

# VU Research Portal

## Systemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak

van Emmerik, M.L.; Loof, J.P.; Schuurmans, Y.E.; Bakker, Sven; Barkhuysen, T.; Geertjes, G.J.A.; Jeurissen, M.A.; Strating, G.C.; Voermans, W.J.M.

2014

### **document version**

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

van Emmerik, M. L., Loof, J. P., Schuurmans, Y. E., Bakker, S., Barkhuysen, T., Geertjes, G. J. A., Jeurissen, M. A., Strating, G. C., & Voermans, W. J. M. (2014). *Systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak*. (2 ed.) (Research Memoranda). Raad voor de rechtspraak.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)



de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

Research Memoranda

Nummer 2 / 2014

Jaargang 10



# Stelselwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak

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



Michiel van Emmerik, Jan-Peter Loof en Ymre Schuurmans

# Stysteemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak

## **Systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak**

Een onderzoek in opdracht van de Raad voor de Rechtspraak

Mr. dr. M.L. van Emmerik

Mr. dr. J.P. Loof

Mr. dr. Y.E. Schuurmans

Met medewerking van

Mr. S.R. Bakker

Prof. mr. T. Barkhuysen

Mr. G.J.A. Geertjes

M.A. Jeurissen

G.C. Strating

Mr. M. Timmer

Prof. dr. W.J.M. Voermans

# Voorwoord

In het voorjaar van 2013 werd ons door de Raad voor de Rechtspraak de opdracht gegund om onderzoek te doen naar systeemwaarborgen ter bevordering van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechtspraak. Wij hebben dit onderzoek de afgelopen tijd met veel plezier uitgevoerd. Wij zijn daarin op uitstekende wijze met raad en daad terzijde gestaan door een begeleidingscommissie onder de vakkundige leiding van prof. mr. D.J. Elzinga (RUG) en verder bestaande uit mr. K. Schaffels (Rb. Den Haag), mr. R.F.B. van Zutphen (College van Beroep voor het bedrijfsleven/CBb) en vanuit de Raad voor de Rechtspraak, prof. mr. E. Bauw (UvA) (bij afwezigheid vervangen door mr. C. Flaes). Wij zijn de leden van de begeleidingscommissie erkentelijk voor de vruchtbare besprekingen. Wij willen er in dit verband wel nadrukkelijk op wijzen dat natuurlijk alleen wij als auteurs verantwoordelijk zijn voor de inhoud van dit rapport. Ook danken wij de Raad voor de Rechtspraak voor het faciliteren van het onderzoek en het in ons gestelde vertrouwen.

Verder danken wij de diverse vertegenwoordigers uit alle geledingen van de rechtspraak die wij in het kader van dit onderzoek hebben mogen interviewen. Deze dank geldt ook voor onze buitenlandse respondenten die hebben willen meewerken aan het beantwoorden van de questionnaires voor het verkrijgen van een bescheiden blik over de grens in Denemarken, Duitsland, Engeland, Frankrijk en Polen.

Een woord van dank ook aan onze onderzoeksgroep, waarbij prof. mr. T. Barkhuysen en prof. dr. W.J.M. Voermans altijd beschikbaar waren voor nader overleg en op de achtergrond een belangrijke bijdrage hebben geleverd. Een bijzonder woord van dank mag ook niet ontbreken aan mr. S.R. Bakker, de onmisbare kracht achter de schermen die er opgemerkt voor zorgde dat de hele organisatie van het project op rolletjes liep. Daarnaast heeft hij, samen met G.J.A. Geertjes, M.A. Jeurissen, G.C. Strating en M. Timmer, een belangrijke rol gespeeld bij het vergaren van het onderzoeksmateriaal.

In het kader van de transparantie (mede in verband met het onderzoeksthema) hechten wij er, ten slotte, aan te vermelden dat twee leden van ons hierna genoemde auteursteam (eerste en laatstgenoemde) ook rechter-plaatsvervanger zijn.

Leiden, januari 2014

Michiel van Emmerik, Jan-Peter Loof en Ymre Schuurmans

# Inhoudsopgave

	<b>Voorwoord</b>	3
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	9
1.1	Aanleiding van het onderzoek en definities	9
1.2	Doel van het onderzoek	10
1.3	Probleemstelling en onderzoeksvragen	11
1.4	Opzet van het onderzoek	12
<b>2</b>	<b>Normenkader systeemwaarborgen</b>	15
2.1	Introductie	15
2.2	Onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak	15
2.2.1	Nationaal recht: Grondwet en overige wetgeving	15
2.2.1.1	Onafhankelijkheid	16
2.2.1.2	Onpartijdigheid	22
2.2.1.3	Samenvattend	22
2.2.2	Nationale gedragscodes en leidraden voor rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid	23
2.2.2.1	Gedragscode Rechtspraak	23
2.2.2.2	De NVvR-Rechterscode	23
2.2.2.3	Leidraad Onpartijdigheid	24
2.2.2.4	Leidraad Nevenfuncties	25
2.2.2.5	Samenvattend	27
2.2.3	De jurisprudentie van het EHRM over art. 6 EVRM	27
2.2.3.1	Rechtspositionele (of persoonlijke) onafhankelijkheid	29
2.2.3.2	Bescherming tegen externe druk (functionele onafhankelijkheid)	31
2.2.3.3	Onpartijdigheid	33



2.2.3.4	Zaakstoedeling	36
2.2.3.5	Samenvattend	37
2.2.4	Overige Europese normen	38
2.2.4.1	Aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, geadviseerd door de CCJE	39
2.2.4.2	Verdere opinions van de CCJE; de Magna Carta of Judges	40
2.2.4.3	Venice Commission	42
2.2.4.4	European Charter on the statute for judges	43
2.2.4.5	Europese Unie	43
2.2.5	Internationaal recht (inclusief <i>soft law</i> )	45
2.2.5.1	Art. 14 IVBPR en de interpretatie daarvan door het VN-Mensenrechtencomité	46
2.2.5.2	Het werk van de UN Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers	49
2.2.5.3	Basic principles on the Independence of the Judiciary	51
2.2.5.4	Bangalore Principles of Judicial Conduct	51
2.2.5.5	Het Universal Charter of the Judge	52
2.3	Integriteit	52
2.3.1	Grondwet en overige nationale regelgeving	55
2.3.1.1	De Grondwet	55
2.3.1.2	Overige nationale regelgeving met betrekking tot integriteit	56
2.3.1.3	Nationale gedragscodes en leidraden	66
2.3.2	Europese en internationale normstelling	69
2.3.2.1	Jurisprudentie over art. 6 EVRM en art. 14 IVBPR	69
2.3.2.2	Europese en internationale gedragscodes	72
2.4	Bevindingen	75
<b>3</b>	<b>Aandachtspunten in Nederland</b>	<b>80</b>
3.1	Introductie	80
3.1.1	Nederlandse literatuur	80
3.1.2	Internationale assessments	81
3.1.3	Interviews	83
3.2	Nevenfuncties van de rechter en de rechter-plaatsvervanger	86
3.2.1	Nevenfuncties	86
3.2.2	Register nevenfuncties	89
3.2.3	Rechter-plaatsvervanger	90

3.3	Zaakstoedeling	95
3.4	Interne afstemming binnen de rechtspraak	103
3.5	Maatregelen inzake proceseconomie	107
3.6	Integriteitsbeleid	110
3.7	Systeemwaarborgen in Nederland: de sterktes en zwakheden op een rij	118
3.7.1	Regeling met betrekking tot nevenfuncties, incompatibiliteiten en rechter-plaatsvervangerschap	118
3.7.2	Zaakstoedeling	120
3.7.3	Interne afstemming versus individuele autonomie	121
3.7.4	Proceseconomie versus zorgvuldige berechting	121
3.7.5	Controle op integriteit	122
<b>4</b>	<b>Externe rechtsvergelijking naar systeemwaarborgen</b>	<b>125</b>
4.1	Introductie: duiding van de inrichting van systeemwaarborgen in vijf Europese landen	125
4.1.1	Duitsland	126
4.1.2	Engeland	129
4.1.3	Frankrijk	135
4.1.4	Polen	139
4.1.5	Denemarken	143
4.2	Nevenfuncties	146
4.3	Zaakstoedeling	154
4.4	Maatregelen inzake proceseconomie	159
4.5	Bevindingen	162
<b>5</b>	<b>Slotbeschouwing en aanbevelingen</b>	<b>166</b>
5.1	Algemeen beeld	166
5.2	Aard van de aanbevelingen	167
5.2.1	Juridische versus niet-juridische maatregelen	167
5.2.2	<i>Hard law</i> versus <i>soft law</i>	168
5.3	Nevenfuncties	170
5.4	Zaakstoedeling	171
5.5	Interne afstemming	171
5.6	Maatregelen inzake proceseconomie	172
5.7	Integriteitsbeleid	173
5.8	Aanbevelingen	174

	<b>Summary</b>	176
	<b>Bijlagen</b>	
1	Vragenlijst Nederland	187
2	Overzicht van functies van de geïnterviewden	189
3	Questionnaire rechtsvergelijking	191
4	Overzicht van functies van de respondenten op de questionnaires	193
	<b>Over de auteurs</b>	195
	<b>Literatuurlijst</b>	196

# Inleiding

## 1.1 Aanleiding van het onderzoek en definities

Aanleiding voor dit onderzoek is de Agenda van de Rechtspraak 2011-2014, die onder meer is gericht op het doorlichten en zo nodig versterken van de zogenoemde systeemwaarborgen ter bevordering van de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechterlijke macht.

In alle rechtsstaten bestaan systemen om de kerneigenschappen of kernwaarden van de rechtspraak – onpartijdigheid, onafhankelijkheid en integriteit – te waarborgen. In het kader van dit onderzoek worden ‘systeemwaarborgen’ dan ook gedefinieerd als systemen die beogen de ‘kernwaarden’ van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechtspraak te waarborgen.

Duidelijke voorbeelden van systeemwaarborgen zijn de regelingen met betrekking tot:

- benoeming en ontslag van rechters;
- verschoning en wraking van rechters;
- tuchtrecht;
- incompatibiliteiten;
- toedeling van zaken.

Hierbij zou ook nog nader onderscheid kunnen worden gemaakt tussen ‘harde’ systeemwaarborgen, namelijk juridisch bindende regels, zoals vastgelegd in grondwetten, wetten en andere regelingen. Onder ‘zachte’ systeemwaarborgen kunnen dan worden verstaan juridisch niet-bindende codes, richtlijnen etc., die de rechterlijke macht vooral zichzelf oplegt. Dit onderscheid zegt overigens nog niets over de effectiviteit van de onderscheiden systeemwaarborgen. Juridisch niet-bindende regels zouden in de praktijk weleens effectiever kunnen zijn dan sommige bindende regels.

Het gezag van de rechterlijke macht is anno 2014 niet meer vanzelfsprekend en moet meer dan ooit verdiend worden. Verder ligt het opereren van de rechterlijke macht, zowel voor als achter de schermen, steeds meer onder een vergrootglas<sup>1</sup> en worden er meer en meer vraagtekens gesteld bij binnen de rechterlijke macht gebruikelijke praktijken. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het toewijzen van zaken aan bepaalde rechters binnen een gerecht en banden tussen rechters en partijen. Ook nevenfuncties van

1. Zie ook het recente rapport van de WRR over transparante rechtspraak: Broeders e.a. 2013.

rechters genieten meer en meer belangstelling.

Daarmee komt vanzelf ook de vraag aan de orde of de implementatie en verankering in Nederland van de noodzakelijke systeemwaarborgen ter bevordering van de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit nog toereikend is en of sprake is van een in voldoende mate georganiseerde en gestructureerde controle op onpartijdig en integer gedrag binnen de gerechten. Onder het vergrootglas en met de kritische blikken van buitenstaanders worden vanzelfsprekendheden immers op zijn minst uitgedaagd. De voorbeelden daarvan in de media en de juridische literatuur zijn legio.

## 1.2 Doel van het onderzoek

Dit onderzoek verkent de mate waarin het Nederlandse rechtssysteem in overeenstemming is met normen, waaraan rechtspraak in een democratische rechtsstaat moet voldoen om de kernwaarden onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit te waarborgen. Het beziet de kwetsbaarheden in het Nederlandse rechtssysteem en doet zo nodig voorstellen tot aanscherping van de Nederlandse normen.

Het onderzoek richt zich op de kernwaarden waaraan onafhankelijke, onpartijdige en integere rechtspraak moet voldoen. Het functioneren van de verschillende systeemwaarborgen, zoals tuchtrecht en verschoning en wraking, vormt niet zelfstandig voorwerp van onderzoek. Deze verschillende systeemwaar-

borgen beslaan dermate omvangrijke onderwerpen, dat binnen het bestek van dit onderzoek geen ruimte bestaat om al die regels in kaart te brengen, hun toepassing te onderzoeken en te evalueren. Dit onderzoek legt de nadruk op het internationale normenkader en legt dit kader naast de Nederlandse normering van de kernwaarden betreffende onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit. Het beziet vervolgens de kwetsbare kanten van de Nederlandse rechtspraak en geeft aan wat de sterke en zwakke kanten zijn van de normering in het Nederlandse recht. Vervolgens vindt een externe rechtsvergelijking plaats. Doel van dit rechtsvergelijkende onderzoek is om de aard van het Nederlandse normenkader nader te duiden, te bezien in welke mate de kwetsbaarheden zich ook in andere rechtstelsels voordoen en welke systeemwaarborgen daar zijn getroffen om de rechtspraak te versterken. Een strikt onderscheid tussen systeemwaarborgen en overige (wettelijke) maatregelen valt daarbij overigens niet te maken; dat zou een duidelijk onderscheid tussen hoofdregels en meer gedetailleerde uitvoeringsregels impliceren. Een dergelijk onderscheid is ook niet nodig. Doel van het onderzoek is om de kernwaarden van rechterlijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit te versterken; alle regels die deze kernwaarden versterken, zijn voor het onderzoek van belang. Uiteraard zal daarbij de focus zo veel mogelijk op hoofdregels worden gelegd.

