

# ARTIKELN

## DE REORGANISATIE VAN DE RECHTSPLEGING EN DE ONAFHANKELIJKHEID VAN DE RECHTER

A.F.M. Brenninkmeijer <sup>■</sup>

*De herziening van de rechterlijke organisatie is met de aanvaarding door de Tweede Kamer van de recente wetsvoorstellen in een beslissend stadium terecht gekomen. Na eerdere discussies en vele consulaties blijkt een belangrijke stap gezet te zijn in het bij de tijd brengen van de rechtspleging in Nederland. De introductie van een Raad voor de rechtspraak vormt daarbij de meest markante ontwikkeling. Sommigen spreken van een 'Court-Packing Plan', de president van de Hoge Raad en de advocaat generaal hebben kritische kanttekeningen geplaatst, doch over het geheel genomen is rechterlijk Nederland tevreden met het resultaat.*

*De voorstellen kunnen de toetst aan constitutionele, en internationale maatstaven doorstaan. Ook de effectiviteit van de rechtspraak is gediend met deze voorstellen. De praktijk zal moeten leren waar eventuele knelpunten zullen optreden. Door de toch nog overheersende invloed van de minister rust op hem internationaalrechtelijk gezien een zware bewijslast. Een ernstig probleem is dat de Hoge Raad en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bij deze herziening aan de zijlijn zijn blijven staan. Ter volledigheid zou ik hierbij willen opmerken dat dit artikel is afgesloten op 1 september 2001.*

### 1 Dertig jaar discussie

De herziening van de rechterlijke organisatie heeft inmiddels een dertigjarige geschiedenis die in 1971 begon met de toezegging van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer dat er een staatscommissie zou worden ingesteld die een algehele herziening van de rechterlijke organisatie ter hand zou nemen.<sup>1</sup> De rechterlijke organisatie vertoont aan de ene kant een duurzaamheid, een zekere taaiheid, dat het vrij onaangedaan de bestormingen van dit instituut – als die zich al voordeden – heeft doorstaan. De rechterlijke organisatie is in veel opzichten een conservatieve organisatie en die identiteit sluit naadloos aan bij de kern van de rechtspreekende functie: de conservering van de rechtsorde, van het recht. Ook de enquête van het *Nederlands Jursistenblad* onder de rechters in Nederland laat zien dat er uiteindelijk in de laatste

■ Prof. mr. A.F.M. Brenninkmeijer is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden. Daarnaast is hij directeur van het onderzoeksprogramma geschillenbeslechting van het E.M. Meijers Instituut van de Universiteit Leiden.

1 Zie voor deze geschiedenis F.A.M. Stroink, 'De rechterlijke organisatie en rechtspraak in beweging', W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1993, p. 170 e.v. De keuze van de termijn van dertig jaar is in die zin willekeurig dat er al veel langer discussie is.

tien jaar weinig veranderd is.<sup>2</sup> Aan de andere kant is er in de loop van de afgelopen dertig jaar ook het een en ander met name op administratiefrechtelijk terrein wel gewijzigd: invoering van de Wet-AROB in 1976, afschaffing van het kroonberoep, opheffing van de raden van beroep en de introductie van de sectoren bestuursrecht bij de rechtbanken. Ondertussen is de centrale betekenis die de Hoge Raad vervulde in de bestuursrechtspraak deels verschoven naar de andere hoogste bestuursrechtelijke colleges: College van Beroep voor het bedrijfsleven, Centrale Raad van Beroep en Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Belangrijker is wellicht de wijziging van de maatschappelijke context waarin de rechtspraak plaatsvindt en de wijziging van de rol van de rechter. Naast rechtstoepassing komt op rechtsvorming steeds meer nadruk te liggen.

De vorming van de sectoren bestuursrecht bij de rechtbanken vormde de kern van *eerste fase* van de herziening van de rechterlijke organisatie, zoals die door Minister Hirsch Ballin in de jaren negentig in werking is gezet. De *tweede fase* van de herziening van de rechterlijke organisatie betrof de integratie van de kantongerechten in de rechtbanken, een integratie die heel wat voeten in de aarde bleek te hebben. Deze *tweede fase* heeft echter een geheel ander karakter gekregen en de integratie van de kantongerechten is onderdeel geworden van een veel omvattender reorganisatie van de rechterlijke macht, die thans zijn beslag krijgt. De wetsvoorstellen 27 181 (globaal: bestuur gerechten) en 27 182 (globaal: Raad voor de rechtspraak) vormen een siamese tweeling. Het bestuur van de gerechten in Nederland wordt op een geheel andere grondslag gebaseerd dan tot op heden.

De huidige rechterlijke organisatie verdient die naam eigenlijk niet. De rechtspleging in Nederland is opgedragen aan een veelheid van gerechten (kantongerechten, rechtbanken, gerechtshoven, Hoge Raad en enkele bestuursrechtelijke colleges), doch dit conglomeraat van instanties vertoonde vrijwel geen enkele eenheid. Afgezien van de Nederlandse vereniging voor rechtspraak (een private rechtspersoon) valt er geen het niveau van de afzonderlijke gerechten overschrijdende organisatie aan te wijzen.<sup>3</sup> Bovendien vormen de gerechten in beginsel platte organisaties, die tot op zekere hoogte als maatschapsverbanden – vergelijk de advocatuur – van onafhankelijke rechters opereren. Bij de gerechten worden op grond van de wetsvoorstellen besturen ingesteld die een hiërarchische positie gaan innemen ten opzichte van de rechters en het overige personeel binnen de gerechten. De Raad voor de rechtspraak krijgt een overkoepelende rol binnen de rechterlijke organisatie. Door deze ontwikkeling zal de Minister van Justitie meer op afstand komen te staan van de rechtsprekende macht. Een en ander is het resultaat van het advies van de Commissie Leemhuis, *Rechtspraak bij de tijd*, over de toerusting en organisatie van de zittende magistratuur dat in 1998 het licht zag. Dit advies is overgenomen in het regeerakkoord van Paars II. Hierop volgde de *Contourennota modernisering rechterlijke organisatie*,<sup>4</sup> die de weg bereidde voor de wetsvoorstellen die hier besproken worden.<sup>5</sup>

2 Rechters in Nederland, *NJB* 2001, nr. 40, p. 1923 e.v.

3 De laatste tijd is in het zicht van deze reorganisatie wel verandering in gekomen. Op informele basis hebben bij voorbeeld de presidenten van de rechtbanken (reeds eerder) en de kantonrechters zich (later) georganiseerd.

4 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 26 352, nr. 1.

5 Zie ook J.P. Loof (red.), *Onafhankelijkheid en onpartijdigheid*, NJCM Boekerij, Leiden 1999.

De *derde fase* van de herziening van de rechterlijke organisatie betreft hoofdzakelijk het appel in bestuursrechtelijke geschillen, alsmede een rechtseenheidsvoorziening in het bestuursrecht. Deze derde fase is nog in het stadium van discussie.<sup>6</sup> Opmerkelijk genoeg is wat betreft de twee feitelijke instanties in de belastingrechtspraak wel een voorschot genomen op de derde fase. Er ligt een principe-besluit dat belastingrechtspraak bij de rechtbanken zal worden ondergebracht met appel bij de gerechtshoven.<sup>7</sup>

Voordat de verschillende onderdelen van de wetsvoorstellen nader besproken worden, volgt hier eerst een korte schildering van de context waarin deze veranderingen geplaatst moeten worden.

## 2 De context

Tussen de regels door van de vele stukken en debatten die gewijd zijn aan de herziening van de rechterlijke organisatie valt te lezen en te beluisteren dat de rechterlijke macht waarschijnlijk een van de laatste bastions in onze samenleving vormt, die haast natuurnoodzakelijk getroffen wordt, door de aanval op zijn autoriteit. Rechters hebben in die benadering wel iets *achaisch*: toga's – nog net geen pruiken – en een werkwijze die gebaseerd is op langdurig geschuif met hoge stapels papier en arbeidsintensieve bewerkingen ervan met de kroontjespen. Soms wordt voorzichtig de vraag geopperd of rechters wel weten wat er buiten hun rechtszalen gebeurt. Dit beeld doet beslist onrecht aan 'de rechter' anno 2001. Wat echter te denken van de kantonrechter te Sittart, die geheel ten overvloede, overweegt niet gebonden te zijn aan de kantontrechtersformule voor ontslagvergoedingen?<sup>8</sup> Hiermee is een hoofdthema van het debat aangegeven: de rechterlijke onafhankelijkheid.

Enerzijds speelt deze onafhankelijkheid (gepaard aan de onpartijdigheid) voor Nederland een fundamentele rol in de jurisprudentie van het EHRM, in verband met de positie van de Afdeling Bestuursrechtspraak als onderdeel van de Raad van State.<sup>9</sup> Anderzijds vormt deze onafhankelijkheid een vrijwel onbepaald aanknopingspunt voor het behoud van de autonomie van de individuele rechter. De onafhankelijkheid van de rechter vindt zijn grondslag in de *trias politica* en binnen dit constitutionele grondthema vervult de rechter een bijzondere en ook onmisbare rol. De rol van de rechter in de constitutionele verhoudingen vormt een belangrijk contextbepalend element. De *trias politica* is in de afgelopen decennia door de steeds intensievere samenwerking tussen regering en parlement opgeschoven in de richting van een *duas politica*, waarin de rechter onvermijdelijk meer als een tegenspeler van het democratisch bestuur wordt gezien. De bemoeienis van 'de politiek' met de organisatie van de rechtspleging vormt daarom geen neutraal onderwerp. Tegen deze achtergrond kan de kritiek van

6 Thans is beschikbaar is de nota Keuzen voor de bestuursrechtspraak, Discussienota over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie, versie 2.4. Ministerie van Justitie.

