechtshoven en rechtbanken), daaronder de gerechtsbesturen en daaronder de 'werkvloer' (rechters die beslissen over zaken). Sindsdien heeft de minister de volgende *wettelijke* bevoegdheden:

- de minister kan besluiten van de Raad en (indirect) van de gerechtsbesturen *vernietigen*;
- de minister kan *bindende aanwijzingen* geven aan de Raad en (indirect) aan de gerechtsbesturen;
- de minister heeft recht op *informatie* van de Raad en (indirect) van de gerechtsbesturen;
- de minister draagt de leden van de Raad ter tijdelijke (her)benoeming voor en kan de niet-rechterlijke leden van de Raad voor de rechtspraak ontslaan;

¹ Prof. dr. mr. Jonathan Soeharno (theoloog, filosoof en jurist) is hoogleraar Rechtspleging in rechtsfilosofisch perspectief aan de Universiteit van Amsterdam, advocaat te Amsterdam, raadsheer plaatsvervanger bij het gerechtshof Den Bosch en voormalig senator (CDA).

² J.E. Soeharno, N. Graaf & J. Uzman (red.), *Constitutionele waarborgen. De Raad voor de rechtspraak en rechterlijke onafhankelijkheid*, Den Haag: Boom 2024.

- de minister draagt de presidenten van de gerechtshoven en rechtbanken ter tijdelijke (her)benoeming voor; en
- de minister mag zich weliswaar niet bemoeien met individuele zaken, maar de – door de minister tijdelijk (her)benoemde – president gaat wel over, onder meer, de toedeling van zaken (welke rechter doet welke zaak) en tuchtrecht voor de rechters in het eigen gerecht.

Dit stelsel berust op vertrouwen. Namelijk het vertrouwen dat de minister geen misbruik zal maken van deze – ook in internationaal verband gezien – verreikende macht over de rechtspraak. Ik benadruk graag dat er tot op heden ook geen aanleiding is om te twijfelen aan de integriteit waarmee de minister, de leden van de Raad voor de rechtspraak of de gerechtsbesturen hun taak uitoefenen.

Toch nemen de zorgen toe. En terecht: want anti-institutionele sentimenten ten aanzien van de rechtspraak – de AIVD publiceerde er in 2023 een rapport over – nemen toe, waaronder het wegzetten van de rechterlijke macht als een 'kwaadaardige elite'.³ En net als in Polen en Hongarije (en onlangs in de Verenigde Staten) krijgen deze sentimenten in toenemende mate *politiek* gehoor.

Welke waarborgen kunnen relatief eenvoudig worden gerealiseerd?

Het zou dus naïef zijn om – in de woorden van prof. John Morijn – onze 'mooi weer rechtsstaat' niet toe te rusten op slecht weer. Dat kan relatief eenvoudig gebeuren. Het rapport *Constitutionele waarborgen* suggereert een aantal maatregelen die, al dan niet in combinatie uitgevoerd, van directe betekenis kunnen zijn voor de versterking van rechterlijke onafhankelijkheid. Die maatregelen kunnen met eenvoudige wetswijzigingen worden bewerkstelligd.

1. Plaats de *benoeming- en ontslagssystematiek van de leden van de Raad* op afstand van de politiek. De Tweede Kamer nam, op voorstel van het Kamerlid Sneller (D66) op 6 maart 2024 een motie aan waarin het kabinet opgeroepen werd om de rol van de minister bij de benoemingsprocedure voor leden van de Raad voor de rechtspraak 'zo klein mogelijk' te maken.⁴ Begin dit jaar pleitte ook de voorzitter van de Raad dat de 'navelstreng' tussen politiek en de Raad moest worden 'doorgeknipt'.⁵ Te denken (er zijn instructieve buitenlandse voorbeelden). valt aan een mix van kwaliteitsbenoemingen (zoals de president van de Hoge Raad, een president van een gerechtshof en een president van een rechtbank) en bindende voordrachten. Uitgangspunt is dat rechterlijke leden in de meerderheid zijn maar er ook ruimte is voor de minister en maatschappelijke organisaties om leden voor te dragen.
2. In het verlengde hiervan moet ook de rol van de minister verkleind worden ten aanzien van de *benoeming van de president* van een gerecht. De Raad voor de rechtspraak kan bijvoorbeeld

³ AIVD rapport, *Anti-institutioneel extremisme in Nederland. Een ernstige dreiging voor de democratische rechtsorde?* 25 mei 2023 (te vinden op www.aivd.nl), p. 25.