De uitkomsten van het onderzoek kunnen worden gebruikt als input voor de advisering

aan de Raad voor de Rechtspraak en aan de Presidentenvergadering over de wenselijkheid van aanscherping van de huidige inrichting van de systeemwaarborgen. De rechtspraak kan daarmee van een sterker rechtsstatelijk fundament worden voorzien. Ook kan het onderzoek bijdragen aan maatregelen die ervoor zorgen dat de rechtspraak minder kwetsbaar wordt voor kritiek en – als gevolg daarvan – aantasting van haar gezag. Daarbij moet echter wel voorop worden gesteld dat met een betere implementatie en verankering van de bedoelde waarborgen alleen, de rechterlijke macht niet uit de gevarezone is. Het gezag van de rechterlijke macht is niet alleen afhankelijk van juridische normen en haar eigen handelen, maar ook van optreden van andere actoren, zoals politici en media. Tegelijk ligt er met een adequate implementatie en verankering van de systeemwaarborgen wel een steviger fundament, van waaruit mogelijke gezagsproblemen verder aangepakt kunnen worden.

Interessant is dat de Raad voor de Rechtspraak zelf feitelijk ook kan worden gezien als een instituut waarmee de systeemwaarborgen worden geïmplementeerd. Deze is immers onder meer bedoeld als 'buffer' tussen de rechters en het financierende ministerie en zou aldus kunnen bijdragen aan onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak. Dit onderzoek richt zich echter, in overleg met de opdrachtgever, in het bijzonder op de individuele onafhankelijkheid (en onpartijdigheid) van de rechter en niet zozeer op de institutionele onafhankelijkheid. De onder-

zoekopdracht vraagt primair naar mogelijke versterkingen van de rechterlijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit, die de rechterlijke macht zelf kan bewerkstelligen.

### 1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Onderhavig onderzoek beoogt op de volgende probleemstelling een antwoord te vinden.

Voldoet de rechtspraak in Nederland aan de normen die in een democratische rechtsstaat aan de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechtspraak worden gesteld, wat zijn de kwetsbare kanten van de Nederlandse rechtspraak en geven deze aanleiding de huidige systeemwaarborgen aan te scherpen, mede in het licht van de wijze waarop die waarborgen in met ons land vergelijkbare landen zijn vormgegeven?

Deze probleemstelling valt uiteen in vier deelvragen, die respectievelijk worden behandeld in hoofdstuk 2 t/m 5.

1. Wat zijn de normen waaraan de rechtspraak in een democratische rechtsstaat moet voldoen om de kernwaarden onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit te waarborgen? Daarbij zullen grondwettelijke normen, normen uit verdragen (in het bijzonder het EVRM), maar ook *soft law*-bepalingen centraal staan (hoofdstuk 2).
2. Op welke wijze zijn die kernwaarden vormgegeven in Nederland en welke

knelpunten doen zich daarbij voor?  
(hoofdstuk 2 en 3)

3. Op welke wijze zijn die kernwaarden (met de nadruk op de in Nederland gesignaleerde knelpunten) vormgegeven in landen die aan dezelfde internationale verdragen (in het bijzonder het EVRM) zijn gebonden? (hoofdstuk 4)
4. Gelet op het voorgaande, in hoeverre en op welke wijze moeten de huidige systeemwaarborgen in ons land worden aangescherpt? (hoofdstuk 5)

De bevindingen naar aanleiding van de onderzoeksvragen behoeven de nodige interpretatie. Uit het onderzoek zal niet snel dwingend volgen dat een bepaalde Nederlandse regeling moet worden aangepast. Van de sturende werking van de bindende internationale normen op het terrein van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit moet namelijk van tevoren niet te veel worden verwacht. Deze internationale normen laten de betrokken staten in de regel de nodige ruimte om het beoogde resultaat te bereiken. De normen neergelegd in *soft law* in de vorm van codes en aanbevelingen, zijn meestal meer precies van aard. Maar ook van deze normen gaat, uit hun aard, weinig dwingende werking uit. Dat zelfde kan worden gezegd van de wijze van normering van de kernwaarden in de diverse buitenlandse rechtsstelsels. Deze beperkingen laten echter onverlet dat het onderzoek wel licht werpt op de staat van de normering van de kernwaarden in het Nederlandse rechtssysteem. In vergelijking

met de internationale normen en de normering in diverse buitenlandse rechtsstelsels, kan de aard van de Nederlandse normering worden geduid, met inbegrip van de meer kwetsbare kanten die zij kent. Die kwetsbare kanten zal het onderzoeksrapport benoemen, waarbij het aanbevelingen zal doen om op die specifieke punten de kernwaarden te versterken. Op de vraag op welke wijze vervolgens een dergelijk onderwerp (bijvoorbeeld de zaaktoedeling) moet worden aangepast, kan het rapport geen eenduidig antwoord geven. Versterking van deze kernwaarden kan immers op verschillende wijzen plaatsvinden: door maatregelen van juridische aard, maar ook door organisatorische maatregelen, door meer informatievoorziening of door veranderingen in de cultuur binnen de rechterlijke macht. Ook binnen het juridische domein geldt diversiteit, in die zin dat zowel de wetgevende als de rechtsprekende macht de nadere normstelling op zich kan nemen. In de slotbeschouwing zal uitvoeriger op deze afwijkingen worden ingegaan. Daar waar een maatregel direct de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid dreigt te raken, zal het onderzoeksrapport sterkere aanbevelingen doen en voor een wijziging van wetgeving pleiten.

#### 1.4 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een studie naar regelgeving, *soft law*, jurisprudentie en literatuur. Voor het signaleren van knelpunten in de Nederlandse praktijk zijn in

aanvulling daarop 25 interviews (waarvan twee dubbelinterviews) gehouden met vertegenwoordigers van de rechterlijke macht (27 rechters en twee leden van het Openbaar Ministerie) in al haar geledingen, zowel qua gerecht, rechtsgebied, regio als functie. De interviews zijn afgenomen met behulp van een gestandaardiseerde vragenlijst (zie bijlage 1). De interviews vonden plaats op basis van anonimiteit. Bij de onderzoekers bevinden zich de geluidsbestanden van de interviews (op twee na, vanwege bezwaren tegen opname) en de schriftelijke verslagen van alle gesprekken. In bijlage 2 staat een geanonimiseerd overzicht van de (functies van de) geïnterviewden. Op deze wijze is zicht verkregen op de vanuit de rechterlijke macht zelf ervaren knelpunten. In overleg met de opdrachtgever is ervoor gekozen om geen interviews te houden met burgers, advocatuur, media, politici etc. De nadruk van dit onderzoek ligt op de vraag in welke mate de rechterlijke macht zelf de potentie heeft knelpunten te signaleren en zo mogelijk op te lossen.

### Rechtsvergelijking

In het kader van de rechtsvergelijking is in aanvulling op het literatuur- en jurisprudentie-onderzoek gewerkt met gestandaardiseerde questionnaires (zie bijlage 3). Deze questionnaires bevatten specifieke vragen naar aanleiding van de in Nederland gesignaleerde aandachtspunten.

Bij een onderzoek als het onderhavige is de keuze van de landen van groot belang. Conform de wens in de Startnotitie van de Raad

voor de Rechtspraak is *Duitsland* als eerste onder de loep genomen. Dit land is namelijk een voorbeeld van een land met een strikte regeling op het terrein van de centraal staande waarborgen, waarbij veel kernwaarden een regeling in de Grondwet hebben gevonden. Daarnaast is *Engeland*<sup>2</sup> gekozen als een land met een *common law* traditie, waarin de kernwaarden juist op andere wijze dan grondwettelijke codificatie zullen zijn gerealiseerd. Een aantal recente ontwikkelingen ter versterking van de systeemwaarborgen maakt dit land extra interessant, zoals het uitschakelen van de rechtsprekende rol van de House of Lords, mede onder druk van EVRM-normen. Ook is gekeken naar *Frankrijk*, nu de organisatie van de Nederlandse rechtspraak van origine grote overeenkomst vertoont met het Franse stelsel. Vervolgens komt *Polen* aan de orde als land dat relatief recent is getransformeerd naar een democratische rechtsstaat en waar ook de nodige integriteitsvragen aan de orde zijn. Ten slotte is conform de wens in de Startnotitie een Scandinavisch land bestudeerd. Daarbij is gekozen voor *Denemarken* mede omdat dit land de afgelopen jaren, net als Nederland, onder invloed van extremere ontwikkelingen in de politiek kampte met gezagserosie van autoriteiten.

De voor dit onderzoek gebruikte questionnaires zijn verstuurd naar vertegenwoordigers uit de rechterlijke macht, de wetenschap en de uitvoerende macht (met name van het Ministerie van Justitie). Voor een overzicht van de functies van deze respondenten, die op basis van anonimiteit reageerden, verwijzen wij naar

2. Zie hoofdstuk 4 voor meer uitleg over waarom niet voor het Verenigd Koninkrijk als geheel is gekozen.



bijlage 4. In aanvulling daarop vonden in Polen *life* gesprekken plaats met een rechter uit de Hoge Raad, een ondersecretaris-generaal en ambtenaren van het Ministerie van Justitie en enkele academici. Ook van deze gesprekken bevinden zich verslagen bij de onderzoekers.

Het thema van het onderzoek naar normering van de kernwaarden van rechterlijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit is zo breed dat een externe rechtsvergelijking met vijf verschillende landen aanzienlijke beperkingen kent. Binnen het bestek van dit onderzoek is het onmogelijk uitvoerige en diepgaande rechtsvergelijkende exercities te

entameren. Dit betekent dat per land aan de hand van literatuurstudie en de antwoorden op de questionnaires kort een aantal hoofdkenmerken van het rechtssysteem in kwestie wordt geschetst. Vervolgens komt de vraag aan bod of zich recentelijk op dit terrein relevante spanningen hebben voorgedaan.

Daarna gaat de rechtsvergelijkende studie nader in op enkele thema's die als kwetsbaarheden van het Nederlandse systeem zijn gekarakteriseerd en beziet zij met welke systeemwaarborgen die thema's in de buitenlandse rechtsstelsels zijn omgeven. In het slothoofdstuk zullen deze bevindingen in de aanbevelingen worden betrokken.

# Normenkader systeemwaarborgen

## 2.1 Introductie

In dit hoofdstuk staan de normen centraal waaraan de rechtspraak in een democratische rechtsstaat moet voldoen om de kernwaarden onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit te waarborgen. Daarbij zullen grondwettelijke normen, garanties uit verdragen (in het bijzonder het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR)), maar ook *soft law*-bepalingen aan de orde komen. Vooropgesteld moet worden dat het niet gaat om een uitputtende en diepgravende beschrijving tot in alle details van deze kernwaarden. Veeleer gaat het om een beschrijving op hoofdlijnen met nadere literatuurverwijzingen naar eerdere studies, met bij de behandeling van de Europese en internationale normen een speciaal oog voor de in het bijzonder voor de Nederlandse rechtspraak relevante garanties. Vanwege

het grotere belang voor de rechtspraak worden na het nationale kader eerst de Europese normen besproken, voordat we besluiten met het internationale normenkader.

## 2.2 Onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak

### 2.2.1 Nationaal recht: Grondwet en overige wetgeving

Vooropgesteld moet worden dat een algemeen recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter op dit moment ontbreekt in de Grondwet. Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties liet onlangs namens het kabinet aan de Eerste Kamer weten dat de motie *Lokin-Sassen c.s.*,<sup>1</sup> waarin de regering werd verzocht een wetsvoorstel op te stellen om een dergelijk recht in de Grondwet op te nemen, toch zal worden uitgevoerd (anders dan het vorige kabinet liet weten).<sup>2</sup> Op dit

1. *Kamerstukken I* 2012/13, 31 570, nr. C.