7 Kamerstukken II, 27 181, nr. 20. Dit amendement is inmiddels door de Tweede Kamer aanvaard.

8 H.J. Snijders, 'Rechterlijke samenwerking in het burgerlijke recht; een tussenstand en voorzichtige vooruitblik', in: C.P.M. Cleiren & G.K. Schoep, *Rechterlijke samenwerking*, Gouda Quint, Deventer 2001, p. 15 e.v. (hierna: *Rechterlijke samenwerking*).

9 Zie mijn artikel: De rechtgever, *NJB* 2001, p. 1191-1201.

Bovend'Eert en Kortmann verstaan worden dat de voorstellen een 'Court-Packing Plan' vormen.<sup>10</sup> Nadat in de afgelopen *decennia* het parlement als lastige partner in de *trias politica* is ingepakt en via een voortdurende degradatie van het parlementaire ambt en via partijdiscipline, regeeraccorden en achterkamertjesoverleg zijn meer zelfstandige rol in het politieke machtsspel vrijwel volledig verloren heeft, is het de beurt aan de laatst overgebleven speler in de oude *trias*: de rechter. De juridiseringsdiscussie,<sup>11</sup> die leerde dat politici en bestuurders meer en meer problemen hebben met de onafhankelijke rol van de rechter, lijkt ook wel in deze richting te wijzen. Zeker is dat toetsing van de wetsvoorstellen aan de idee van de machtenscheiding noodzakelijk is. Daarbij speelt natuurlijk ook de toetsing aan het grondwettelijke kader een rol.

Daarnaast vormt de notie van behoorlijke rechtspraak, zoals die ontwikkeld wordt in de jurisprudentie van het EHRM<sup>12</sup> en een notie als effectieve rechtsbescherming, zoals die voorkomt in de jurisprudentie van het HvJ<sup>13</sup> een belangrijk aanknopingspunt voor toetsing van de voorstellen. Ondanks de verschuivingen in de *trias* die op nationaal niveau zichtbaar zijn, moet worden onderkend dat de functie van onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak mede in Europees en internationaal perspectief aan gewicht wint. In het verlengde hiervan vraagt ook de aandacht de aanbeveling van het comité van ministers in het kader van de Raad van Europa over onafhankelijkheid, efficiëncy en de rol van de rechter.<sup>14</sup>

Doch afgezien van deze juridische context is de maatschappelijke kant van de rechtspleging belangrijk. Vraagstukken van *efficiëncy* en effectiviteit spelen maatschappelijk gezien een steeds belangrijker rol en in het bijzonder de tijdigheid van de geschillenbeslechting.<sup>15</sup> De huidige rechterlijke organisatie – die zoals wij zagen niet echt een organisatie is – kan slechts met moeite inspelen op deze eisen. Wellicht dat hierbij ook het juristenbeeld, of het rechtersbeeld zelf ter discussie moet worden gesteld.<sup>16</sup> *Efficiëncy* en effectiviteit passen niet goed in het juridische denkkader.<sup>17</sup> Het advies van de Commissie Leemhuis was echter niet alleen toegespitst op dat juridische kader. Ook meer bestuurlijke vragen spelen een rol bij het scheppen van een organisatie voor de rechtspleging in Nederland. De belangrijkste toetsingsvraag die hieruit voortvloeit is die of de voorgestelde organisatie zal werken.

10 P.P.T. Bovend'Eert en C.A.J.M. Kortmann, 'Het Court-Packing Plan van het kabinet-Kok', *NJB* 2000, p. 1769 e.v.

11 Het rapport van de Wergroep Van Kemenade, *Bestuur in geding*.

12 Alsmede F.A.M. Stroink, 'De betekenis van de Straatsburgse jurisprudentie inzake onafhankelijkheid en onpartijdigheid voor het Nederlandse recht', *NJCM-Bulletin* nr. 1 jan./febr. 1999 p. 5-32.

13 J.H. Jans, R. de Lange, S. Prechal en R.J.G.M. Widdershoven, *Inleiding tot het Europese bestuursrecht, Ars Aequi Libri*, Nijmegen 1999.

14 Recommendation No. R (94) 12 van 13 oktober 1994, bijlage bij het rapport van de Commissie Leemhuis.

15 A.M.L. Jansen, *De redelijke termijn*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2000 en G.R. Rutgers & H.E. Bröring (red.), *Rechtspraak op tijd*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 1999.

16 A.M. Hol en M.A. Loth, 'Tudex mediator; naar een herwaardering van de juridische professie', *Nederlands tijdschrift voor Rechtsfilosofie & Rechtstheorie*, 2001, nr. 1, p. 9 e.v. In dit verband noem ik ook A.J. Kwak, 'Van notabele naar expert', *Sociologie Gids*, 2001, nr. 1, p. 85 e.v.

17 Vgl. de Afscheidstoespraak van de PG bij de Hoge Raad, Th.B. ten Kate, 'Efficiency en recht', *Trema* 2001, nr. 7, p. 303 e.v.

### 3 De voorstellen

Hiervoor is al aangegeven dat de nieuwe rechterlijke organisatie gebaseerd is op een tweetal institutionele wijzigingen: voor ieder gerecht zal een bestuur worden ingesteld en voor de rechterlijke organisatie als geheel wordt een Raad voor de rechtspraak opgericht. De consequenties van een en ander voor de gerechten, de Raad voor de rechtspraak en de minister van justitie zullen hieronder eerst op hoofdlijnen worden geïnventariseerd.

#### *De gerechten*

In de nieuwe organisatie vormen de rechtbanken en de gerechtshoven en de Hoge Raad de tot de rechterlijke macht behorende gerechten in de zin van deze wet (2.1.1).<sup>18</sup> Voor de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven zijn overeenkomstige regelingen gemaakt. Voor de Hoge Raad geldt een afwijkend regime (2.5.1 e.v) en de Afdeling Bestuursrechtspraak valt onder de Wet op de Raad van State, zodat daarvoor weer een geheel eigen regime geldt. De kantongerechten worden geïntegreerd in de rechtbanken, in die zin dat er een afzonderlijke sector kanton in de wet is voorzien (2.3.2.1).<sup>19</sup>

Het bestuur van het gerecht (rechtbank, gerechtshof, CRvB en CBB) wordt gevormd door de president en de sectorvoorzitters, alsmede een niet-rechterlijk ambtenaar, de directeur bedrijfsvoering. Binnen de gerechten worden ten hoogste vier sectoren ingesteld (2.2.1.7). De (maximaal zes) bestuursleden worden op voordracht van de minister bij KB benoemd voor een periode van zes jaar met een mogelijkheid van herbenoeming (2.2.1.2). Schorsing en ontslag van de bestuursleden vindt eveneens op voordracht van de minister bij Koninklijk Besluit plaats (2.2.1.3 en 2.2.4.3). Gaat het om ontslag wegens ongeschiktheid anders dan wegens ziekte dan vindt ontslag plaats op voorstel van de Raad voor de rechtspraak (2.2.4.3).

De president vertegenwoordigt het gerecht (2.2.2.5). Het bestuur is bevoegd om bij reglement de eigen organisatie te regelen, doch is verplicht om ten minste een aantal onderwerpen te regelen, onder meer het mandaat aan de niet-rechter in het bestuur die de titel directeur bedrijfsvoering draagt (2.2.1.2 en 2.2.1.6). Het bestuur is belast met de algemene leiding, de organisatie en de bedrijfsvoering: o.a. automatisering, begroting, huisvesting, kwaliteit en personeel (2.2.2.1, eerste lid). De grensbepaling ten opzichte van de inhoudelijke oordeelsvorming door de rechter wordt gevormd door de volgende bepaling:

Bij de uitoefening van de taken, bedoeld in het eerste lid, treedt het bestuur niet in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak of in categorieën zaken (idem, tweede lid). Onder dezelfde restrictie kan het bestuur algemene en bijzondere aanwijzingen geven aan alle bij het gerecht werkzame ambtenaren (2.2.2.2).

Voorts bevordert het bestuur de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing onder een soortgelijke restrictie: het bestuur mag niet treden 'in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak'. (2.2.2.1, derde

18 De nummers verwijzen naar de nummering van de betreffende artikelen in in de kamerstukken, de laatste versie betreft het voorstel dat aan de Eerste Kamer is gezonden.

19 Vanwege de gevoeligheid van dit onderwerp wordt wel gesproken over de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten in de rechtbanken. Zie MvT p. 30 e.v.

lid). In deze bepaling ontbreekt de toevoeging 'of in categorieën zaken', vanwege de rechts-eenhedenbevorderende taak van het bestuur. Binnen het gerecht is er onder voorzitterschap van de president een gerechtshofvergadering en zijn er onder voorzitterschap van de sectorvoorzitters sectorvergaderingen die het bestuur gevraagd en ongevraagd kunnen adviseren over de bevordering van de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing (2.2.2.6). Overigens geldt voor de gerechten de Wet op de ondernemingsraden.