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 845.

⁵ De navelstreng tussen politiek en rechtspraak moet worden doorgeknipt,' *Financieele Dagblad* 10 januari 2025.

een bindende voordracht doen aan de minister op basis van een niet-bindende voordracht door een vertrouwenscommissie van het betreffende gerecht.

3. Zorg voor een *separate begroting voor de rechterlijke macht*. De potentiële politieke invloed op de rechtspraak hangt voor een deel samen met het gegeven dat de begroting voor de rechterlijke macht onderdeel is van de algehele justitiebegroting. Dat is onwenselijk, vindt ook de Tweede Kamer, die op 25 maart 2025 een motie heeft aangenomen van Kamerlid Van Nispen voor een aparte begroting voor de rechtspraak.⁶ Dat kan overigens vrij eenvoudig door dit in de Comptabiliteitswet te regelen (parallel aan de regeling voor de Raad van State).
4. Om de onwenselijke 'navelstreng' tussen politiek en rechtspraak daadwerkelijk door te knippen moeten de in 2002 ingevoerde *aanwijzings- en vernietigingsbevoegdheden* van de minister ten aanzien van de Raad en de gerechtsbesturen komen te vervallen.
5. Tenslotte: *ontneem de president de tuchtrechtelijke bevoegdheid*, zeker zolang de minister op diens (her)benoeming betekenisvolle invloed kan uitoefenen. De Poolse en Hongaarse ontwikkelingen illustreren hoe kwetsbaar juist het tuchtrecht is voor politieke inmenging. Ook dit valt relatief simpel te regelen, bijvoorbeeld door het instellen van een landelijke tuchtkamer met een hoger beroepsmogelijkheid bij de Hoge Raad en klachtbevoegdheid voor de president.

In ons rapport schetsen wij ook diepgaandere mogelijkheden om de rechtspraak onafhankelijk te maken, bijvoorbeeld door de *Raad voor de rechtspraak een plaats in de Grondwet* te geven en daarin de grondslagen van de organisatorische autonomie van de rechtspraak te regelen, met bijzondere aandacht voor benoemingen. Daarvoor is echter een – moeilijker te realiseren – grondwetswijziging nodig.

Niet alleen de dammen, ook de golven

De bovengenoemde vijf maatregelen werpen broodnodige dammen op tegen een eventuele kwaadwillende minister. Deze dammen bieden evenwel geen ultieme garantie. Wetten kunnen ook weer worden afgeschaft en ook de grondwet kan worden gewijzigd. Het gaat dus niet alleen om het bouwen van dammen, maar ook om het voorkomen van te hoge golven. Met het oog op dat laatste verdienen de oorzaken van anti-institutionele sentimenten alle aandacht. Die vormen immers de voedingsbodem voor politieke druk op onafhankelijke rechtspraak. Feit is dat de rechtspraak voor teveel groepen in de samenleving een ver-van-mijn-bed-show is geworden. Voor mensen met lage inkomens is er nauwelijks een sociale advocaat te vinden. Op het platteland zijn de kantonrechtbanken gesloten. Voor de toeslagouders bleek de rechtsstaat zelfs een 'gebroken belofte' aldus de Staatscommissie rechtsstaat. De bescherming van onafhankelijke rechtspraak vergt met urgentie het realiseren van constitutionele waarborgen, maar mét oog voor gelijke toegang voor iedereen.

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 243, nr. 13.