2. *Kamerstukken I* 2013/14, 31 570, nr. H. In de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 25 september 2013 aan de Eerste Kamer schrijft de minister onder meer: 'Mede namens de minister van Veiligheid en Justitie kan ik u meedelen dat ter uitvoering van deze motie de voorbereidende werkzaamheden ter zake van het opstellen van een voorstel van wet tot wijziging van de Grondwet ter hand zijn genomen. In dat kader vindt onder andere nadere studie plaats naar de relevante literatuur, jurisprudentie en internationale en nationale regelgeving. (...) Beoogd wordt deze voorbereidende werkzaamheden te laten resulteren in een conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet dat in (internet)consultatie kan worden gegeven in het voorjaar van 2014.'

punt wordt hiermee alsnog het advies van de Staatscommissie Grondwet gevolgd, evenals van twee daartoe strekkende voorstudies.<sup>3</sup>

### 2.2.1.1 Onafhankelijkheid

#### Verschillende verschijningsvormen

Onafhankelijkheid kent verschillende verschijningsvormen. Klassiek is de tweedeling in persoonlijke en zakelijke onafhankelijkheid. De persoonlijke onafhankelijkheid ziet op de rechtspositie van de rechter en omvat de zekerheid dat hij in zijn oordeelsvorming niet gestuurd wordt door enige vrees voor het verlies van zijn baan of juist de hoop op een promotie bij een vonnis dat zijn werkgever al dan niet gunstig uitkomt. De zakelijke onafhankelijkheid belet de wetgevende en uitvoerende macht om te interveniëren in de inhoudelijke beoordeling van zaken.<sup>4</sup> Een andere veelbesproken vorm van onafhankelijkheid is de institutionele onafhankelijkheid: de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht *an sich* ten opzichte van de overige staatsmachten.<sup>5</sup> Zowel de zakelijke als de institutionele onafhankelijkheid vormt een spiegelbeeld van de persoonlijke onafhankelijkheid. De institutionele gaat uit van een geheel onafhankelijke staatsmacht, waar de individuele rechter maar een onderdeel van vormt. De zakelijke onafhankelijkheid ziet vooral op de bescherming van de individuele rechter tegen dergelijke ongewenste inmengingen. De verschillende vormen van onafhankelijkheid vertonen zo-

doende overlap. De lijnen zijn ook enigszins vloeiend, mede omdat het nastreven van slechts één vorm van onafhankelijkheid geen enkele garantie biedt voor een volkomen onafhankelijk rechterlijk apparaat. Alle elementen samen bezien – kan de rechter ontslagen worden, kan de minister aan de rechterlijke macht bindende aanwijzingen geven etc. – zullen pas leiden tot een oordeel over de vrijheid die de rechterlijke macht toekomt. Zo vallen genoemde onafhankelijkheden nader uit te werken in onder meer politieke en interne onafhankelijkheid.<sup>6</sup> Van een rechter kan niet worden gevraagd dat hij de heersende politieke lijn volgt, noch dat hij klakkeloos volgt wat andere rechters doen of zich concrete aanwijzingen laat welgevallen – ook hogere rechtspraak bindt de individuele rechter niet, zij het dat afwijking natuurlijk wel snel tot vernietiging van de uitspraak zal leiden. Zaligmakend zijn al deze typen van onafhankelijkheid niet, zeker nu auteurs onderling van mening lijken te verschillen over de exacte reikwijdte van de verschillende typen.<sup>7</sup> Zoals later zal blijken, hanteert bijvoorbeeld het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) niet een dergelijk gesegmenteerd onafhankelijkheidsbegrip. Daar houdt men zich vooral bezig met de onafhankelijkheid als alomvattend begrip. Aan deze onafhankelijkheid kan vervolgens op objectieve gronden (die zien op de relatie tussen de rechter en de overige staatsmachten) en subjectieve gronden (ten aanzien van de relatie tussen rechter

3. Rapport Staatscommissie Grondwet 2010; De Lange, Leeuw & Mevis 2009; Barkhuysen, Van Emmerik & Gerards 2009 en recent ook Leeuw 2013.

4. Van den Eijnden 2011, p. 18 e.v.

5. Zie o.a. Bovend'Eert 2008 en Verhey 2001, p. 20-21, onder verwijzing naar Duynstee 1974, p. 35 e.v.

6. Zie voor een waslijst van mogelijke onderscheidingen Van den Eijnden 2011, p. 18-21, met meer verwijzingen.

7. Van den Eijnden 2011, p. 20.

en procespartijen) afbreuk worden gedaan. Die afbreuk kan ook bestaan uit het wekken van de schijn van afhankelijkheid.

## Grondwet en Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren: rechtspositionele onafhankelijkheid

De nationale regelgeving inzake onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, is te herleiden tot hoofdstuk 6 van de Grondwet (Gw), waar slechts de rechtspositionele onafhankelijkheid wordt gewaarborgd.<sup>8</sup> In het bijzonder zijn art. 116 en 117 hier van belang:

### Art. 116

1. De wet wijst de gerechten aan die behoren tot de rechterlijke macht.
2. De wet regelt de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de rechterlijke macht.
3. De wet kan bepalen, dat aan rechtspraak door de rechterlijke macht mede wordt deelgenomen door personen die niet daartoe behoren.
4. De wet regelt het toezicht door leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast uit te oefenen op de ambtsvervulling door zodanige leden en door de personen bedoeld in het vorige lid.

### Art. 117

1. De leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast en de procureur-generaal bij de Hoge Raad worden bij Koninklijk Besluit voor het leven benoemd.

2. Op eigen verzoek en wegens het bereiken van een bij de wet te bepalen leeftijd worden zij ontslagen.
3. In de gevallen bij de wet bepaald kunnen zij door een bij de wet aangewezen, tot de rechterlijke macht behorend gerecht worden geschorst of ontslagen.
4. De wet regelt overigens hun rechtspositie.

Een eerste relevant punt om bij stil te staan naar aanleiding van deze grondwetsartikelen is de benoeming van rechters door de regering. In de staatsrechtelijke literatuur wordt deze benoeming door de regering doorgaans niet als problematisch aangemerkt. Illustratief is Bovend'Eert, die opmerkt dat deze benoeming geen beperking van de onafhankelijkheid met zich brengt, nu de onafhankelijkheid pas ziet op het werk van de rechter na zijn benoeming, vrij van onheuse invloeden. Deze handelwijze levert rechters juist enige democratische legitimatie op en vormt bovendien een van de weinige *checks and balances* op de rechterlijke macht vanuit de regering.<sup>9</sup> Art. 117 bevat ruime waarborgen voor de persoonlijke of rechtspositionele onafhankelijkheid van rechters. De benoeming voor het leven – in de praktijk tot de zeventigste verjaardag, zie art. 46h Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) – maakt dat een deugdelijke, maar aan welke partij dan ook onwelgevallige uitspraak nooit zal leiden tot ontslag. Ook hoeven uitspraken nu niet te worden afgestemd op een mogelijke herbenoeming.

8. Verhey 2001, p. 22.

9. Bovend'Eert 2008, p. 163-164.

Art. 116, lid 4, voegt hieraan toe dat toezicht op de rechtspraak een interne aangelegenheid van de rechtsprekende macht is – waarmee enige vrees voor tuchtrechtelijk ingrijpen door andere staatsmachten direct van de hand kan worden gedaan. Dit toezicht is grondiger uitgewerkt in hoofdstuk 6A (art. 46b-46q) van de Wvra. Als mogelijke disciplinaire maatregelen worden in dit hoofdstuk genoemd: de schriftelijke waarschuwing, schorsing, ontslag en herplaatsing. Hierbij moet opgemerkt worden dat deze laatste sanctie, te vinden in art. 46k, niet als mogelijkheid wordt genoemd in de Grondwet. Ook is relevant dat de waarborgen betreffende disciplinaire maatregelen, schorsing en ontslag slechts van toepassing zijn op de rechters die voor het leven zijn benoemd – overige rechterlijke ambtenaren kunnen hierop geen aanspraak maken (art. 46c Wvra). Het aantal disciplinaire maatregelen dat aan hen opgelegd kan worden, is getuige art. 34 e.v. Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren beduidend ruimer.

Schorsing en ontslag, anders dan bij verzoek van de vertrekkende rechter zelf, worden slechts door de Hoge Raad uitgesproken en onder op voorhand bepaalde omstandigheden. Daarbij moet worden aangetekend dat schorsing niet als bestraffende maatregel is bedoeld, maar meer als 'bijkomstigheid' in geval van vervolging, veroordeling of een lopende ontslagprocedure. Slechts voor de schriftelijke waarschuwing als maatregel is

geen betrokkenheid van de Hoge Raad vereist, tenzij de gewaarschuwde daar zelf (plaatsvervangend) raadsheer of vicepresident is, of president van een gerechtshof.

Met deze (grond)wettelijke waarborgen wordt art. 6 EVRM voorbijgestreefd, aangezien dat artikel benoeming voor het leven noch het opleggen van disciplinaire maatregelen door de rechterlijke macht zelf eist (zie hierna).

Op 3 april 2013 is een wetsvoorstel gepresenteerd met als doel het introduceren van meer maatregelen tegen voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren, te onderscheiden in disciplinaire maatregelen en orde- en sturingsmaatregelen. Het arsenaal van disciplinaire maatregelen zal dan bestaan uit de schriftelijke berisping,<sup>10</sup> de schorsing als sanctie en het disciplinair ontslag. De orde- en sturingsmaatregelen zullen dan omvatten:

- overplaatsing als sanctie;
- inhouding van bezoldiging bij het niet verrichten van werk;
- buitenfunctiestelling bij een verzoek om schorsing.

Op deze wijze lijkt te worden voorzien in een wat meer glijdende schaal van sanctiemogelijkheden, passend tussen de thans in te zetten waarschuwing of het ontslag.<sup>11</sup>

### Rechtspositionele onafhankelijkheid bestuursrechtelijke colleges

Voor de rechtsprekende leden van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van

10. De huidige schriftelijke waarschuwing zal worden vervangen door de schriftelijke berisping. Deze kan worden opgelegd door de president van het betreffende gerecht of de Hoge Raad.

11. Wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren in verband met de uitbreiding van de mogelijkheden om ten aanzien van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren disciplinaire maatregelen op te leggen en tevens andere maatregelen te treffen. Opengesteld voor internetconsultatie van 3 april-1 juni 2013, zie [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl), moet nog bij de Tweede Kamer worden ingediend.

State, de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) gelden enigszins afwijkende normen. De Wet op de Rechterlijke Organisatie (Wet RO) merkt hen namelijk in art. 1 sub b niet aan als rechterlijke ambtenaren. De Wrra is op hen dus evenmin van toepassing. De rechtspositie van de leden van de Raad van State (alsmede van de staatsraden in buitengewone dienst) is, op last van art. 74 Gw, geregeld in de Wet rechtspositie Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale Ombudsman. Deze wet ziet echter vooral op de bezoldiging. Echter, via de Wet op de Raad van State (Wet RvS) verschilt de rechtspositie van staatsraden niet sterk met die van rechters. Hoofdstuk 6a (disciplinaire maatregelen en ontslag) Wrra is van toepassing op leden van de RvS, waarbij alleen wat terminologie wordt vervangen (art. 3 Wet RvS). Eveneens zijn de opleidingsvereisten uit art. 5 Wrra van toepassing op rechtspreekende staatsraden en ambtenaren van staat (art. 2 lid 4, art. 12 Wet RvS). Benoeming wordt apart in de Wet RvS geregeld. Ten aanzien van het CBb komt men bij de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie (Wbb) uit. De organisatie van de rechtspreekende taak van het CBb wordt echter via art. 4 Wbb goeddeels ingevuld door de Wet RO. De Wrra is vervolgens vrijwel integraal van toepassing op de rechtspreekende leden, met uitzondering van enkele bepalingen betreffende benoeming. De CRvB, ten slotte, krijgt vorm via de Beroepswet (Bw), een wet die qua

normering van het gedrag van de rechtspreekende leden van de Raad identiek is aan de Wbb. De gerechtsambtenaren die werkzaam zijn bij de bestuursrechterlijke colleges, vallen gewoon – net als bij de andere gerechten – onder de Ambtenarenwet.

### Zakelijke/functionele onafhankelijkheid

De zakelijke onafhankelijkheid is niet als zodanig vastgelegd in de Grondwet. De grondwetgever lijkt ervan uit te gaan dat met de enkele rechtspositionele onafhankelijkheid de buit binnen is.<sup>12</sup> Bovend'Eert meent dat de regering bij de grondwetsherziening ten onrechte heeft aangenomen dat rechtspositionele waarborgen voldoende zijn om de onafhankelijkheid van de rechter te waarborgen. Daarvoor is ook het bieden van waarborgen voor zakelijke (functionele) onafhankelijkheid en voor institutionele onafhankelijkheid nodig.<sup>13</sup> Voor functionele onafhankelijkheid relevante aspecten, zoals de beslissingsvrijheid van de rechter, een verbod op kritiek van Kamerleden of ministers zolang de zaak *sub judice* is en de regel dat geen ambt van de uitvoerende of wetgevende macht de rechter aanwijzingen kan geven, zijn echter niet grondwettelijk vastgelegd.<sup>14</sup> De Wet RO ondervangt dit laatste gelukkig wel ten dele. De voornaamste waarborgen zijn daarin de onafhankelijkheidsexcepties in art. 23, lid 2 en 3, en art. 24 (ten aanzien van het gerechtsbestuur), art. 96 (ten aanzien van de Raad voor de Rechtspraak) en art. 109 (ten aanzien van de minis-

12. *Kamerstukken II 1979/80*, 16 162, nr. 3, p. 19.