#### *De Raad voor de rechtspraak*

De Raad voor de rechtspraak bestaat uit vijf leden: drie rechters en twee niet-rechters, benoemd voor een periode van zes jaar met een mogelijkheid van herbenoeming voor drie jaar (2.6.1.1).

De Raad is belast met de voorbereiding van de begroting voor de gerechten gezamenlijk, de toekenning van budgetten aan de gerechten, de ondersteuning van de gerechten bij de bedrijfsvoering, toezicht op de uitvoering van de begroting door de gerechten en op hun bedrijfsvoering (2.6.2.1). De begroting van een gerecht behoeft instemming van de Raad, die instemming slechts kan onthouden wegens strijd met het recht of het belang van een goede bedrijfsvoering van het gerecht (2.2.3.4). Het reglement van het gerecht (2.2.1.6) behoeft instemming van de Raad, waarbij de weigeringsgronden gelijk zijn aan de hiervoor genoemde. Gerechten verstrekken het bestuur van de Raad desgewenst de benodigde inlichtingen, waarvoor ook algemene aanwijzingen kunnen worden gegeven (2.2.4.1). De Raad kan voort in het belang van een goede bedrijfsvoering algemene aanwijzingen geven aan de besturen van gerechten (2.6.2.2). Voor de uitvoering van deze taken geldt de restrictie dat het bestuur niet treedt in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak of in categorieën zaken.

De Raad kan de beslissingen van de gerechtsbesturen in het kader de algemene leiding, de organisatie en de bedrijfsvoering vernietigen indien de beslissing kennelijk in strijd is met het recht of het belang van een goede bedrijfsvoering van het gerecht (2.2.4.2).

De Raad kan in geval van grove taakverwaarlozing een of meer leden van het gerechtshofbestuur voordragen voor schorsing of ontslag in zijn of hun functie van bestuurslid, dat bij Koninklijk Besluit verleend wordt (2.2.4.3). Wordt het gehele bestuur geschorst of ontslagen dan kan de Raad een of meer tijdelijk bewindvoerders aanstellen (2.2.4.3).

De Raad heeft tot taak ondersteuning te bieden aan activiteiten van de gerechten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit (2.6.2.4) onder de restrictie dat de Raad niet treedt 'in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak' (2.6.2.6).

De gerechten stellen ten behoeve van de Raad een jaarplan op en de Raad stelt ten behoeve van de minister een jaarplan voor de gerechten gezamenlijk op met daarin onder meer de voorgenomen activiteiten, de begroting voor het komende jaar, een meerjarenraming (2.6.3.6) en vervolgens worden ook op gelijke wijze verslagen opgesteld met daarin onder meer de jaarrekening (2.6.3.8).

#### *De minister*

De besturen van de gerechten en van de Raad worden bij koninklijk besluit op voordracht van de minister benoemd (2.2.1.2 en 2.6.1.1). Bij AMvB kunnen ten aanzien van de gerechten

bepaalde zaken geregeld worden, zoals de orde van dienst van de gerechten (2.1.9, vgl. de huidige Reglementen I en II), zittingsplaatsen c.a. (2.3.1.2).

Overigens komen aan de minister slechts bevoegdheden toe ten aanzien van de Raad.

De minister kan in het belang van en goede bedrijfsvoering algemene aanwijzingen geven aan de Raad ten aanzien van de voorbereiding van de begroting voor de gerechten gezamenlijk, de toekenning van budgetten aan de gerechten, de ondersteuning van de gerechten bij de bedrijfsvoering, toezicht op de uitvoering van de begroting door de gerechten en op hun bedrijfsvoering (2.6.2.2).

Bij AMvB worden regels gesteld met betrekking tot de financiering van de rechtspraak (werklast c.a.) en het begrotingsstelsel van de gerechten, het begrotingsvoorstel van de Raad en de meerjarenraming (2.6.3.1 en 2.6.3.2). Het begrotingsvoorstel van de Raad wordt verwerkt in de begroting van justitie. Hierbij geldt een overlegverplichting ingeval de minister zich gelet op het doelmatig beheer van 's Rijks gelden niet kan verenigen met het voorstel, met uiteindelijk beslissingsbevoegdheid van de minister. Ter voorbereiding van de AMvB bekostiging heeft de Minister van Justitie een nota op hoofdlijnen naar de Tweede Kamer gezonden. Voor het AMvB zelf zal de voorhangprocedure gevolgd worden.<sup>20</sup> Op deze wijze is parlementaire invloed gewaarborgd. Bovendien kan er een debat met de betrokken rechterlijke colleges en *gremia* plaatsvinden.

De Raad verstrekt desgevraagd aan de minister inlichtingen (2.6.4.1), de Kroon beschikt over een vernietigingsrecht (2.6.4.2). Bij grove taakverwaarlozing kan de minister een of meer bestuursleden van de Raad voordragen voor schorsing of ontslag dat bij koninklijk besluit wordt verleend. Voor de minister geldt als algemene restrictie dat hij niet treedt in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak of categorie van zaken (2.6.4.4).

De minister kan ingeval van grove taakverwaarlozing een of meer bestuursleden van de Raad voordragen voor schorsing of ontslag bij Koninklijk Besluit als lid van het bestuur (2.2.4.3).

#### 4 De profielen

Bovenstaande inventarisatie kan worden vertaald naar de profielen van de verschillende actoren in de rechtspleging. Deze profielen dienen enerzijds ertoe aan te geven welke verschuivingen en veranderingen zich tegenover de oude situatie zullen voordoen, anderzijds ontstaat een beeld van de nieuwe rechterlijke organisatie dat onze bespreking en toetsing verheldert.

##### *De individuele rechter*

De individuele rechter is onafhankelijk, doch die onafhankelijkheid is niet onbegrensd, de rechter is zeker niet autonoom. De uitoefening van de rechterlijke functie vindt plaats in de context van de gerechtelijke organisatie en de rechterlijke organisatie als geheel. Voor de individuele rechter gelden moderne eisen van personeelsmanagement: de rechter is aanspreekbaar op zijn functioneren. De individuele rechter kan in de functie van sector-voorzitter of

<sup>20</sup> Kamerstukken II, 2000-2001, 27 182, nr. 41.

president een leidinggevende rol krijgen binnen de gerechtelijke organisatie. Ten opzichte van de huidige situatie zijn er twee belangrijke verschillen. In de eerste plaats is de rechter hiërarchisch ondergeschikt aan het gerechtshof (doch beslist de rechter in individuele geschillen zelfstandig), in de tweede plaats is de invloed van de rechter op het beheer en bestuur van het gerecht waar hij werkzaam is, beperkt, omdat de individuele rechter slechts een adviserende stem heeft in de gerechtshof- en sectorvergadering.

#### *De sector-voorzitters en de president*

Het zwaartepunt van de rechterlijke organisatie komt te liggen bij het gerechtshof dat mede door de directeur-bedrijfsvoering wordt gevormd. De sector-voorzitter is primair rechter en geeft leiding aan de rechters, RAIO's en gerechtsambtenaren binnen zijn sector, doch kan daarnaast over een gemandateerde bestuursraad beschikken. De president beschikt over enkele bevoegdheden meer dan de sector-voorzitters, doch de president is *primus inter pares* in het gerechtshof. Het gerechtshof vervult de centrale en bepalende rol binnen de gerechtelijk organisatie. Bij veel rechten werd al min of meer in deze vorm gewerkt, zodat er geen sprake is van een al te grote overgang. Dit neemt niet weg dat de gerechtshofbesturen inhoud moeten gaan geven aan de nieuwe functie van het gerechtshof, mede in afstemming met de Raad voor de rechtspraak. Een delicaat punt vormt daarbij dat de gerechtshofbesturen in hun handelingen geen rechterlijke functie vervullen. Dit speelt onder meer een rol bij de aanspreekbaarheid van rechters voor hun handelen. Tegenover wie geldt die aanspreekbaarheid? Niet tegenover het 'niet-rechterlijke bestuur'.

#### *De directeur-bedrijfsvoering*

De directeur-bedrijfsvoering is als mandaathouder van de beheerstaken lid van het gerechtshof binnen de rechten een nieuwe verschijning. In de huidige situatie is de directeur beheer rechten mandaathouder van de Minister van Justitie.<sup>21</sup> De directeur-bedrijfsvoering hoeft geen jurist te zijn en is niet voor het leven benoemd. Ten opzichte van de huidige directeur beheer is sprake van een duidelijk andere functie: mede bestuurslid en niet meer ondergeschikt aan de minister van justitie. Het bestuur van het gerecht kan conform de Awb gebruik maken van alle bevoegdheden die inherent zijn aan mandaat, om het handelen van de directeur bedrijfsvoering aan te sturen.

#### *De Raad voor de rechtspraak*

De Raad voor de rechtspraak vormt een nieuw orgaan dat geen onderdeel vormt van de uitvoerende macht. De voorzitter van de Raad heeft geen uitgesproken positie: er is sprake van collegiaal bestuur. De Raad neemt behoudens een aantal bevoegdheden van de regering

21 Volstrekt ten onrechte stellen Bovend'Eert en Kortmann dat de directeur-bedrijfsvoering 'in een gewone ambtelijke verhouding tot de minister van Justitie staat' (p. 1774). In de wetsvoorstellen is juist bepaald dat de directeur-bedrijfsvoering net als de overige bestuursleden niet ondergeschikt zijn aan de minister. De Kroon heeft slechts een benoemings-, schorsings- en ontslagrecht (2.2.1.2), waarbij het initiatief bij de Raad voor de rechtspraak ligt. Ik deel de kritiek van H.R.B.M. Kummeling en L.F.M. Verhey op het betoog van Bovend'Eert en Kortmann op hoofdlijnen, zie: De herziening van de rechterlijke organisatie: zorgvuldige beoordeling gewenst, *NJB* 2000, p. 2043 e.v.



en van de minister van justitie een zelfstandige rol in. De functie die de Raad voor de rechtspraak zal vervullen moet in de komende jaren ontwikkeld worden. In de MvT worden de volgende functies van de Raad opgesomd:<sup>22</sup>

- Namens de rechtsprekende macht de relaties onderhouden met de andere staatsmachten;
- Het in overleg met de gerechten de politieke en maatschappelijke aandacht vestigen op vraagstukken die om een oplossing vragen;
- Het als centraal punt namens de rechtsprekende macht in beheersmatig opzicht publieke verantwoording afleggen.<sup>23</sup>

#### *De minister van justitie*

De minister van justitie ziet zijn invloedslijn verschuiven van de gerechten en de directeuren beheer gerechten naar de Raad voor de rechtspraak. Een belangrijk deel van de huidige beheerstaken verschuift van het ministerie van justitie naar de Raad. De minister is verantwoordelijk voor de aansturing – met name in algemene termen – van de Raad, alsmede voor de begroting van de rechterlijke organisatie als geheel.

## 5 De wijze van besluitvorming

Voordat toetsing van de voorstellen aan de orde komt is het noodzakelijk stil te staan bij de wijze van besluitvorming over de nieuwe rechterlijke organisatie, omdat die van grote invloed is op de toetsing. Eerder is gemeld dat er al dertig jaar gedebatteerd is over de herziening van de rechterlijke organisatie. Het beeld dat doordoor ontstaat is niet reëel. De urgentie en met name de redenen waarom een reorganisatie urgent zou kunnen zijn is sterk verschoven. In de jaren negentig is het belang van de rechtspraak voor onze rechtsorde en daarmee voor onze samenleving veel groter geworden. Er worden directe en vooral hogere eisen aan de rechtspleging gesteld. Rechtspraak is niet een min of meer passief aanbod van geschillenbeslechting, doch vormt meer en meer een factor in het maatschappelijk gebeuren die zelf ook naar vorm en inhoud door dat maatschappelijk gebeuren beïnvloed wordt. In die zin kan worden gezegd dat rechterlijk uitspraken die min of meer geïsoleerd tot stand komen niet meer voldoen aan de eisen van deze tijd. Rechtspraak is een 'instituut' dat zich voortdurend moet aanpassen aan de maatschappelijke context. Daarmee is de urgentie van de reorganisatie van de rechterlijke macht en de ontwikkelingsrichting ervan aangegeven. De rechterlijke organisatie moet een dynamische rol vervullen, die verder reikt dan het produceren van uitspraken en eventueel jurisprudentie.

De discussie over deze nieuwe rol heeft een aantal jaren geduurd en heeft in verschillende *gremia* plaats gevonden.<sup>24</sup> De discussie heeft diepgang gekregen doordat vanuit de rechterlijke

22 MvT 27 182, nr. 3, p. 16.

23 Bovend'Eert en Kortmann kritiseren deze functie (*NJB* 2001, nr. 36, p. 1769 e.v.), doch alleen al een goed jaarverslag geeft op reële wijze inhoud aan deze functie. Zij hebben kennelijk slechts oog voor strikt juridische aspecten en doen daarmee onrecht aan de werkelijkheid.

24 Zie voor een overzicht MvT 27 182, nr. 3, p. 6-7.

macht, met name in het kader van ZM 2000<sup>25</sup> en het Project Versterking Rechterlijke Organisatie (PVRO),<sup>26</sup> nagedacht is over de invulling van de nieuwe rol voor de rechtspraak. De opeenvolging van een aantal rapporten,<sup>27</sup> vervolgens de Contourennota modernisering rechterlijke organisatie en de discussie over de huidige wetsvoorstellen laat zien dat de ideeën voor de nieuwe rechterlijke organisatie zich uitkristalliseren. Deze benaderingswijze past binnen het Nederlandse poldermodel.

De keerzijde vormt het feit dat op een aantal punten wat slappe compromissen zijn gesloten en sommige ontwikkelingen ook verhuld te voorschijn komen. De 'bestuurlijke integratie van de kantongerechten' vormt hiervan een voorbeeld. De beoogde opheffing van de kantongerechten maakte een forse tegenbeweging van de kantonrechters los, die mede ertoe heeft geleid dat de kantonrechters zich georganiseerd hebben en stappen hebben ondernomen om de kritiek die redengevend was voor hun opheffing tegemoet te treden. Het gevolg van deze op zich positief te waarden ontwikkeling is dat bij de voorstellen een volledige integratie in die zin niet heeft plaatsgevonden dat er een afzonderlijk hoofdstuk in de wet is gewijd aan 'de sector kanton', terwijl het reëel is om te constateren dat hier voor een belangrijk deel sprake is van uiterlijk vertoon.

Een ander gevolg van de wijze van voorbereiden van deze wetgeving is dat vele kwesties vooraf uitvoerig ter discussie zijn gesteld. Als voorbeeld kan worden genoemd een aantal vragen over de plaats van de voorstellen in het grondwettelijke kader. Naast een advies van de Raad van State over de noodzaak van een grondwetsherziening, is onder meer over de ministeriële verantwoordelijkheid uitvoerig debat geweest.

## 6 Het constitutionele kader

Naast regering en parlement vervult de onafhankelijke rechterlijke macht een cruciale rol in de machtscheiding, in de machtsverdeling binnen ons staatsverband. Het gaat echter om een moeilijk eenduidig te omschrijven verhouding. De Commissie Leemhuis stelde dat de rechter onafhankelijk is, doch geen staat binnen de staat mag vormen. Daarom noemde de commissie naast de onafhankelijkheid van de rechter, de ministeriële verantwoordelijkheid, de positie van de formele wetgever en het budgetrecht van het parlement. In de MvT is de argumentatie niet opgebouwd vanuit de machtscheiding, doch vanuit de *checks and balances*. Dit in het kader van de langlopende discussie met Martens, Haak en Ten Kate<sup>28</sup> over de ministeriële verantwoordelijkheid voor de rechterlijke macht.<sup>29</sup> Deze discussie lezend, alsmede de verwerking ervan in de MvT onder de kop *staatsrechtelijke verhoudingen*,<sup>30</sup> ontstaat het beeld dat het begrip *checks and balances* geperverteerd is geraakt, in die zin dat het zo onbepaald is geworden van inhoud dat het een argument kan vormen voor willekeurig welk standpunt

25 Zie o.a. *Toekomst ZM*, uitgave van het Ministerie van Justitie, 1998.

26 Zie voor een overzicht MvT 27 181, nr. 3, p. 4 e.v.

27 *Supra* noot 26.

28 *NJB* 2000, nr. 32, p. 1607 e.v. en de bijlagen.

29 Zie MvT 27 182, nr. 3, p. 11 e.v.

30 MvT p. 8 e.v.

betreffende de positionering van de rechterlijke macht dan ook. Ter illustratie de volgende passage:

'In concreto betekent dit enerzijds dat de rechtsprekende macht een belangrijke positie inneemt ten opzichte van de andere staatsmachten door de opdracht om de uitvoering van hun bevoegdheden op onafhankelijke wijze te toetsen aan het recht, doch anderzijds dat met respectering van de rechterlijke onafhankelijkheid de wetgever en het bestuur bepaalde bevoegdheden kunnen uitoefenen ten opzichte van de rechtsprekende macht.<sup>31</sup>'

Deze globale rechtvaardiging voor het uitoefenen van 'bepaalde' (welke?) bevoegdheden door wetgever en bestuur ten opzichte van de rechtsprekende macht verdoezelt het echte vraagstuk: De onafhankelijke rechtsprekende functie vereist dat niet alleen ten aanzien van oordeelsvorming in individuele zaken, maar ook ten aanzien het functioneren van de rechterlijke macht als geheel voldoende waarborgen zijn voor deze onafhankelijkheid. De gekozen argumentatie luidt kortweg: gelet op het stelsel van *checks and balances* mogen wetgever en bestuur zich hiermee wel bemoeien! De kernvraag is natuurlijk *in welke mate en op welke wijze dit wettelijk vastgelegd wordt*.

Onderkend moet worden dat de wetgever vanwege de hem toekomende wetgevende taak, binnen de grenzen van de Grondwet, bevoegd is om keuzes te maken ten aanzien van de organisatie en de financiering van de rechtsprekende functie: keuzevrijheid, discretionaire ruimte. Op dit punt zijn er in de verschillende Westerse landen ook geheel eigen benaderingen gekozen. In de Verenigde Staten bestaat er een directe lijn tussen het Congres en de rechterlijke macht en juist niet met de president (de executieve). In Frankrijk is de rechterlijke macht tamelijk hiërarchisch ingericht en heeft het bestuur vrij ruime invloed op de organisatie en financiering van de rechtspraak. De bestuursrechtspraak is in een afzonderlijke kolom ondergebracht met de *Conseil d'Etat* als politiek orgaan aan de top. Voor beide landen zijn die keuzes verklaarbaar in de historie van hun constitutionele ontwikkelingen. In de Verenigde Staten heeft men van meet af aan vrij strikt gekozen van de scheiding van machten, terwijl in Frankrijk de centralistische positie van het bestuur de cultuur bepaalt.