13. Zie over het begrip 'institutionele onafhankelijkheid', Mak 2008, p. 126.

14. Bovend'Eert 2008, p. 21 en 23. Over de vraag of dit nodig en wenselijk is, is ook wel discussie mogelijk. Zie op dit punt bijvoorbeeld Gommer, Woerdman & Lammers 2008, p. 35-43, die een codificatie van het *sub judice*-beginsel niet nodig achten. Vgl. ook Gommer 2008. Dit proefschrift werd sterk bekritiseerd door o.a. Kaptein, zie Kaptein 2009, p. 39-42.

ter). Deze excepties bewerkstelligen dat de procesrechtelijke behandeling en inhoudelijke beoordeling van zaken bij uitsluiting aan de rechter is. De instanties die op grond van de Wet RO belast zijn met beheers- of coördinerende taken binnen de rechterlijke macht – waaronder de bevordering van juridische kwaliteit en uniforme rechtstoepassing – worden geacht zich te onthouden van inmenging in de procesrechtelijke behandeling en inhoudelijke beoordeling van een concrete zaak en categorieën van zaken.

### Institutionele onafhankelijkheid

De institutionele onafhankelijkheid ten slotte is niet absoluut: art. 116, lid 1 en 2, en art. 117, lid 1, Gw geven aan de wetgever wel enige mogelijkheden om de rechterlijke macht vorm te geven – *checks and balances*. Zo is de institutionele onafhankelijkheid van de rechterlijke macht aan de orde geweest bij de invoering van de Raad voor de Rechtspraak, die rechtspositioneel en functioneel is verbonden met de minister van Veiligheid en Justitie. Gelet op de bevoegdheden die aan de Raad en aan de gerechtsbesturen zijn toegekend, is het mogelijk dat het gerechtsbestuur en (meer indirect) de Raad voor de Rechtspraak en zelfs de minister van Veiligheid en Justitie bemoeienis hebben met het rechterlijk beleid ten aanzien van de behandeling en beslissing van categorieën zaken.<sup>15</sup>

Volgens critici is deze bevoegdheidsverdeling moeilijk verenigbaar met het principiële uitgangspunt van scheiding der machten en met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.<sup>16</sup> Door dezelfde critici is echter aangegeven dat de Grondwet zich naar zijn huidige formulering niet verzet tegen de constructie zoals die in de Wet RO is opgenomen.<sup>17</sup> Op dit punt biedt de Grondwet dus nauwelijks aanknopingspunten of beperkingen. Daartegenover is ook wel gesteld dat deze institutionele onafhankelijkheid juist wordt bevorderd door het bestaan van de Raad voor de Rechtspraak, als 'buffer' tussen de rechterlijke en uitvoerende macht. Alle sturing die de executieve zou willen (kunnen) uitoefenen, verloopt immers via de Raad. Echter, volslagen onafhankelijkheid van de overige staatsmachten is vrijwel ondenkbaar, nu de begroting voor de rechtspraak een verantwoordelijkheid is van de minister van Veiligheid en Justitie, waar het parlement zich vervolgens over moet uitspreken.<sup>18</sup>

Een element dat institutionele onafhankelijkheid kan bevorderen, is een incompatibiliteitsregeling. Want hoewel het vervullen van nevenfuncties eraan kan bijdragen dat de rechter een betere voeling houdt met de maatschappij, evenzeer bestaat de mogelijkheid dat – in het bijzonder betaalde – nevenfuncties afbreuk doen aan de onpartijdigheid,

15. Bovend'Eert 2007, p. 29-43, op p. 36 e.v.

16. Bijvoorbeeld Bovend'Eert 2008, p. 41 en Mak 2008, p. 316-317; zie hierover uitgebreider, het commentaar van toenmalig president van de Hoge Raad Haak en procureur-generaal bij de Hoge Raad Ten Kate op de conceptwetsvoorstellen organisatie en bestuur gerechten en Raad voor de Rechtspraak: Ten Kate & Haak 2000, punt 9 e.v.

17. Ten Kate & Haak 2000, punt 9; zie in vergelijkbare zin Bovend'Eert 2007, p. 40.

18. Zie uitgebreid over deze discussie over institutionele onafhankelijkheid bij de introductie van de Raad voor de Rechtspraak, Verhey 2001.

al was het maar door het mogelijk wekken van een schijn van partijdigheid. In het Nederlandse recht ontbreekt echter een algemene regeling voor met het rechterschap onverengbare functies. Art. 57, lid 2, Gw bevat slechts de summierere regel dat het lidmaatschap van de Raad van State, van de Hoge Raad en de functie van procureur-generaal bij de Hoge Raad niet verenigbaar zijn met het lidmaatschap Staten-Generaal.<sup>19</sup> Verder bepaalt art. 15 Wet RO dat bepaalde functies onverengbaar zijn met het lidmaatschap van een gerechtsbestuur (o.a. lid Staten-Generaal; minister/staatssecretaris; vicepresident of lid van de Raad van State; president of lid van de Algemene Rekenkamer; Nationale ombudsman of substituut-ombudsman; advocaat of notaris; ambtenaar bij een ministerie; lid van een bestuursrechtelijk college). In een recent rapport heeft GRECO (de Groep Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa) aanbevelen (grond)wettelijk vast te leggen dat het lidmaatschap van het parlement niet kan

worden gecombineerd met het rechterschap.<sup>20</sup>

Overigens sluit art. 44, lid 1, Wrra wel uit dat een rechter eveneens advocaat of notaris is, dan wel anderszins van het verlenen van rechtskundige bijstand een beroep maakt. Voor rechters-plaatsvervangers ziet dit verbod echter slechts op de rechtbank waar de advocaat ingeschreven staat. Voor rechterlijke ambtenaren die bij het Openbaar Ministerie werkzaam zijn, geldt op grond van art. 44, lid 3, Wrra dat zij niet tevens als rechter-plaatsvervanger dan wel raadsheer-plaatsvervanger werkzaam kunnen zijn (tenzij zij voor de volle omvang van hun aanstelling buitengewoon verlof hebben).<sup>21</sup> Ook bevat dit artikel in het vijfde tot en met achtste lid enkele regels voor het melden van nevenfuncties. Deze zullen nader worden behandeld in paragraaf 2.3. Art. 45 Wrra verzet zich vervolgens tegen publiekrechtelijke nevenfuncties die strijdig zijn met het belang van de dienst.<sup>22</sup> Het potentiële vervolg op overtreding van de

19. Zie ook art. 1 Wet incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement.

20. Greco Evaluation Report Netherlands 2012.

21. Art. 44, lid 1-4, Wrra: '1. Rechterlijke ambtenaren – met uitzondering van de plaatsvervangers – en rechterlijke ambtenaren in opleiding gedurende de binnenstage kunnen niet tevens advocaat of notaris zijn dan wel anderszins van het verlenen van rechtskundige bijstand een beroep maken.

2. Een advocaat kan niet tevens werkzaam zijn als rechter-plaatsvervanger in de rechtbank waarbij hij als advocaat is ingeschreven onderscheidenlijk als raadsheer-plaatsvervanger in het gerechtshof tot het rechtsgebied waarvan de rechtbank behoort waarbij hij is ingeschreven.

3. Degene die als rechterlijke ambtenaar werkzaam is bij een tot het Openbaar Ministerie behorend parket, kan niet tevens werkzaam zijn als rechter-plaatsvervanger in een rechtbank of als raadsheer-plaatsvervanger in een gerechtshof. De eerste volzin is niet van toepassing gedurende de periode waarin aan hem voor het gemiddeld aantal uren per week waarvoor hij is aangesteld op zijn verzoek buitengewoon verlof is verleend.

4. Rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren in opleiding gedurende de binnenstage vervullen geen betrekkingen waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van hun ambt of op de handhaving van hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.' Zie hierover uitgebreider in Cleiren 2011, p. 185-240, i.h.b. p. 192-194. Zie eerder ook in Veldt 1997.

22. Per 1 juli 2010; voorheen: 'tenzij een goede taakvervulling zich hiertegen verzet.' Een wijziging overigens die



hiervoor genoemde regels over incompatibele functies en het melden van nevenfuncties is te vinden in de hierboven al genoemde art. 46c en 46f Wvra, over disciplinaire maatregelen tegen rechterlijke ambtenaren.

### 2.2.1.2 Onpartijdigheid

De nationale normen voor onpartijdigheid zijn wat beperkt. Art. 12 Wet RO *verbiedt* het inlaten van rechterlijke ambtenaren met partijen en betrokkenen. Art. 46c Wvra verbindt aan dit gedrag de mogelijkheid van tuchtrechtelijke sancties. Ook het beschamen van het vertrouwen in de rechterlijke macht is overigens een reden voor ontslag. Voornoemd art. 44 Wvra levert incompatibiliteiten om (schijn van) partijdigheid te voorkomen. Tot slot is er bijlage 1 bij de Wvra, waarin de eed of belofte voor rechterlijke ambtenaren staat behorende bij art. 5g Wvra. Onpartijdigheid maakt van deze belofte deel uit. Voor het overige ontbreken in het 'institutionele' recht met betrekking tot de rechterlijke macht wettelijke normen inzake onpartijdigheid; voor de objectieve en subjectieve onpartijdigheid moet men te rade gaan bij de EHRM-jurisprudentie over art. 6 EVRM. Wel heeft de rechterlijke macht zelf haar eigen leidraad opgesteld met betrekking tot onpartijdigheid.<sup>23</sup> In het procesrecht op de diverse rechtsgebieden treffen we uiteraard nog wel regels aan die

gerelateerd zijn aan de onpartijdigheid van de rechter: de regelingen inzake wraking van en verschoning door rechters in art. 512-518 Wetboek van Strafvordering, art. 36-41 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en art. 8:15-8:20 Awb.<sup>24</sup>

### 2.2.1.3 Samenvattend

De Grondwet regelt wel (deels) de rechtspositionele onafhankelijkheid van de rechter, maar zwijgt grotendeels als het gaat om de zakelijke of institutionele rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid. De enige grondwettelijke incompatibiliteit is die van Kamerlid en lid van de Raad van State, lid van (of PG/AG bij) de Hoge Raad. Het beperkte grondwettelijke kader geeft slechts in beperkte mate sturing aan de inrichting van de rechterlijke organisatie.<sup>25</sup>

Wat betreft de rechtspositionele onafhankelijkheid bieden de diverse wetten die daarover normen bevatten – in het bijzonder de Wvra – wel een gedetailleerd uitgewerkte regeling met precieze waarborgen. De zakelijke/functionele onafhankelijkheid krijgt in Nederland vorm in de bepalingen uit de Wet RO die inmenging van de gerechtsbesturen en de Raad voor de Rechtspraak in de rechterlijke oordeelsvorming in individuele zaken of categorieën van zaken uitsluiten, maar is voor het overige niet geregeld. Wat betreft de instituti-

geen 'staatsrechtelijke' doelen nastreeft, maar slechts reflecteert dat de rechter niet onder werktijd zijn werk kan verzaken om in plaats daarvan naar politieke bijeenkomsten te gaan: *Kamerstukken II, 2007/08, 31 227, nr. 3, onder V.*

23. Deze leidraad is te vinden via:

[www.rechtspraak.nl/Procedures/Landelijkeregelingen/Algemeen/Documents/20040316leidraadonpartijdigheid-vanderechter.pdf](http://www.rechtspraak.nl/Procedures/Landelijkeregelingen/Algemeen/Documents/20040316leidraadonpartijdigheid-vanderechter.pdf). Deze leidraad en diverse andere gedragscodes worden besproken in par. 2.2.2.

24. De wettelijke regels over wraking en verschoning blijven in dit onderzoek verder buiten beschouwing, nu op dit terrein al andere onderzoeken zijn verricht in opdracht van de Raad voor de Rechtspraak.

25. Vlg. ook Verhey 2001, p. 27. Zie eerder ook uitgebreider in Loof 1999.

onele onafhankelijkheid, vooral die ten opzichte van de andere staatsmachten, valt op dat het in Nederland ontbreekt aan een algemene wettelijke incompatibiliteitsregeling voor rechter. De Wet RO en de Wrra reguleren slechts enkele aspecten hiervan. Vanuit de Raad van Europa is bij Nederland aangedrongen op het (grond)wettelijk vastleggen van de onverenigbaarheid van lidmaatschap van het parlement met het rechtersambt.

## 2.2.2 Nationale gedragscodes en leidraden voor rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid

### 2.2.2.1 Gedragscode Rechtspraak

De *Gedragscode Rechtspraak* is in 2010 door de Raad voor de Rechtspraak en de Presidentenvergadering vastgesteld en geldt sinds 1 mei van dat jaar voor alle rechterlijke ambtenaren en overige medewerkers van de gerechten. De code bevat elf algemene 'gedragsregels'. Inzake onpartijdigheid en onafhankelijkheid maant de code vooral tot alertheid met betrekking tot nevenfuncties, politieke en religieuze uitingen en ongewenste vermenging van de werk- en privé-sfeer. Voor meer precieze gedragsnormen verwijst de code vooral naar de *Leidraad Onpartijdigheid* en de *Leidraad Nevenfuncties*.

### 2.2.2.2 De NVvR-Rechterscode

De in 2011 door de ledenraad van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) vastgestelde *Rechterscode*<sup>26</sup> vormt een aanvulling op de *Leidraad Onpartijdigheid van de rechter* en de *Leidraad nevenfuncties*. Het document beoogt 'een leidraad te zijn om rechters te helpen zich bewust te zijn van hun positie in de samenleving en van de mogelijke interventies en invloeden van buiten'. Het onderscheidt zich van de door de Raad voor de Rechtspraak vastgestelde *Gedragscode Rechtspraak*, omdat het specifiek ziet op het gedrag van rechters en niet op dat van iedereen die werkzaam is in de rechtspraak. Verder is de code wat betreft de vorm gebaseerd op de code van het *European Network of Councils for the Judiciary* (ENCJ; zie meer hierover in paragraaf 2.3.2.2).