De Nederlandse wetgever kiest voor het model dat geen enkel orgaan rechtstreeks onder de Tweede Kamer valt,<sup>32</sup> waardoor als vanzelf ieder orgaan (inclusief het parlement) onder een minister valt en het budget ook steeds opgenomen is in een ministeriële begroting.<sup>33</sup> De hoge colleges van staat hebben hierbij wel een bijzondere positie gekregen. In meerdere of mindere mate – afhankelijk van de bevoegdheden die de minister wettelijk heeft – geldt ministeriële verantwoordelijkheid. Hoe staat dat in deze voorstellen?

In de huidige situatie vervult de minister een cruciale rol ten aanzien van de rechtspraak. In de eerste plaats vormt de rechterlijke macht een onderdeel van de begroting van justitie en draagt de minister in algemene zin zorg voor het reilen en zeilen van de rechtspleging. Ten dele resulteert deze zorg erin dat de minister adequate wetgeving moet initiëren, zoals

31 MvT p. 13.

32 MvT 27 182, p. 13. Zie de discussie in het *NJB* tussen Haak en Ten Kate en Korthals en Cohen: *NJB* 2000, nr. 32, p. 1607 e.v. en bijlagen.

33 *Supra* noot 32. Overigens zij opgemerkt dat de Nationale Ombudsman door de Tweede Kamer wordt benoemd.

*in casu* geschiedt. In de tweede plaats vervult de minister een centrale rol bij het benoemingsbeleid, hoewel door de minister voor de benoeming van rechters nadere procedures zijn vastgesteld die zijn directe invloed mitigeren. In de derde plaats resorteren onder de minister de directeuren beheer gerechten en is de minister belast met de verdeling van de begrotingsgelden over de afzonderlijke gerechten. Langs deze weg heeft de minister overwegende invloed op de bedrijfsvoering bij de rechterlijke colleges.<sup>34</sup>

In de nieuwe situatie beschikt de minister over een aantal bevoegdheden ten aanzien van de gerechten zelf. De rechtsprekende taak blijft als voorheen geattribueerd aan de rechtsprekende macht. Een aantal zaken wordt bij AMvB geregeld. Het gaat bij voorbeeld om de zittingsplaatsen (2.3.1.2), of kwesties die thans in Reglement I en II geregeld zijn (2.1.9). Via de Raad voor de rechtspraak oefent de minister eveneens invloed uit. Primair wordt die invloed uitgeoefend via algemene aanwijzingen of regelgeving (2.6.2.1 e.v.). Belangrijk is dat de minister bevoegd is om de financieringsnorm voor de gerechten vast te stellen (2.6.3.1). De minister beschikt over toezichtsbevoegdheden doch het toezichtsregime is beperkt tot de clausule 'strijd met het recht of het belang van een goede bedrijfsvoering' (2.6.4.2) en bij schorsing en ontslag 'grove taakverwaarlozing' (2.6.4.3).

De begroting voor de rechterlijke macht als geheel vormt een gewoon onderdeel van de justitiebegroting. In het debat is aan de orde geweest of voor de begroting het regime zou moeten gelden van de hoge colleges van staat. Daar zou ook reden voor zijn nu in artikel 16 van de Comptabiliteitswet is bepaald dat over het beheer afspraken worden gemaakt met de hoge colleges van staat 'waarin recht wordt gedaan aan hun staatsrechtelijke positie'. Deze omschrijving is bijzonder passend voor de rechtsprekende macht. De regering heeft echter anders gekozen. De Raad voor de rechtspraak hoeft blijkens het advies van de Raad van State niet in de Grondwet geregeld te worden, met name omdat er zuinig opgetreden moet worden met grondwettelijk regeling van organen die hun waarde nog moeten bewijzen.<sup>35</sup> De Raad voor de rechtspraak wordt in de nieuwe opzet een niet in de Grondwet geregeld orgaan met een binnen onze staatsorganisatie geheel eigen karakter (*sui generis*), dat bepaald wordt door de wijze van samenstellen en de bevoegdheden die aan de Raad toekomen (zie hiervoor). In de literatuur is wel een vergelijking gemaakt met een zelfstandig bestuursorgaan en is geconstateerd dat de Raad zelfs niet de zelfstandige positie van een dergelijk bestuursorgaan verkrijgt.<sup>36</sup> Zowel wat betreft benoeming, ontslag, toezicht en meer algemeen regulering van de financiering van de rechtsprekende macht heeft het bestuur in Nederland bevoegdheden aan zichzelf en de begrotingswetgever toegekend. In het perspectief van de *checks and balances* vormt dit een relevante constatering. Kennelijk heeft de wetgever er behoefte aan om aan het bestuur deze ruime interventiemogelijkheden te geven. Er is ook sprake van een verschuiving ten opzichte van de oude situatie. Vanwege enerzijds de onafhankelijkheid van de rechter en anderzijds de weinig precieze grensbepaling ten opzichte van de gerechten moet de minister van Justitie

34 Ik begrijp de kritiek van Bovend'Eert en Kortmann niet waar zij zeggen dat in de huidige situatie de minister slechts beschikt over beperkte bevoegdheden als het gaat om de rechtsprekende macht en haar functioneren (NJB 2001, nr. 36, p. 1770). In verhouding tot de voorstellen beschikt de minister thans over veel ruimere bevoegdheden.

35 Advies bij de Contourennota modernisering rechterlijke organisatie, 26 352, A.

36 Zie Bovend'Eert en Kortmann, *supra* noot 10

thans met een zekere voorzichtigheid opereren, omdat steeds de onafhankelijkheid van de rechter als waarschuwingsteken kon worden gebruikt. In de nieuwe situatie kan de minister steeds een beroep doen op door de wetgever toegekende bevoegdheden en daarmee is de rechterlijke onafhankelijkheid als argument sterk in waarde gedaald. Bij de toetsing aan het internationale recht zal ik op dit punt terugkomen.

Voor wat betreft de 'staatsrechtelijke verhoudingen' zou ik de volgende kanttekening willen plaatsen. Het feit dat het parlement, evenals de Raad van State en de Nationale Ombudsman hoge colleges van staat zijn en de Raad voor de rechtspraak niet geeft te denken. De positionering van de rechtsprekende macht is in de voorstellen vrij zwak en doet geen recht aan het feit dat de rechterlijke macht één van de hoofdrolspelers in het stelsel van *checks and balances* en wat dat betreft op één lijn zou moeten staan met het parlement. Op termijn zal naar mijn mening in die zwakke positionering verandering moeten komen. Verwerft de Raad voor de rechtspraak wel de bestuurlijke positie die beoogd is, dan lijkt mij opname in de Grondwet wenselijk, ware het alleen al omdat op die wijze dit onderdeel van de organisatie van de staat herkenbaar in de Grondwet omschreven is. Ik zou er voor voorts willen pleiten dat te zijner tijd opname van de Raad voor de rechtspraak plaatsvindt in de Grondwet als hoog college van staat. Tegen die tijd zullen de financiële verhoudingen als het goed is ook voldoende tot klaarheid zijn gebracht, zodat ook de bijzondere budgettaire positie ingevolge de Comptabiliteitswet toegepast kan worden.<sup>37</sup> Het nadeel van de nu voorgestelde situatie is dat de Raad voor de rechtspraak staatsrechtelijk buiten de bestaande orde valt. Het gaat om een orgaan *sui generis*, hoewel het profiel het meest in de richting van een hoog college van staat gaat, dit te meer daar de Raad voor de rechtspraak géén onderdeel vormt van de uitvoerende macht. Gelet op de overzichtelijkheid van onze staatsinrichting moeten dit soort *curiosa* vermeden worden. Overigens blijkt uit de MvT dat de keuze om de Raad voor de rechtspraak niet als hoog college van staat aan te merken berust op de uit de verkokeringsgedachte voortkomende competentieverdeling tussen ministeries. De MvT stelt dat de hoge colleges van staat allen vallen onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, terwijl de Raad voor de rechtspraak onder het ministerie van Justitie moet vallen. Deze competentieverdeling tussen ministeries mag er toch niet toe leiden dat de Raad voor de rechtspraak niet de status van hoog college van staat zal verwerven? Met een eenvoudige aanpassing van artikel 16 van de Comptabiliteitswet zou dit te regelen zijn. Dit soort onzin-argumentaties zouden noch de ministerraad, noch het parlement ongeschonden mogen passeren!

De positionering van de Hoge Raad en de Raad van State vraagt bijzondere aandacht, omdat zij beiden niet vallen onder het regime van de Raad voor de rechtspraak.