De NVvR neemt de volgende kernwaarden tot leidraad voor rechters:

- onafhankelijkheid;
- autonomie;
- onpartijdigheid;
- integriteit;
- deskundigheid;
- professionaliteit.

Deze waarden komen in hoofdstuk 2 van de code met elk een eigen paragraaf aan bod. Het gaat meestal om een normatieve, vrij algemene beschrijving van wat onder de kernwaarden wordt verstaan. Zo valt in de paragraaf over onafhankelijkheid onder meer te lezen: 'De rechter bewaakt voortdurend de

26. De NVvR-Rechterscode is te vinden op [www.nvvr.org](http://www.nvvr.org) (zoek op *rechterscode*).

eigen onafhankelijke oordeelsvorming. Hij is zich ervan bewust dat bepaalde zaken professionele moed van de rechter vereisen om een beslissing te nemen waarvan hij meent dat deze rechtvaardig is, ook al wordt deze beslissing in de samenleving niet breed gedragen.' Bij het onderdeel over onpartijdigheid wordt ook ingegaan op nevenfuncties. Daarbij wordt benadrukt dat de rechter zelf de verantwoordelijkheid heeft om te bepalen of nevenactiviteiten zich laten combineren met de uitoefening van het ambt. Het enige concrete voorschrift dat wordt gegeven, is de verplichting om nevenfuncties op te geven in het register van nevenbetrekkingen.

Ook moet de rechter rekening houden met nevenfuncties en belangen van aan hem verwante personen bij het bepalen van zijn onafhankelijkheid. Verder wordt in dit kader verwezen naar de *Leidraad Nevenfuncties* van de Raad voor de Rechtspraak waar deze zaken uitvoerig zijn uitgewerkt. Het lidmaatschap van een politieke partij is blijkens de code niet verboden en wordt ook niet ontraden. Dat geldt wel voor actieve deelname aan de politiek, hoewel ook dit niet is verboden zoals in sommige andere Europese landen.<sup>27</sup> Verder stelt de code: 'De rechter voorkomt de schijn van partijdigheid door geen recht te spreken in zaken die zijn persoonlijke, bestuurlijke of zakelijke relaties raken of betreffen. Dit geldt ook ten aanzien van voormalige relaties.' Hij moet dus vermijden dat hij in verschillende hoedanigheden bij dezelfde zaak betrokken raakt. In dat geval moet hij zich verschonen of zich terugtrekken.

De paragraaf over integriteit handelt voornamelijk over dezelfde materie als de paragraaf over onafhankelijkheid. In beide onderdelen wordt benadrukt dat de rechter soms tegen het meerderheidsoordeel van de samenleving moet ingaan en in dergelijke gevallen 'zijn recht moet houden'. Dan zijn er nog de algemene voorschriften over het al dan niet aannemen van geschenken en het niet toekennen van privileges aan partijen. De rechter moet verder een balans zoeken tussen de maatschappelijke eisen die aan hem gesteld worden en zijn privéleven en terughoudend zijn in de wijze waarop hij gebruik maakt van zijn uitingsvrijheid: 'De rechter treedt voorts anders dan als persrechter en in wetenschappelijke publicaties alleen bij uitzondering in zijn functie naar buiten.'

Aan het einde geeft de code een aantal randvoorwaarden voor het goed functioneren van de rechterlijke macht. Dat is allereerst de scheiding der machten, ten tweede een efficiënte interne organisatie van de rechtspraak. Bij dat laatste valt een enigszins kritische houding te bespeuren ten opzichte van recente ontwikkelingen: 'Uiteraard moet de organisatie van rechtspraak voldoen aan de eisen van doelmatigheid en rechtmatigheid. De druk die noties van bedrijfsvoering, zoals doorlooptijden en zaaksbudgetten, op de rechter leggen, moet er echter niet toe leiden dat de rechter zich niet vrij voelt om op juiste wijze een goede beslissing in een bepaalde zaak te nemen.' Interessant is verder dat er nog een opmerking wordt gemaakt over zaakstoedeling: 'Ten behoeve van het waar-

27. In bijvoorbeeld Duitsland is dit uitdrukkelijk verboden: art. 4, lid 1, DriG: 'Ein Richter darf Aufgaben der rechtsprechenden Gewalt und Aufgaben der gesetzgebenden oder der vollziehenden Gewalt nicht zugleich wahrnehmen.'

borgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid is een objectief en transparant systeem van zaakstoedeling nodig. De organisatie dient er in samenspraak met de rechters voor te zorgen dat er zo'n systeem komt.'

### 2.2.2.3 Leidraad Onpartijdigheid

De *Leidraad Onpartijdigheid* is in 2004 vastgesteld door de NVvR en door de presidenten van de rechtbanken en de gerechtshoven. In deze leidraad staan aanbevelingen om de onpartijdigheid van rechters te bevorderen. Voor het begrip 'onpartijdigheid' is in deze leidraad aangesloten bij dat wat is overwogen in de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van 24 mei 1989, NJ 1990/627 (*Hauschildt*) en de Hoge Raad van 18 november 1997, NJ 1998/244. Deze leidraad richt zich in eerste instantie tot de individuele rechter.

De leidraad 'bestaat niet zozeer uit een aantal limitatief opgesomde, en overigens niet allesomvattende aanbevelingen, maar geeft met name een kader om te komen tot een gefundeerd oordeel in het individuele geval'. De eerste twee aanbevelingen strekken ertoe dat de rechter geen zaken aanneemt waarbij hij op enigerlei wijze verwant is aan een van de partijen, zowel met betrekking tot de familie- als de kennissenkring.

De derde aanbeveling ziet op nevenfuncties; de rechter 'zorgt ervoor geen zaken te behandelen waarbij hij, uit hoofde van een nevenfunctie, zodanig betrokken is dat zijn rechterlijke onpartijdigheid ter discussie zou kunnen komen te staan'. Onder nevenfuncties worden

in ieder geval ook verstaan vroegere nevenfuncties die in de afgelopen drie jaar zijn vervuld. Dit is een interessant element van de leidraad, nu de wettelijke regeling over de registratie van nevenfuncties (art. 44 en 44a Wvra; zie voor meer hierover in paragraaf 2.3) niet met zoveel woorden rept over in het verleden uitgeoefende (neven)functies. Verder mag een nevenfunctie er niet toe leiden dat een rechter in verschillende instanties over dezelfde zaak oordeelt. Een politieke nevenfunctie wordt overigens niet expliciet uitgesloten.

De vierde aanbeveling gaat over de functies van (ex-)partners, (ex-)rechtgeno(o)t(e) of nauwe bloed- en aanverwanten. Een rechter mag geen zaken in behandeling nemen waarbij een van de genoemde personen in de hoedanigheid van bijvoorbeeld advocaat (of een ander juridisch beroep) betrokken is geweest. Aanbeveling 5 en 6 verklaren vervolgens dat dezelfde bepalingen gelijkelijk van toepassing zijn op rechters-plaatsvervangers en rechterlijke ambtenaren in opleiding. Aanbeveling 7 en 8 roepen de rechters op geen zaken te behandelen waarbij zij uit hoofde van hun vorige werkkring betrokken zijn geweest, zich eventueel te verschonen indien als procespartij iemand optreedt die in een vorige werkkring van de rechter een cliënt van hem was en zich bewust te zijn van het risico dat een eerdere rechterlijke bemoeienis met de betreffende zaak gemakkelijk kan leiden tot onpartijdigheidstwijfels. De aanbevelingen 9 en 10 bevatten tot slot nog een aantal algemene aanbevelingen aan de

gerechten, vooral om het bewustzijn van de problematiek bij de gerechtsmedewerkers te bevorderen.

#### 2.2.2.4 *Leidraad Nevenfuncties*

Ook de *Leidraad Nevenfuncties* is vastgesteld door de NVvR en de Presidentenvergadering. Deze leidraad is voortgekomen vanuit de gedachte dat een vanuit de rechterlijke macht zelf afkomstige toetssteen voor de verenigbaarheid van nevenfuncties valt te verkiezen boven een regeling van de wetgever. De leidraad is gelanceerd als hulpmiddel bij de bewaking van de integriteit binnen de rechtspraak en vervult meerdere functies:

- a. inzicht geven aan rechterlijke en niet-rechterlijke ambtenaren binnen de gerechten in wat van hen wordt verwacht bij het aangaan en uitoefenen van nevenfuncties;
- b. een landelijk uniform kader bieden aan (de voorzitters van) de gerechtsbesturen bij de beoordeling van nevenfuncties van gerechtsmedewerkers;
- c. een hulpmiddel bij de beoordeling van wrakingsverzoeken of de behandeling van klachten.

De *Leidraad Nevenfuncties* maakt een onderscheid tussen 'nevenfuncties' en 'nevenbetrekkingen'. Het begrip 'nevenfuncties' is ruimer dan nevenbetrekkingen. Alleen waar het gaat om nevenbetrekkingen zijn rechters verplicht deze in het register te doen inschrijven. Voor nevenfuncties, niet ook zijnde nevenbetrekkingen, bestaat deze verplichting dus niet. Voorbeelden van nevenbetrekkingen

zijn: voorzitter/secretaris van een bezwaarcommissie, lid van een kamer van toezicht voor de notarissen en kandidaat-notarissen, lid van een beklagcommissie penitentiaire inrichtingen, een raad van discipline en een tuchtcollege. Voorbeelden van nevenfuncties zijn: teamleider/begeleider van een sportteam, lid van een ouderraad van een school, lidmaatschap van een ad-hoccommissie van een politieke partij, redacteur van een wijkkrant of verenigingsblad.

Aanbeveling 1 gaat uit van het principe dat nevenfuncties in beginsel geoorloofd zijn, 'tenzij'. Het 'tenzij' verwijst naar de ratio van de gehele leidraad: het tegengaan van het gevaar, of van de (geobjectiveerde) schijn van partijdigheid.

Aanbeveling 2 bepaalt dat een rechter bij de uitoefening van een specifiek in de wet aan hem opgedragen nevenbetrekking vermijdt dat hij zaken behandelt waarbij hij uit hoofde van zijn rechterlijke hoofdbetrekking zodanig is betrokken dat zijn rechterlijke onpartijdigheid ter discussie zou kunnen komen te staan. Deze aanbeveling vormt het spiegelbeeld van aanbeveling 3 uit de *Leidraad Onpartijdigheid*.

Aanbeveling 3 van de *Leidraad Nevenfuncties* bepaalt expliciet dat het onwenselijk is dat een rechterlijke ambtenaar als *bezoldigd* juridisch adviseur optreedt. Met het criterium van de bezoldiging van de advieswerkzaamheden wordt bedoeld op met name de ongewenstheid van het voeren van een juridische adviespraktijk. Dat raakt dus niet aan het onbezoldigd geven van juridische adviezen in

de familie- en kennissenkring en in verenigingsverband. Deze aanbeveling geldt overigens alleen voor vaste rechters en dus niet voor rechters-plaatsvervangers.

Aanbeveling 4 bepaalt dat het rechterlijke ambtenaren en gerechtsambtenaren toegestaan is om op te treden als arbiter, bindend adviseur of mediator, tenzij de goede gang van zaken bij de rechtspraak in concreto of het in de rechtspraak te stellen vertrouwen, schade zouden kunnen lijden.

Aanbeveling 5 raadt rechters af om hun hoofdbetrekking te combineren met het lidmaatschap van de Eerste of Tweede Kamer. Zoals eerder opgemerkt is dit in Nederland niet uitdrukkelijk door de wet verboden.

Aanbeveling 6: een vaste rechter vermijdt commerciële nevenbetrekkingen waarmee een particulier belang wordt gediend dat een verkeerde associatie met het werk of de beeldvorming van de rechtspraak zou kunnen oproepen. Er worden geen voorbeelden gegeven van dergelijke commerciële betrekkingen die te allen tijde onwenselijk worden geacht. Wel blijkt uit de toelichting dat het min of meer de hoofdregel is dat een rechter zich op zakelijk gebied niet al te veel manifesteert. Zo is een praktijk van mediator of arbiter niet 'per definitie gewenst'. Ook deze bepaling geldt niet voor rechters-plaatsvervangers. Aanbeveling 7 schrijft voor dat het ongewenst is dat leden van het Openbaar Ministerie als strafrechter optreden. Tenzij zij voor de omvang van hun aanstelling bij een gerecht zijn gedetacheerd (bijvoorbeeld in het kader

van een opleiding voor het rechterschap).

Deze aanbeveling spreekt voor zich.

De aanbevelingen 8 tot en met 11 geven nadere adviezen over de bezoldiging, de meldplicht en de taak van de gerechtsbesturen daarbij.

## 2.2.2.5 *Samenvattend*

Nu de Grondwet, de Wvra en de Wet RO maar in beperkte mate regels geven voor rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid, bieden regels van *soft law* in Nederland een belangrijk aanvullende bron voor systeemwaarborgen. Vanuit de Raad voor de Rechtspraak, de Presidentenvergadering en de NVvR zijn verschillende codes tot stand gekomen die de individuele rechter en het gerechtsbestuur houvast bieden bij het invulling geven aan rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid. De verschillende codes vragen vooral om alertheid met betrekking tot nevenfuncties, politieke en religieuze uitingen en ongewenste vermenging van de werk- en privésfeer, waarbij ook de voormalige werkring een rol speelt. De codes bevatten voornamelijk algemene, normatieve beschrijvingen van kernwaarden als onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit; ze doen in het algemeen weinig concrete uitspraken over welk gedrag wel of niet acceptabel is (zoals lidmaatschap van een vertegenwoordigend orgaan of het verrichten van juridisch advieswerk). Veel is overgelaten aan de eigen oordeelsvorming door de rechter.

### 2.2.3 De jurisprudentie van het EHRM over art. 6 EVRM

Het EVRM is tot stand gekomen binnen het kader van de Raad van Europa. Deze intergouvernementele organisatie is in 1949 opgericht, voornamelijk in reactie op wat zich tijdens de Tweede Wereldoorlog had afgespeeld. Nederland was samen met negen andere West-Europese staten betrokken bij deze oprichting en is van begin af aan lid geweest. Uit het Statuut van de Raad van Europa blijkt dat het bevorderen van de rechtsstaatgedachte, het garanderen van mensenrechten en het mede op deze wijze vergroten van de eenheid tussen de lidstaten, kerndoelstellingen van de Raad zijn. Ernstige schending van beide eerstgenoemde beginselen kan leiden tot schorsing of beëindiging van het lidmaatschap, instrumenten waarvan overigens nog geen gebruik is gemaakt. In de loop van zijn bestaan is het aantal leden van de Raad gestaag gegroeid tot 23 in 1989. De val van de Berlijnse Muur in dat jaar leidde tot een forse uitbreiding met Centraal- en Oost-Europese lidstaten. Anno 2014 telt de Raad 47 lidstaten.

Bij een beschrijving van het in Nederland geldende normenkader inzake onpartijdigheid en onafhankelijkheid van rechters is de jurisprudentie van het EHRM van groot belang. De bepalingen van het EVRM – en bijbehorende verklarende jurisprudentie – werken immers via art. 93 en 94 Gw direct door in de nationale rechtsorde.

Onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechter maken beide onderdeel uit van het recht op een eerlijk proces, zoals dat is vervat in art. 6 EVRM. Vooropgesteld moet worden dat het Hof vaak geen strikt onderscheid hanteert tussen (objectieve) onpartijdigheid en onafhankelijkheid en volstaat met de conclusie dat art. 6, lid 1, EVRM is geschonden. Ondanks de vervaging van het onderscheid, waar uit praktisch oogpunt veel voor te zeggen valt, bepleit Van den Eijnden dat de begrippen waar mogelijk niet op één hoop moeten worden gegooid, nu zij niet hetzelfde betekenen. Naar haar oordeel is de onafhankelijkheid in het geding wanneer kan worden getwijfeld aan de positie van de rechterlijke macht ten opzichte van andere overheids machten, terwijl de onpartijdigheid ter discussie staat wanneer vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de persoon van de rechter en zijn optreden in relatie tot de procespartijen of het onderwerp van de zaak.<sup>28</sup>

Hoe dan ook, bij de behandeling van de normen uit art. 6 EVRM gelden twee voorbehouden: ten eerste zijn de normen niet van toepassing op (kleine) categorieën zaken die buiten de reikwijdte van art. 6 vallen, namelijk het (niet-punitieve) belastingrecht, het vreemdelingenrecht en – voor een deel – het ambtenarenrecht.<sup>29</sup> Daarnaast ziet het vereiste van een eerlijk en onpartijdig proces op de gehele juridische procedure, waarmee gezegd wil worden: individuele actoren en instanties kunnen steken laten vallen, zolang deze maar geheel worden voordat de procedure zijn eindpunt bereikt. Welbeschouwd hoeft zo

28. Van den Eijnden 2011, p. 67. Vgl. Kuijer 2004, p. 455-458.

29. Barkhuysen & Van Emmerik 2011, p. 43.

30. EHRM 23 juni 1981, nr. 6878/75;7238/75, Series A 43, r.o. 51 (*Le Compte, Van Leuven & De Meijere*) en EHRM 10 februari 1983, nr. 7299/75;7496/76, Series A 58, r.o. 29 (*Albert & Le Compte*).

slechts de hoogste beroepsrechter zich aan art. 6 te conformeren.<sup>30</sup>

De jurisprudentie over art. 6 is zeer omvangrijk. Wij baseren ons hier daarom vooral op de standaardarresten die een bepaald element van onafhankelijkheid voor het voetlicht brachten, en de meest recente jurisprudentie.<sup>31</sup> Ook wordt slechts ingegaan op de voor Nederland interessante rechtspraak – zo is er weinig noodzaak om uitgebreid bij juryselectie stil te staan.

Ten aanzien van onafhankelijkheid hanteert het Hof een toets in ten minste drie delen:

1. rechtspositionele onafhankelijkheid;
2. bescherming tegen externe druk;
3. schijn van afhankelijkheid.<sup>32</sup>

De institutionele afhankelijkheid valt in de art. 6-jurisprudentie zowel onder punt 1 (o.m. met betrekking tot parlementaire betrokkenheid in rechterlijke benoemingen) als onder punt 2 (beïnvloeding door andere staatsmachten).

### 2.2.3.1 Rechtspositionele (of persoonlijke) onafhankelijkheid

Op rechtspositioneel vlak is het Nederlandse stelsel meer dan EVRM-proof. Zekerheids-halve:

- in Nederland worden rechters bij Koninklijk Besluit benoemd (door de uitvoerende macht) en deze benoeming is voor het leven;

- schorsing en ontslag vinden plaats door de Hoge Raad op basis van in de wet neergelegde normen.

### Benoeming

Benoeming van rechters kan door elke staatsmacht plaatsvinden, mits zij daarna maar onafhankelijk van deze macht kunnen opereren. Voor benoemingen door de uitvoerende macht kan in het bijzonder worden gewezen op de arresten *Campbell en Fell*,<sup>33</sup> *Belilos*<sup>34</sup> en *Lithgow e.a.*<sup>35</sup> In alle gevallen werd hier aangenomen dat de rechters *na* hun benoeming onafhankelijk van het hen benoemde bestuur zijn. De aanwezigheid van objectieve selectie- en benoemingscriteria wordt als extra waarborg genoemd. Maar een enkele klacht dat – in het geval van *Zolotas*<sup>36</sup> – de Griekse president de leden van het Hof van Cassatie benoemt, leidt niet tot zelfs maar een ontvankelijke zaak. Over waarborgen wordt hier niet gesproken.

Anders lag het in *Lauko*,<sup>37</sup> waar ambtenaren werkzaam bij lokale of regionale kantoren van een bepaalde overheidsdienst tot taak hadden te oordelen over het opleggen van lichte boetes voor kleine overtredingen. Het feit dat deze ambtenaren onder een normaal ambtenarenrechtelijk regime waren aangesteld en er sprake was van een hiërarchische ondergeschiktheid aan de regering, maakte dat sprake was van een schending. Bij de toepassing van

31. De jurisprudentieselectie van vóór 2012 is voor een goed deel ontleend aan Van den Eijnden 2011 en aan Kuijer 2004.

32. EHRM 28 juni 1984, *Series A* 80, r.o. 78 (*Campbell & Fell/VK*).

33. EHRM 28 juni 1984, *Series A* 80 (*Campbell & Fell/VK*).

34. EHRM 29 april 1988, *Series A* 132 (*Belilos/Zwitserland*).

35. EHRM 8 juli 1986, *Series A* 102 (*Lithgow e.a./VK*).

36. EHRM 2 juni 2005, nr. 38240/02 (*Zolotas/Griekenland*).

37. EHRM 2 september 1998, *Reports* 1998, p. 2492 (*Lauko/Slowakije*).



dergelijke constructies zijn volgens het Hof extra waarborgen nodig, zoals een aparte status (niet zijnde ambtenaar) met extra bescherming tegen druk van buitenaf. Benoeming van rechters door het parlement is evenzeer toegestaan.<sup>38</sup> De wettelijke waarborgen na benoeming moeten maken dat er geen sprake is van afhankelijkheid.<sup>39</sup> Enige politieke opvatting van een rechter maakt bovendien niet direct dat hij partijdig ofwel afhankelijk is. Bovenal is van belang dat de benoeming plaatsvindt op basis van objectieve criteria.

### Ontslag

Vereist is dat een rechter *irremovable in law* is, dus beschermd wordt tegen ontslag en overplaatsingen. Het gaat hier echter om een uiterst functionele benadering. *Campbell en Fell* (r.o. 80) benadrukt dat onafzetbaarheid wel degelijk een eis ingevolge art. 6 is, maar vanuit een 'feitelijk' perspectief: een formele regeling die ontslag onmogelijk maakt is niet vereist. De ontslagbevoegdheid kan zodoende wel bestaan, maar mag slechts worden gebruikt in 'zeer bijzondere omstandigheden', wat deze ook mogen zijn. Als in de praktijk deze bevoegdheid niet wordt ingezet, is daarmee aan art. 6 voldaan. Als er mogelijkheden bestaan om het ontslag aan een onafhankelijke rechter voor te leggen, dan zit men helemaal goed.<sup>40</sup>

Kress<sup>41</sup> gaat in op de afzetbaarheid van leden van de Franse *Conseil d'Etat*, die in het Franse rechtssysteem formeel gezien deel uitmaakt

van de uitvoerende macht en in die hoedanigheid zich met bestuursrechtspraak bezighoudt. Als zodanig is ook het bestuur voor hun ontslag en aanstelling verantwoordelijk. Technisch gezien zijn de leden zeker te ontslaan, maar het Hof hecht sterk aan het feit dat dit in de praktijk niet gebeurt, op basis van de volgende drie waarborgen:

1. de bestuurlijke onafhankelijkheid van de *Conseil* ten opzichte van de rest van de uitvoerende macht, ook inzake personeelsbeleid;
2. de ongeschreven gegarandeerde bescherming tegen ontslag die blijkt uit het feit dat nooit een lid is ontslagen;
3. promotie geschiedt in de praktijk slechts op basis van senioriteit. Het kan ook anders, zo toont *Belilos*.<sup>42</sup> Leden van het Politiecomité, politieambtenaren belast met rechtspraak ten aanzien van lichte vergrijpen, worden na vier jaar zitting weer overgeplaatst naar het 'gewone' politiewerk met bijbehorende ondergeschiktheid en loyaliteiten. Hierdoor ontstaat een schijn van afhankelijkheid.

Het orgaan dat ontslag verleent, moet volgens de EHRM-jurisprudentie zelf ook onafhankelijk zijn. Een *High Council of Justice* (HCJ) zou hiertoe een adequaat instrument kunnen zijn. Dan moeten echter wel waarborgen in acht worden genomen: een HCJ die maar voor 3/16<sup>e</sup> deel uit rechters bestaat, nauwelijks permanente leden kent (het overgrote deel is als ambtenaar werkzaam) en

38. Zie bijvoorbeeld EHRM 18 mei 1999, nr. 28972/95, *Reports* 1999-V (*Ninn-Hansen/Denemarken*).

39. EHRM 26 augustus 2003, nr. 10526/02 (*Filippini/San Marino*).

40. Zie ook EHRM 21 juni 2011, nr. 8014/07 (*Fruni/Slowakije*).

41. EHRM 7 juni 2001 (Grote Kamer), nr. 39594/98, r.o. 31, 34-35 (*Kress/Frankrijk*).

42. EHRM 29 april 1988, *Series A* 132, r.o. 67.

waarin enkele ad-hocleden worden benoemd door de uitvoerende macht *nadat* deze zich al negatief heeft uitgelaten over de te ontslane rechter, is in de ogen van het EHRM niet onafhankelijk.<sup>43</sup>

### 2.2.3.2 Bescherming tegen externe druk (functionele onafhankelijkheid)

#### Ambtelijke ondergeschiktheid

Het EHRM-arrest in de zaak *Sramek*<sup>44</sup> toont dat rechterlijke ondergeschiktheid aan de uitvoerende macht niet geaccepteerd wordt. De rapporteur in deze zaak was hiërarchisch de mindere van een van partijen, de lokale transactieofficier. Zijn meerdere kon hem weliswaar niet dwingen de zaak op een bepaalde manier te behandelen, maar de schijn van afhankelijkheid was daar. Zodra de overheid echter buiten het geschil staat, is de onafhankelijkheidsvraag minder prangend. Hiërarchische banden tussen de griffier en voorzitter doen niet ter zake als het geschil tussen twee particulieren speelt.<sup>45</sup> De interpretatie van ondergeschiktheid is daarmee vrij casuïstisch ingegeven. Overige zaken betreffende ondergeschiktheid zien eigenlijk alle op militaire gerechten, waarin overigens hiërarchische ondergeschiktheid van de militaire rechters aan hun officieren als schending van art. 6 EVRM wordt gezien. Omdat dit concept

in Nederland al lang is verlaten, kan dit verder blijven rusten.