De motivering voor deze uitzondering is vrij kort, omdat slechts wordt verwezen naar hun bijzondere positie in het staatsrecht.<sup>38</sup> De Raad van State is een hoog college van staat met deels een functie als adviseur van de wetgever en deels een rechtsprekende taak.<sup>39</sup> De positie van de RvS komt nog aan de orde bij de derde fase van de rechterlijke organisatie, eventueel mede in verband met nadere jurisprudentie van het EHRM inzake de samenloop

37 MvT 27 182, nr. 3, p. 18-19.

38 MvT 27 182, nr. 3, p. 6.

39 Zie hierover mijn bijdrage 'De rechtgever', *NJB* 2001, p. 1191 e.v.

van de advies- en rechtspraakfunctie en de wijze waarop de Afdeling bestuursrechtspraak inhoud meent te moeten geven aan zijn rechtsprekende taak.<sup>40</sup>

De Hoge Raad heeft gelet op zijn functie ten aanzien van de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid een bijzondere positie. Bovendien vervult de Hoge Raad mede een rol in het rechtspositierecht van rechters. De Hoge Raad is niet onder de nieuwe regeling gebracht, in die zin dat in de nieuwe wetgeving de oude structuur hoofdzakelijk gehandhaafd blijft. Op zich is dat al ongelukkig, omdat daardoor de vrij onduidelijke financiële verhoudingen gehandhaafd blijven. Uit de voorgestelde wettelijke regeling valt niet af te leiden in wiens handen de bedrijfsvoering bij de Hoge Raad rust. Hier geldt waarschijnlijk het oude duale stelsel.

Op zich kan natuurlijk wel gezegd worden dat in de hier beschreven positie van de Raad van State en de Hoge Raad redenen te vinden zijn om hen uit te zonderen van deze reorganisatie van de rechterlijke macht. De Memorie van toelichting noemt ze niet en overtuigende redenen zijn het mijns inziens ook niet. Uit systematisch oogpunt ligt het immers voor de hand voor alle rechtspraak één regime te introduceren. Wat betreft de Raad van State lijkt men de problemen voor zich uit te schuiven.<sup>41</sup> De wetgever laadt de verdenking op zich dat met een zekere halfhartigheid niemand de behoefte heeft gehad om aan de huidige positie van beide colleges te tornen. De keerzijde hiervan is dat de naar verhouding sterke positie in onze constitutionele ordening van deze colleges ook niet heeft kunnen bijdragen tot het gezag van de Raad van de rechtspraak. Als het om de rechtsprekende functie gaat, zijn er in de nieuwe situatie drie olifanten: Raad voor de rechtspraak, Raad van State en Hoge Raad, die zullen proberen niet op elkaars tenen te gaan staan, ondertussen moet het echte werk op de werkvloer van de rechtbanken, gerechtshoven en de CRvB en het CvB gedaan worden. Dit niet op de tenen gaan staan geldt bij voorbeeld voor het lastige onderwerp van de bevordering van de uniforme rechtstoepassing en de juridische kwaliteit.<sup>42</sup> Ten aanzien van de uniforme rechtstoepassing en juridische kwaliteit bij de Raad van State en de Hoge Raad heeft de Raad voor de rechtspraak geen enkele taak. Het bestaande rechtseenheidsoverleg tussen de hoogste bestuursrechtelijke colleges, waaraan naast de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ook de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven deelnemen, krijgt hiermee een wat vreemde setting, omdat beide laatste colleges wél onder het regime van de Raad voor de rechtspraak vallen.<sup>43</sup> De wetgever gaat er echter vanuit dat dergelijk overleg in stand blijft.<sup>44</sup> Uit het oogpunt van *checks and balances* ware het wenselijk dat alle met rechtspraak belaste colleges binnen één organisatorisch verband zouden functioneren. Met name de positiebepaling van de Hoge Raad is te betreuren,<sup>45</sup> omdat dit college een voortrekkersrol had kunnen vervullen en denkbaar was bij voorbeeld geweest dat de president

40 Zie hierover (in samenwerking met A.E. Schilder), 'De effectiviteit van het bestuursrecht, Kroniek van het algemene deel van het bestuursrecht', *NJB* 2001, p. 1481 e.v.

41 Zie ook het redactioneel van het *NJCM-bulletin* 2001, nr. 7, p. 847 e.v.

42 De MvT noemt zelf deze onderwerpen, 27 182, p. 6.

43 Dit vormde mede en reden om ook voor deze colleges een uitzondering te maken, hetgeen niet is geschied.

44 Zie over dit onderwerp mijn bijdrage aan C.P.M. Cleiren & G.K. Schoep, *Rechterlijke samenwerking*, Gouda Quint, Deventer 2001.

45 Vgl. N. Huls, Wie bewaakt de eenheid en de kwaliteit van de derde macht? *NJB* 2000, nr. 36, p. 1776-1777.

van de Hoge Raad – met zijn gezag – een rol had gespeeld in de Raad voor de rechtspraak, hoewel ook andere varianten mogelijk zouden zijn geweest.<sup>46</sup>

## 7 Het internationale kader

De betekenis van het internationaalrechtelijke kader voor deze herziening van de rechterlijke organisatie is beperkt.<sup>47</sup> Dit vloeit voort uit het feit dat internationaal eisen worden gesteld aan behoorlijke rechtspraak, die slechts in beperkte mate van invloed zijn op de organisatie van de rechtspraak als zodanig. Een duidelijke illustratie vinden we in de jurisprudentie van het EHRM waar het gaat om de combinatie van de rechtsprekende functie en een adviesfunctie zoals die structureel voorkomt bij de Nederlandse Raad van State en meer incidenteel bij de Hoge Raad. In de zaak *McGonnell* overweegt het EHRM – conform vaste jurisprudentie – dat artikel 6 van het EVRM niet een bepaalde rechterlijke organisatie voorschrijft:

“The Court can agree with the Government that neither Article 6 nor any other provision of the Convention requires States to comply with any theoretical constitutional concepts as such. The question is always whether, in a given case, the requirements of the Convention are met. The present case does not, therefore, require the application of any particular doctrine of constitutional law to the position in Guernsey: the Court is faced solely with questions of whether the Bailiff had the required “appearance” of independence, or the required “objective” impartiality.<sup>48</sup>”

Anders gezegd, de nationale staat heeft een ruime discretionaire bevoegdheid ten aanzien van de inrichting van de rechtspraak. Ook de *Recommendation on the independence, efficiency and role of judges* van de Raad van Europa gaat niet verder dan aan te geven welke (wettelijke) maatregelen op nationaal niveau genomen zouden moeten worden, zonder in detail aan te geven hoe die maatregelen eruit moeten zien.

Ik signaleer dat met de benadering die het EHRM kiest aan de toetsing aan het concept onafhankelijkheid zelf nauwelijks inhoud gegeven kan worden. In de jurisprudentie komt de nadruk te liggen op een tot onpartijdigheid af te leiden gebrek aan onafhankelijkheid. Dit terwijl bij colleges als de Franse *Conseil d'Etat*, het Britse *House of Lords* en de Nederlandse Raad van State ook de onafhankelijkheid als rechterlijk college als zodanig ter discussie staat.

Indachtig deze jurisprudentie van het EHRM voldoet de herziene rechterlijke organisatie aan de criteria van artikel 6 van het EVRM. De rechter is bij de wet ingesteld, institutioneel

46 In verschillende landen is de president van het hoogste rechtscollege voorzitter van de raad voor de rechtspraak. W.J.M. Voermans, De opkomst van Raden voor de rechtspraak in de Europese Unie, in: *Organisatie van de rechtspraak*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer 1999 en W. Voermans en P. Albers, Rechtspraak 21 e eeuw, Verantwoordelijkheid voor de rechtspleging, een rechtsvergelijkend onderzoek naar de positie van de raden voor de rechtspraak in landen van de Europese Unie, WODC en KUB 1999.

47 Zie voor dit kader bijlage IV bij het rapport van de commissie Leemhuis, alsmede F.A.M. Stroink, ‘De betekenis van de Straatsburgse jurisprudentie inzake onafhankelijkheid en onpartijdigheid voor het Nederlandse recht’, *NJCM-Bulletin* 1999, p. 5-32.

48 Overweging 51 zaak *McGonnell*, EHRM 8 februari 2000, *NJCM-Bulletin* 2000 m.n. T. Barkhuysen en AB 2000, 269, met noot L. Verhey.

gezien is voorkomen dat de andere machten zodanige invloed op de rechterlijke oordeelsvorming hebben dat er *in abstracto* een bedreiging voor de onafhankelijkheid of onpartijdigheid van de rechter ontstaat. Slechts in concrete zaken zou kunnen blijken dat Nederland niet aan de verdragseisen voldoet. Aan de orde kan dan zijn de vraag in hoeverre de regeling van de verhouding tussen de Minister van Justitie, de Raad voor de rechtspraak, de gerechtsbesturen en de in een bepaalde zaak betrokken rechters aanleiding geeft tot problemen in verband met de uitgangspunten van een eerlijk proces. Daarbij valt met name te denken aan een viertal kwesties.