#### Aanwijzingen door de executieve

Helder is dat het geven van aanwijzingen aan rechters door andere machten nooit door de beugel kan. Een minister kan wel richtlijnen voor gevangeniscomités opstellen, maar hieraan zijn ze niet gebonden: *Campbell en Fell*.<sup>46</sup> Hier kan opnieuw worden verwezen naar *Ettl*, waarin het Hof belang hecht aan het feit dat enige instructiemogelijkheid zich niet uitstrekte tot de rechtsprekende taken van de leden van de *Agrarsenate*.<sup>47</sup> Anderzijds kan deze redenering in zaken omtrent militaire rechtbanken weer geen heil bieden, waarin de hiërarchische binding tussen de militaire rechters en de executieve onacceptabel wordt bevonden.<sup>48</sup>

Tamelijk schrijnend is het geval *Kinsky*,<sup>49</sup> waarin ministers zich uitdrukkelijk hebben uitgesproken tegen klager, die zijn tijdens de Tweede Wereldoorlog geconfisqueerde kunst terug wenst te krijgen. Deze uitlatingen zijn gedaan terwijl het proces liep en de rechters werden strikt gemonitord. Alle pretentie van onafhankelijkheid was daarmee wel verdwenen. Vergelijkbaar hiermee is *Agrokompleks*.<sup>50</sup> Een minister die aan rechters meedeelt welke uitkomst hij in een zaak wenst (welke uitkomst vervolgens door een hogere aan een lagere rechter wordt opgedrongen), doet onnoeme-

43. EHRM 9 januari 2013, nr. 21722/11 (*Oleksandr Volkov/Oekraïne*).

44. EHRM 22 oktober 1984, *Series A* 84, r.o. 42 (*Sramek/Oostenrijk*).

45. EHRM 23 april 1987, *Series A* 117, r.o. 35-39 (*Ettl e.a./Oostenrijk*).

46. EHRM 28 juni 1984, *Series A* 80 (*Campbell en Fell/VK*).

47. EHRM 23 april 1987, *Series A* 117, r.o. 35-39 (*Ettl e.a./Oostenrijk*).

48. EHRM 25 september 2001, nr. 33368/96 (*Yakis/Turkije*).

49. EHRM 9 februari 2012, nr. 42856/06 (*Kinsky/Tsjechië*).

50. EHRM 6 oktober 2011, nr. 23465/03 (*Agrokompleks/Oekraïne*).

lijke afbreuk aan de onafhankelijkheid van een rechter.

### Verantwoording afleggen door de rechter

Vanzelfsprekend kan er geen verantwoordingsrelatie bestaan tussen de rechter aan enige andere staatsmacht. Dit wordt door het Hof geëxpliciteerd in *H. t. België*,<sup>51</sup> waarin wordt geoordeeld dat de leden van de Raad van de Orde van Advocaten, die in casu als tuchtrechter optraden, slechts aan hun eigen geweten verantwoording schuldig zijn. Ook in *Cooper*<sup>52</sup> wordt nog eens benadrukt hoezeer het van belang is voor de onafhankelijkheid van een rechter dat deze aan niemand verantwoording schuldig is voor zijn oordelen.

### Ondergeschiktheid aan andere rechters

Er is geen jurisprudentie over de onderlinge hiërarchie binnen één rechtsinstantie. Toch valt erop te wijzen dat in *Ettl* het niet van belang werd gevonden dat twee leden van de *Agrarsenate* een hiërarchische relatie *buiten* dit tribunaal hadden. Of hieruit ook afgeleid mag worden dat een dergelijke relatie *binnen* een tribunaal dan een probleem vormt, is niet duidelijk. De zaak *Pohoska*<sup>53</sup> biedt wel een aanknopingspunt in het feit dat zaaksbehandeling door uitsluitend *assessors*, junior-rechters, die ondergeschikt zijn aan de *supervising judge* én aan de minister van Justitie (die de *assessors* kan ontslaan) een schending van art. 6 oplevert.

De relatie tussen hogere en lagere rechters moet wel met waarborgen omkleed zijn. Het sturen van een persoonlijke brief van een hogere naar een lagere rechter met hierin bondig verwoord wat de uitkomst moet zijn in een voorliggende zaak, is onacceptabel en maakt dat de onafhankelijkheid van een rechter wordt aangetast.<sup>54</sup>

### Onafhankelijkheid ten opzichte van de wetgever

De onafhankelijkheid van een tribunaal strekt zich niet slechts uit tot het bestuur en de partijen, maar ook tot de wetgever. De enkele benoeming van rechters door het parlement levert echter geen strijd op met de eis van onafhankelijkheid.<sup>55</sup> In de zaak *Pabla Ky*,<sup>56</sup> waarin een Finse parlementariër als deskundige deel uitmaakte van een rechterlijk college inzake huurgeschillen, oordeelde het EHRM dat er geen sprake was van een schending, onder meer omdat er naast twee deskundigen drie professionele rechters zitting hadden. De politieke kleur van de parlementariër leek de zaak ook niet beïnvloed te hebben, noch was hij betrokken bij de totstandkoming van de toepasselijke huurwetgeving. Er was volgens het Hof daarmee in deze zaak geen reden om te twijfelen aan de onafhankelijkheid van de rechter ten opzichte van de wetgever. In zijn *dissenting opinion* bij dit arrest acht EHRM-rechter Borrego overigens iedere deelname van parlementariërs aan de

51. EHRM 30 november 1987, *Series A* 127-B, r.o. 51 (*H./België*).

52. EHRM 16 december 2003, nr. 48843/99 (*Cooper/VK*).

53. EHRM 10 januari 2012, nr. 33530/06 (*Pohoska/Polen*).

54. EHRM 6 oktober 2011, nr. 23465/03 (*Agrokompleks/Oekraïne*) en EHRM 19 april 2011, nr. 33186/08 (*Khyrkin/Rusland*).

55. EHRM 26 augustus 2003, nr. 10526/02 (ontvankelijkheidsbeslissing) (*Filippini/San Marino*).

56. EHRM 22 juni 2004, nr. 47221/99, r.o. 29 (*Pabla Ky/Finland*).

rechtspraak een probleem, omdat dan één persoon zowel met legislatieve als rechtsprekende taken is belast.

Er is ook een aanzienlijke hoeveelheid jurisprudentie waarin de wetgever tracht door nieuwe wetgeving met terugwerkende kracht de uitkomst van een zaak te sturen.<sup>57</sup> Het oogmerk van de wetgever is daarbij van belang. Soms kan een streven naar snelle rechtseenheid een te honoreren reden zijn, zo volgt uit *Zielinski* (waarin overigens wel werd besloten dat het oordeel van de cassatierechter had moeten worden afgewacht).<sup>58</sup> Een kras staaltje van ingrijpen van de overheid in de rechtspraak laat een recente zaak tegen Italië zien. De regering had – kort gezegd – via een noodmaatregel een rechterlijke uitspraak op grond waarvan de vergoedingen voor bij bloedtransfusie besmette personen werden verhoogd, teruggedraaid. Het Hof Straatsburg stelt voorop dat het rechtsstaatbeginsel (*rule of law*) en de notie van een eerlijk proces in de weg staan aan de inmenging van de wetgever in de rechtspraak. Met het uitvaardigen van het noodbesluit handelt de Italiaanse

regering in strijd met het rechtsstaatbeginsel en het recht van klagers op een eerlijk proces, zoals gegarandeerd door art. 6 lid 1 EVRM.<sup>59</sup>

### Schijn van afhankelijkheid

Het klassieke motto van het Hof ten aanzien van afhankelijkheid is *justice must not only be done, it must also be seen to be done*. Er zijn geen ‘eigen’ gronden die tot een schijn van afhankelijkheid leiden, maar in plaats daarvan hangt de schijn samen met de hiervoor behandelde problemen, zoals een slechte rechtspositie. Wel moet sprake zijn van een enigszins geobjectiveerde schijn: de indruk die de klager heeft van een gerecht telt mee, maar is niet doorslaggevend.<sup>60</sup> *Belilos*<sup>61</sup> is hier illustratief; een formeel gezien art. 6-proof gerecht kon toch niet door de EVRM-beugel, omdat de rechter in kwestie na het vervullen van zijn termijn weer ondergeschikt was aan de overheid.

### 2.2.3.3 Onpartijdigheid

Het Hof maakt een onderscheid tussen objectieve en subjectieve onpartijdigheid.<sup>62</sup> In de

57. EHRM 9 december 1994, *Series A 301-B*, NJ 1996/592 (*Stran Greek Refineries en Stratis Andreadis/Griekenland*); EHRM 22 oktober 1997, *Reports 1997-VI* (*Papageorgiou/Griekenland*); EHRM 23 oktober 1997, *Reports 1997*, 2325 (*National & Provincial Building Society e.a./VK*); EHRM 28 oktober 1999, *Reports 1999-VII*, NJ 2000/514 (*Zielinski en Pradal & Gonzalez e.a./Frankrijk*); EHRM 14 december 1999, nr. 37098/97 (*Antonakopoulos e.a./Griekenland*); EHRM 7 november 2000, nr. 39374/98 (*Anagnostopoulos e.a./Griekenland*); EHRM 12 april 2001, nr. 46352/99 (*Logothetis/Griekenland*); EHRM 28 juni 2001, nr. 38703/97 (*Agoudimos & CSS/Griekenland*); EHRM 14 maart 2002, nr. 47734/99 (*Adamogiannis/Griekenland*); EHRM 11 april 2002, nr. 46356/99 (*Smokovitis e.a./Griekenland*); EHRM 20 februari 2003, nr. 47316/99 (*Forrer-Niedenthal/Duitsland*); EHRM 27 april 2004, nr. 62543/00 (*Gorraiz Lizarraga e.a./Spanje*); EHRM 29 maart 2006, nr. 36813/97 (*Scordino/Italië*).
58. EHRM 28 oktober 1999, *Reports 1999-VII*, NJ 2000/514 (*Zielinski en Pradal & Gonzalez e.a./Frankrijk*).
59. EHRM 3 september 2013, nr. 5376/11 (*M.C. e.a./Italië*).
60. EHRM 24 mei 1989, *Series A 154*, r.o. 48 (*Hauschildt/Denemarken*); EHRM 20 mei 1998, *Reports 1998*, 1009, r.o. 58 (*Gautrin/Frankrijk*).
61. EHRM 29 april 1988, *Series A 132*, r.o. 67.
62. Eerst in *Piersack*, EHRM 1 oktober 1982, *Series A 53*, r.o. 30 (*Piersack/België*).

regel echter worden als gezegd (objectieve) onpartijdigheid en onafhankelijkheid nauwelijks los gezien door het Hof.<sup>63</sup>

Objectieve onpartijdigheid draait om de schijn van partijdigheid zoals de gemiddelde burger die zou kunnen ervaren, bijvoorbeeld wegens relaties tussen de rechter en partijen. De subjectieve partijdigheid ziet op de vraag of in het voorliggende geval de rechter (mogelijk) werkelijk partijdig is. De subjectieve partijdigheid wordt verondersteld te ontbreken, tenzij anders aangetoond.

Betrokkenheid van één persoon in verschillende fasen van een geding zal vaak tot discussies over partijdigheid leiden, zo ook in *Piersack*. De voorzitter van het Belgische Hof van Assisen was als lid van het Openbaar Ministerie al bij de zaak betrokken geweest. Als voorzitter heeft hij onder omstandigheden de mogelijkheid de uitkomst van het proces te sturen, zeker als de jury niet eenduidig tot een veroordeling komt. Het Hof concludeert dan ook tot een gebrek aan objectieve onpartijdigheid. Er is overigens geen sprake van afhankelijkheid, ondanks de zekere link tussen het OM en de rechtspraak alhier.

*Paskal*<sup>64</sup> leert vervolgens dat subjectieve partijdigheid relatief gemakkelijk aangenomen kan worden zodra de eerste indicaties er zijn. Door niet voldoende moeite te doen een onjuist citaat in een interview, ziende op het al

dan niet schuldig zijn van een verdachte, te laten rectificeren, maakt de rechter dat de verdachte met reden kon twifelen aan zijn onpartijdigheid.

### Eerdere betrokkenheid

Op basis van recente jurisprudentie kan wel gesteld worden dat een rechter die de kans krijgt om in appel een mening te vormen over zijn eigen oordeel, objectief gezien niet als onpartijdig kan gelden. Illustratief zijn de arresten *Golubovic*<sup>65</sup> (hoger beroep), *Perus*<sup>66</sup> (*Supreme Court* – waar na een hoop getouwtrek negen jaren verstreken tussen de eerste en tweede maal dat rechter LF ‘zijn’ zaak behandelde; toch een schending), *Toziczka*<sup>67</sup> (*Supreme Court*) en *Sorgic*.<sup>68</sup> In deze zaken wordt een schending aangenomen omdat de rechter in hoger beroep oordeelt in ofwel dezelfde zaak, ofwel in een zaak met hetzelfde onderliggende feitencomplex. Geen sprake van een schending is als de rechter alleen meermaals tegenover dezelfde partij zitting heeft, in verschillende en niet-samenhangende gedingen,<sup>69</sup> of als in eerste instantie überhaupt geen oordeel geveld kon worden en evenmin het standpunt van de rechter in die zaak al helder was.<sup>70</sup> De variant waarin een rechter al uitspraak heeft gedaan in een vergelijkbare zaak met een andere verdachte,

63. EHRM 12 april 2005, nr. 46387/99 e.a., EHRC 2005/51, r.o. 44 (*Whitfield e.a./VK*).

64. EHRM 15 september 2011, nr. 24652/04 (*Paskal/Oekraïne*).

65. EHRM 27 november 2012, nr. 43947/10 (*Golubovic/Kroatië*).

66. EHRM 27 september 2012, nr. 35016/05 (*Perus/Slovenië*).

67. EHRM 24 juli 2012, nr. 29995/08 (*Toziczka/Polen*).

68. EHRM 3 november 2011, nr. 34973/06 (*Sorgic/Servië*).

69. EHRM 19 juni 2012, nr. 17767/08 (*Khoniakina/Georgië*); EHRM 22 november 2011, nr. 18544/08 (*Central Mediterranean Development Corporation Ltd./Malta*); EHRM 26 april 2011, nr. 31351/06 (*Steulet/Zwitserland*).