- In de eerste plaats de tijdigheid van de rechtspraak en de inzet van rechters. Wanneer de redelijke termijn geschonden is in een concrete zaak, dan kan bij voorbeeld een rol spelen dat de Minister van Justitie over belangrijke bevoegdheden beschikt die van invloed zijn op de redelijke termijn. De werklast van de rechter wordt bepaald door regelgeving bij AMvB (2.6.3.1) en ook de begroting voor de gerechten wordt door hem jaarlijks vastgesteld. Wanneer de Raad voor de rechtspraak al dan niet op instigatie van de gerechten of een bepaald gerecht kanttekeningen heeft geplaatst bij de financieringsruimte dan kan dit een ernstige aanwijzing zijn dat de Minister van Justitie niet alles eraan heeft gedaan om Nederland in de pas te laten lopen met zijn verdragsverplichting. Hier raken we aan een belangrijke consequentie van de nieuwe opzet. Vanwege de duidelijke bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende bij de rechtspleging betrokken organen en de beoogde transparantie kan ook duidelijk aangegeven worden waar de verantwoordelijkheid ligt.<sup>49</sup> In Straatsburg kan moeilijk als argument aangevoerd worden dat het systeem nu eenmaal meebracht dat er een beperkt budget beschikbaar was en dat op gerechtsniveau onjuiste keuzes zijn gemaakt. In Straatsburg telt alleen het resultaat in de individuele zaak! Vanuit een rechterlijke benadering is het voorts denkbaar dat gelet op de ruime bevoegdheden van de minister de bewijslast ten aanzien van de zorg voor voldoende capaciteit c.a. volledig bij de Nederlandse staat ligt.

- In de tweede plaats kunnen beginselen van een eerlijk proces geschonden zijn, wanneer in verband met bij voorbeeld de gerechtskosten (oproepen getuigen, het inschakelen van tolken e.d.)<sup>50</sup> de rechter bepaalde – budgettaire bepaalde – keuzes heeft gemaakt (2.6.3.1). Hierbij kan aan de orde komen in hoeverre de door de Raad voor de rechtspraak toegewezen middelen toereikend waren voor de te maken gerechtskosten en welke invloed het gerechtsbestuur gehad heeft op de rechterlijke oordeelsvorming, door bij voorbeeld regels te stellen. De wetgever gaat ervan uit dat het gerechtsbestuur géén invloed uitoefent, doch dat bestuur is wel verantwoordelijk op basis van integraal management. Ook hier geldt hetzelfde als bij het eerste punt is genoemd: bij een toetsing aan het EVRM telt alleen het resultaat in de individuele zaak, niet de nationale verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De wetgever beperkt de invloed van het gerechtsbestuur waar het gaat om het geven van algemene en bijzondere aanwijzingen met de clausule: 'Bij de uitoefening van de taken, bedoeld in het eerste lid, treedt het bestuur niet in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van

49 Zie de MvT 27 182, nr. 3, p. 69, waar gesproken wordt van 'soms gedetailleerde regels omtrent criteria, maatstaven en voorschriften op grond waarvan moet worden bepaald hoe de Raad en de gerechten worden gefinancierd.'

50 MvT 27 182, p. 69.



alsmede de beslissing in een concrete zaak of in categorieën zaken' (2.2.2.2). Zoals wij zagen geldt ook voor de Raad voor de rechtspraak een dergelijke clausule (2.6.2.6). In het perspectief van het EVRM kan worden gezegd dat de betekenis van deze clausules essentieel is, omdat zowel het gerechtsbestuur als de Raad voor de rechtspraak zich afzijdig moeten houden bij de concrete geschilbehandeling. Wat zou dit kunnen betekenen? Ingevolge het integraal management zal zowel op het niveau van het gerecht als op het niveau van de Raad een (financierbaar) kader voor bij voorbeeld de toepassing van gerechtelijke bevoegdheden die kosten met zich meebrengen worden gegeven. De minister bepaalt immers de ruimte hiervoor (2.6.3.1 en het begrotingsrecht). Stel dat bij een bepaald gerecht naar verhouding veel tolken worden ingehuurd (zonder dat daarvoor een objectieve oorzaak valt aan te wijzen, bij voorbeeld in het geval dat er veel zaken van niet-Nederlanders zouden zijn), dan zal toch gezocht moeten worden naar financiering ervan, omdat welke normering dan ook niet mag leiden tot een beperking van de processuele beoordeling door de rechters die op een zaak zitten. In iedere zaak zal voldaan moeten zijn aan de toets aan artikel 6 van het EVRM en het door de wetgever geïntroduceerde begrotingsregime heeft dan geen enkele betekenis. In de praktijk zal het wel niet zo een vaart lopen. Ook in de *Nota hoofdlijnen AMvB bekostigingen* wordt met het artikel 6 aspect rekening gehouden, in die zin dat de Minister garandeert dat bij overschrijding van het budget, middelen worden toegevoegd, mits voldoende transparant geadministreerd wordt.<sup>51</sup> Het is wel de vraag hoe deze garantie op het niveau van regelgeving in het AMvB zal worden vastgelegd.

· In de derde plaats kan in het verlengde van het voorgaande in de invoeringsperiode van de nieuwe wet- en regelgeving een probleem ontstaan. Uit de nota over het bekostigings-AMvB blijkt dat thans sprake is van ruime bekostigingsverschillen tussen de rechterlijke colleges, in de orde van grootte van tientallen procenten (tussen de hoogste en de laagste, 25% in eerste aanleg en 26% in appel).<sup>52</sup> Het ligt in de bedoeling om deze verschillen weg te werken. Dat betekent dat bepaalde colleges in de komende jaren financiële beperkingen zullen ervaren die slechts oplosbaar zijn wanneer er een wijziging komt in de manier waarop zij met geschillen-beslechting omgegaan. Als in een bepaald college gemiddeld veel tijd wordt gestoken in bepaalde zaken, dan is dat op termijn niet meer houdbaar. De gevolgen van deze wijziging kunnen – als dit niet verstandig wordt aangepakt – in concrete zaken relevant zijn voor een toetsing aan artikel 6 EVRM. Ook hier geldt echter dat het in de praktijk wel zal kunnen meevallen. De gehele operatie vormt geen directe bezuiniging, en er komen in beginsel extra middelen beschikbaar. Dat betekent dat bij correcties naar beneden sprake kan zijn van een beperktere groei van de middelen in plaats van een directe achteruitgang, die naar zijn aard moeilijker op te vangen valt.

· In de vierde plaats kan als mogelijk knelpunt worden genoemd de bevordering van de rechtseenheid. Over dit onderwerp zou meer te zeggen zijn, doch ik beperk mij hier tot het

51 *Kamerstukken II*, 2000-2001, nr. 41, p. 16.

52 *Supra* noot 51.

volgende.<sup>53</sup> De commissie Leemhuis had voorgesteld om aan de Raad en de gerechtsbesturen regelgevende bevoegdheden te geven.<sup>54</sup> Dit – juridiserende – voorstel is gelukkig niet overgenomen.<sup>55</sup> De Raad voor de rechtspraak heeft een ondersteunende rol waar het gaat om de uniforme rechtstoepassing en de bevordering van de juridische kwaliteit (2.6.2.4). De Raad zou een platformfunctie kunnen vervullen, omdat het veelal gaat om kwesties waarvan het belang de individuele gerechten overstijgt. In de rechtspraak tekent zich af dat voor consistente rechtspraak op een aantal terreinen beleid noodzakelijk is (procesrecht/ reglement, strafmaat, alimentatie, schadevergoeding e.d.), met name wanneer het gaat om de invulling van discretionaire rechterlijke bevoegdheden. Dit beleid staat deels los van hetgeen door de hoogste rechters wordt beslist. Ook afspraken tussen hoogste bestuursrechters over uniforme uitleg van de Awb spelen een belangrijke rol. Dit beleid moet landelijk worden vastgesteld, omdat anders de kritiek op kan klinken dat ‘justitie willekeurig handelt’. Dit beleid kan eventueel overgenomen worden in de jurisprudentie van de hoogste rechter, doch bij de Hoge Raad kan de beperking van het cassatie-instituut ertoe leiden dat dit beleid als zijnde van feitelijke aard niet in de beoordeling betrokken kan worden.<sup>56</sup> Hierbij valt te denken aan bij voorbeeld de alimentatienormen.

In de huidige situatie is niet steeds duidelijk op welke wijze dit rechterlijke beleid tot stand komt en in hoeverre rechters zich – in beginsel – aan dit beleid gebonden achten. Sommige vormen van beleid zijn voor de buitenwacht onbekend, zoals de afspraken tussen de hoogste bestuursrechters. Uit het oogpunt van het fair trial beginsel van artikel 6 EVRM kunnen problemen voortvloeien uit rechterlijke afspraken. Het beginsel van hoor en wederhoor impliceert dat alles waarop de rechter zijn oordeel baseert ten processe ter discussie kan worden gesteld. Niet transparant totstandgekomen rechterlijke afspraken, die eventueel niet bekend zijn bij partijen, zijn daarom in strijd met artikel 6 EVRM. De tussenkomst van de Raad voor de rechtspraak kan ertoe bijdragen dat er meer transparantie en ook openbaarheid ontstaat over rechterlijke afspraken. Dit vormt echter geen eenvoudige taak, omdat de verhouding tot de Hoge Raad en de Raad van State niet goed geregeld is. Beide colleges vallen niet onder de Raad voor de rechtspraak en de Raad is aangewezen op wegen van goed overleg om rechtseenheidsafspraken te bevorderen. Belangrijker is nog dat het resultaat uit een oogpunt van wenselijke rechterlijke samenwerking vaak *sub-optimaal* zal zijn. Dat is de vrucht van het compromiskarakter van deze wetgeving op dit punt.

## 8 De effectiviteit

De effectiviteitstoets is in die zin problematisch, dat in de komende jaren zal moeten blijken of de nieuwe opzet van de rechtspleging ertoe leidt dat de rechtsprekend functie ook effectief

53 Zie mijn bijdrage aan C.P.M. Cleiren & G.K. Schoep, *Rechterlijke samenwerking*, Gouda Quint, Deventer 2001 en over Rechtseenheid in: *Grensverleggend staatsrecht, opstellen aangeboden aan C.A.J.M. Kortmann*, Kluwer, Deventer 2001, p. 49 e.v.

54 Zie hierover mijn bespreking Rechtspraak bij de tijd, *NJB* 1998, nr. 9, p. 389 e.v.

55 Zie ook het nader rapport bij de Contourennota, *Kamerstukken II*, 1998-1999, 26 352, A.

56 *De mogelijkheden en grenzen van Rechterlijke samenwerking*, Prinsengrachtreeks 1997/4, uitgave van het Gerechtshof te Amsterdam, hierna: Prinsengrachtreeks 1997/4.

wordt uitgeoefend. Op dat moment valt daar nog weinig over te zeggen. Het weinige dat er valt te zeggen is naar mijn mening het volgende. De effectiviteit is slechts in beperkte mate afhankelijk van de organisatorische structuur. Belangrijk is dat er een rechterlijke 'organisatie' tot stand komt door de invoering van de besturen van de gerechten en de Raad voor de rechtspraak. In de komende jaren kan de rechterlijke macht zijn effectiviteit vergroten door zich doelen stellen, te toetsen of deze doelen gehaald worden en daarvoor publiek verantwoording afleggen. Een belasting voor de effectiviteit vormt de uitzonderingspositie van de Raad van State en de Hoge Raad. Met name de Raad van State formuleert wat betreft de rechtspreekende taak een nogal eenzijdige doelstelling die mijns inziens meer en meer op gespannen voet komt te staan met artikel 6 van het EVRM.<sup>57</sup> De appelfunctie van de Afdeling bestuursrechtspraak plaats de rechterlijke macht die daaraan is onderworpen meer en meer in een moeilijke positie. Uit het oogpunt van effectiviteit is het wenselijk dat voor de rechtspreekende functie binnen één organisatie een heldere doelstelling geformuleerd wordt.

De Raad voor de rechtspraak kan voor de colleges die onder zijn beheer vallen ertoe bijdragen dat de effectiviteit toeneemt. Ook de besturen van de gerechten kunnen op gerechtsniveau deze rol vervullen. Belangrijker is echter dat er een cultuuromslag op gang is gekomen, die als positief moet worden gewaardeerd. De opeenvolging van ZM2000 en het Project versterking rechterlijke organisatie dat een looptijd heeft tot aan de totstandkoming van de Raad voor de rechtspraak vormt hiervan een bewijs. Bij de rechterlijke colleges en met name bij de presidenten van de rechtsbanken is het besef gerezen dat de rechtspreekende functie niet effectief vervuld kan worden door slechts een *output* aan uitspraken afhankelijk van de *input*. Rechtseenheid vormt bij voorbeeld een essentiële functie van de rechtspraak waaraan op verschillende wijzen gestalte kan worden gegeven. Ook de tijdigheid van de rechtspraak is van groeiende betekenis voor onze rechtsorde. Die tijdigheid kan niet worden bereikt door een recht op en neer bewerking van de input. Keuzes moeten worden gemaakt. Bovendien is er een bezinning noodzakelijk op de rechterlijke functie zelf. Dit raakt ook aan de vraag wat uiteindelijk de taakopvatting van de rechter is. Beoordeling van de toewijsbaarheid van een vordering of geschiloplossing, beoordeling van de rechtmatigheid van een besluit *ex tunc*, of geschiloplossing. Beoordeling van de strafbaarheid *sec*, of rechtshandhaving. Ook de verhouding tot het Europese en internationale recht speelt hierbij een belangrijke rol. In hoeverre vervult de rechter een actieve rol bij de integratie van dit recht in het recht dat op nationaal niveau tot stand is gebracht?

De effectiviteit wordt ook gediend met een sterkere oriëntatie op hetgeen de klanten van de rechtspleging wensen. De rechterlijke functie is tot nu toe vrij autonoom vanuit een juridisch en juridiserend perspectief benaderd. Wat er in de rechtspraak gebeurt heeft veelal een hoge juridische kwaliteit. Voldoet wat er gebeurt echter aan waar mensen behoefte aan hebben? Te denken valt bij voorbeeld aan de rol van het slachtoffer in het strafproces, aan de rechtbank als *multi-door courthouse*, waarbij, eventueel na verwijzing, ruimte is voor alternatieve vormen

<sup>57</sup> Zie hierover (in samenwerking met A.E. Schilder), 'De effectiviteit van het bestuursrecht, Kroniek van het algemene deel van het bestuursrecht', *NJB* 2001, p. 1481 e.v.

van conflictoplossing. De experimenten met *mediation* in het echtscheidingsrecht tonen aan dat die geschillen bij voorkeur niet via de rechtszaal moeten worden opgelost.<sup>58</sup>

## 9 Conclusies

Uit het voorgaande blijkt dat het oordeel over de nieuwe wetgeving over het geheel genomen positief kan zijn. De operatie is professioneel aangepakt en door veel vooroverleg is zoveel als mogelijk voorkomen dat er lacunes in de regelgeving optreden. Ook binnen de rechterlijke organisatie zijn stappen gezet die invoering van het nieuwe bestuur voor de gerechten en de Raad voor de rechtspraak zullen vergemakkelijken. Bovendien heeft het Project versterking rechterlijke organisatie ertoe bijgedragen dat binnen de rechtsprekende macht een noodzakelijke cultuurverandering op gang is gekomen. De grote waarde van de voorstellen schuilt erin dat de rechtspraak in Nederland aan effectiviteit kan winnen. De gerechten krijgen een bestuur en de Raad voor de rechtspraak kan een overkoepelende bestuurlijke rol vervullen, zodat voor het eerst in onze geschiedenis de rechtsprekende macht één geheel vormt en systematisch aan effectiviteit en kwaliteit gewerkt kan gaan worden.

Toch valt er ook wel een aantal kritische kanttekeningen te maken. De positie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State als rechterlijk college is om meerdere redenen problematisch. Het is begrijpelijk dat deze operatie niet belast is met dit probleem, tegelijkertijd moet onder ogen gezien worden dat daarmee het probleem vooruit geschoven is. De Hoge Raad is helaas aan de zijlijn blijven staan. Voor de Hoge Raad verandert er vrijwel niets en dat is bij een ingrijpende herziening van de rechterlijke organisatie als hier aan de orde niet goed te begrijpen. De Hoge Raad heeft dan ook weinig invloed op de nieuwe organisatie. Daarmee is de positie van de Hoge Raad verzwakt en de positie van de Raad voor de rechtspraak is niet versterkt met inbreng van het gezag van de Hoge Raad. Het lijkt gewenst dat de Hoge Raad zich in de komende tijd kritisch bezint op zijn rol in onze rechtsorde.

De Raad voor de rechtspraak beschikt over voldoende bevoegdheden om een *meta-rol* in de rechtspleging in Nederland te gaan vervullen. Het is te betreuren dat de Raad voor de rechtspraak niet als hoog college van staat een plaats in ons constitutionele recht heeft gekregen. De Raad voor de rechtspraak vormt een nieuw onderdeel van ons poldermodel: (veel overleg en weinig principes). De nu gekozen *sui generis* positie van de Raad kan slechts van tijdelijke aard zijn.

Er is over de staatsrechtelijke uitgangspunten van deze reorganisatie wel veel geschreven en gediscussieerd, doch toegegeven moet worden dat daarmee geen helder concept van de rol van de rechterlijke organisatie in onze constitutionele ordening dichterbij is gebracht. Kern van de zaak is dat op de rechterlijke macht net als op veel andere sectoren van de samenleving simpelweg het gangbare Haagse sturingsconcept is toegepast. Uiteindelijk wordt tot in de details alles in Den Haag bepaald en geregeld en binnen dat kader mag 'op afstand' geopereerd worden: de inbedding van de begroting voor de rechterlijke macht binnen de justitiebegroting,

58 B.E.S. Chin-A-Fat en M.J. Steketee, *Bemiddeling in uitvoering, evaluatie experimenten scheidings- en omgangsbemiddeling*, VU/Verweij-Jonker Instituut, juni 2001.

## DE REORGANISATIE VAN DE RECHTSPLEGING EN DE ONAFHANKELIJKHEID VAN DE RECHTER

het bekostigings-AMvB, de benoemings-, onslag- en toezichtsbevoegdheden. Juist de bijzondere positie van de rechtspleging zowel nationaal als internationaal had moeten leiden tot meer terughoudendheid. Ondanks de vervagende grenzen binnen de *trias politica*, vormen de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter het belangrijkste constitutionele uitgangspunt.

Bij een toetsing aan artikel 6 van het EVRM blijkt dat de wal het schip keert: als er problemen zijn in individuele zaken drukt vanwege de grote invloed van de Minister van Justitie op hem een zware bewijslast. Nu nationaal gezien geen heldere constitutionele plaatsbepaling voor de rechterlijke macht hebben is uitgewerkt, blijkt het vraagstuk van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter in internationale handen gelegd.