70. EHRM 27 november 2012, nr. 43947/10 (*Golubovic/Kroatië*).

roept ook geen vragen over partijdigheid in het leven.<sup>71</sup>

Het is vanzelfsprekend dat zaken waarin de rechter zelf oordeelt over een aanklacht die hij heeft ingediend, niet door de beugel kan.<sup>72</sup> *Pre-trial decisions*, waaronder in het bijzonder voorlopige voorzieningenprocedures vallen in de regel buiten de partijdigheidsvraag.<sup>73</sup> Dit ligt anders indien een dergelijke *decision* met zo'n stelligheid is genomen dat deze al het definitieve oordeel van de rechter over de zaak laat doorschemeren.<sup>74</sup>

### Nevenbetrokkingen/relaties met partijen

Het hebben van nevenbetrokkingen kan in beginsel ook op de instemming van het Hof Straatsburg rekenen. Art. 6 EVRM garandeert een onpartijdige rechter. Het EHRM maakt als gezegd een onderscheid tussen subjectieve en objectieve onpartijdigheid. Nevenbetrokkingen zijn geoorloofd, mits (de schijn van) objectieve partijdigheid te allen tijde wordt vermeden.

Enige band tussen betrokken partijen en de rechter is echter wel een heldere indicatie van een gebrek aan objectieve partijdigheid. Een rechter die partner is van een advocatenkantoor dat in andere zaken voor een van de partijen optreedt, is onacceptabel.<sup>75</sup> Ook de betrokkenheid van familie van een rechter in een strafrechtelijk vooronderzoek kan niet door de beugel.<sup>76</sup> Verder kunnen al te nauwe politieke banden van de rechter wel leiden tot twijfel over zijn objectieve onpartijdigheid,<sup>77</sup> maar ook hier geldt geen algeheel verbod op politieke activiteiten, in het bijzonder het lidmaatschap van een politieke partij.<sup>78</sup>

### Rechters-plaatsvervangers

Art. 6 EVRM verzet zich niet tegen een systeem van rechters-plaatsvervangers, zo heeft het Hof benadrukt in het arrest *Wettstein*. In diezelfde zaak geeft het Hof wel aan op basis van welke criteria in een concreet geval sprake kan zijn van een inbreuk op de garanties van art. 6 EVRM, in het bijzonder indien een rech-

71. EHRM 28 juni 2011, nr. 20197/03 (*Miminoshvili/Rusland*).

72. EHRM 27 september 2012, nr. 44901/05 (*Alenka Pecnik/Slovenië*); EHRM 3 juli 2012, nr. 66484/09 (*Mariusz Lewandowski/Polen*).

73. Zie bijvoorbeeld een uitspraak van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, voormalig voorportaal van het EHRM, ECieRM 8 april 1991, nr. 17722/91 (*S. v. Zwitserland*); het ging in casu om een faillissementsprocedure.

74. EHRM 17 januari 2012, nr. 5612/08 (*Alony Kate/Spanje*); het betrof een strafzaak waarin een van de drie rechters had geoordeeld over de voorlopige hechtenis van betrokkene.

75. EHRM 29 mei 2012, nr. 16044/10 (*UTE Saur Vallnet/Andorra*).

76. EHRM 26 juli 2011, nr. 35485/05 (*Huseyn e.a./Azerbeidzjan*).

77. Zie bijvoorbeeld EHRM 25 november 2003, nr. 14191/88 (*Holm/Zweden*): de meerderheid van de leden van de jury bestond uit mensen die lid waren van een politieke partij die een bijzonder belang had bij de procedure in kwestie. Vgl. ook EHRM 8 februari 2001, nr. 47936/99 (*Pitkevich/Rusland*) waarin een rechter ontslagen was, nu zij tijdens procedures haar geloof aan anderen trachtte op te dringen en collega's poogde te rekruteren voor haar geloofsgemeenschap.

78. Zie uitgebreid over politieke en andere nevenactiviteiten van de rechter in Straatsburgs perspectief, Kuijer 2004, p. 317-328.

ter in andere zaken ook als advocaat optreedt of heeft opgetreden. Van belang bij de wegging of dit al dan niet door de EVRM-beugel kan is:

1. of er een inhoudelijk verband bestaat tussen de procedure waarin betrokkene als rechter-plaatsvervanger optrad en de procedure waarin hij als advocaat voor een van de partijen optrad;
2. of de genoemde procedures in tijd overlappen.

In casu was de klager eigenaar van diverse stukken grond, waarover hij diverse procedures tegen de overheid voerde. In een zaak bij de bestuursrechter van het kanton Zürich bevonden zich onder de vijf rechters twee rechters waarvan hij de onpartijdigheid betwistte. Een rechter was namelijk in een van de andere procedures advocaat van de gemeente, terwijl de andere rechter als advocaat dezelfde kantoorroimte deelde met de eerstgenoemde rechter en nog een collega die eerder als advocaat had opgetreden tegen de klager in weer een andere procedure. Voor het Hof leverde het eerste criterium in casu geen probleem op, het tweede echter wel. De twee procedures waarin de eerstgenoemde rechter betrokken was als rechter-plaatsvervanger respectievelijk advocaat, liepen namelijk grotendeels tegelijkertijd. Hierdoor kon de klager er zich terecht zorgen over maken dat deze rechter hem nog steeds zou beschouwen als wederpartij en daarmee dat hij gerechtvaardigd kon twifelen aan de vereiste (objectieve) onpartijdigheid. Het feit dat een

collega van beide rechters, met wie zij kantoorroimte deelden, in een andere zaak als advocaat van de wederpartij van de klager is opgetreden, geeft, hoewel van ondergeschikt belang, toch verdere grond aan de genoemde twijfels van de klager. In de omstandigheden van dit geval oordeelde het Hof unaniem dat niet voldaan was aan de eis van objectieve onpartijdigheid van art. 6 EVRM.<sup>79</sup> Vermeldenswaard is nog dat het Hof overweegt dat de relevante wetgeving ten tijde van het geding geen regeling bevatte van incompatibiliteiten ter zake van het combineren van de functies van rechter en advocaat, maar dat de wetgeving van het kanton Zürich inmiddels (in navolging van enkele andere kantons) verbiedt dat rechters-plaatsvervangers bij de bestuursrechter in het kanton Zürich als advocaat kunnen optreden bij diezelfde bestuursrechter.

#### 2.2.3.4 Zaakstoedeling

Art. 6 EVRM legt de verdragsstaten geen plicht op om de zaakstoedeling wettelijk te regelen, dan wel om voorafgaand voor een heel planningsjaar de zaakstoedeling vast te leggen.<sup>80</sup> In een zaak waarin een Duitse klager de kwaliteit en de juiste toepassing van de interne regels van zaakstoedeling ter discussie stelde, overwoog het Hof dat *'the internal assignment of a particular case on the basis of existing rules is an administrative matter which does not as such concern the establishment of the court.'*<sup>81</sup> Toch kunnen er bijkomende omstandigheden zijn waaronder de wijze van zaakstoedeling niet meer de toets van art. 6

79. EHRM 21 december 2000, nr. 33958/96 (*Wettstein/Zwitserland*).

80. Vgl. ECRM 25 november 1996, nr. 28899/95 (*Stieringer/Duitsland*).

81. EHRM 9 maart 1999, nr. 32813/96 (ontvankelijkheidsbeslissing) (*Lindner/Duitsland*).

EVRM doorstaat, zo leert *DMD Group t. Slowakije*.<sup>82</sup> Volgens het Slowaakse recht heeft de president van het gerecht de bevoegdheid om zaken toe te delen. In casu wijzigt de president de aanvankelijke zaakstoedeling, wijst de zaak aan zichzelf toe en geeft op dezelfde dag een oordeel over de zaak. Klager stelt deze praktijk aan de orde en klaagt er verder over dat de veelvuldige wijzigingen in het werkschema van het gerecht leiden tot een oncontroleerbare en ondoorzichtige toedeling van zaken, waardoor ruimte ontstaat voor willekeur. De regering geeft aan dat de wijziging enkel heeft plaatsgevonden als gevolg van vrijgekomen zittingscapaciteit. De klacht is gegrond. Het EHRM overweegt dat de combinatie van rechterlijke en administratieve functies in het management van het gerecht (in de functie van de president)<sup>83</sup> vraagt om bijzonder heldere regels en duidelijke waarborgen om misbruik te voorkomen. Er bestond een regel dat de zaaksindeling voorafgaand aan een heel kalenderjaar moest zijn vastgelegd, maar de president beschikte over een ruime discretie om wijzigingen aan te brengen. Die wijzigingen konden worden doorgevoerd zonder specifieke waarborgen of de eis om te rapporteren aan een hoger gerecht. In dit geval vond de nieuwe toedeling van de zaak plaats in een individueel geval (en niet als onderdeel van een algemene nieuwe toedeling), waarbij niet kan worden nagegaan of deze toewijzing op objectieve gronden plaatsvond. Tegen de inhoudelijke beslissing van de president stond geen hoger beroep open. De toedeling van de zaak aan de presi-

dent levert een schending op van het recht op behandeling van de zaak door een gerecht dat bij de wet is ingesteld.

Hoewel deze uitspraak een bonte verzameling van bijkomende omstandigheden laat zien, onderstreept zij dat het *ad hoc* samenstellen van kamers in individuele gevallen kwetsbare kanten kent. Doen zich verschillende omstandigheden voor die de schijn van onpartijdigheid in gevaar brengen, dan heeft het gerecht objectieve normen nodig aan de hand waarvan het kan uitleggen hoe *ad hoc* de kamer is samengesteld.

### 2.2.3.5 *Samenvattend*

Of een rechter voldoende onafhankelijk is, zal vaak moeten blijken uit een brede waaier van omstandigheden. Toch zijn er wel enkele lijnen te trekken. Op rechtspositioneel gebied is vooral van belang dat er na de benoeming (die door welke staatsmacht dan ook kan plaatsvinden) voldoende waarborgen tegen inmenging door andere staatsmachten bestaan. Deze onafhankelijkheid kan echter ook volgen uit de praktijk en hoeft niet formeel te zijn vastgelegd. Het EHRM kiest ten aanzien van de ontslagbescherming dan ook voor een zeer functionele insteek.

Met betrekking tot ondergeschiktheid kan het nooit zo zijn dat een rechter verantwoording schuldig is aan of bevelen moet opvolgen van welke staatsmacht dan ook, de rechterlijke macht is daarbij inbegrepen. Ook tijdelijke benoeming in een rechtsprekende functie in een systeem of organisatie waarin voor de betrokken functionaris na die tijdelijke recht-

82. EHRM 5 oktober 2010, *EHRC* 2011, 3, m.nt. E. Mak (*DMD Group/Slowakije*).

83. De regels van zaakstoedeling waren vastgesteld door de minister van Justitie. De minister van Justitie voerde samen met de presidenten van de gerechten het bestuur over de gerechten uit (r.o. 34-41).



sprekende functie weer (ambtelijke) ondergeschiktheid volgt, is vanuit het perspectief van art. 6 EVRM problematisch. Hier speelt zowel de werkelijke onafhankelijkheid als de (geobjectiveerde) schijn van afhankelijkheid een rol. Zodra de schijn van partijdigheid of afhankelijkheid wordt gewekt, is er al sprake van een schending van art. 6.

Onpartijdigheid kan zowel objectief als subjectief zijn. De objectieve onpartijdigheid sneuvelt zodra een rechter in meerdere instanties over hetzelfde geschil of feitencomplex oordeelt. Dit is ook het geval als er sprake is van een (te) nauwe band tussen de rechter en een van de partijen, bijvoorbeeld een familie- of professionele relatie (zie het voorbeeld van de rechter die tevens partner is van een advocatenkantoor dat in andere zaken optreedt namens een van de partijen). De subjectieve partijdigheid wordt aangenomen te ontbreken, tenzij er concrete aanwijzingen (bijvoorbeeld in de vorm van uitspraken) zijn dat de rechter niet onbevangen over een geschil kan oordelen.

Benadrukt moet worden dat art. 6 EVRM zoals uitgelegd in de Straatsburgse jurisprudentie zich in het algemeen niet verzet tegen een systeem van rechters-plaatsvervangers, het uitoefenen van nevenfuncties door de rechter en evenmin verplicht tot een uitgewerkte wettelijke regeling ten aanzien van de toedeling van zaken. Wel kunnen in de concrete omstandigheden van het geval de EVRM-grenzen in deze worden overschreden.

#### 2.2.4 Overige Europese normen

Het EVRM is niet het enige binnen de Raad van Europa opgestelde document dat normen of beginselen bevat die relevant zijn in verband met de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechterlijke macht. Ook relevant zijn de aanbevelingen en resoluties van het Comité van Ministers, dat de hoofdlijnen van het beleid bepaalt van de Raad van Europa en bestaat uit regeringsvertegenwoordigers. Deze aanbevelingen zijn weliswaar juridisch niet bindend, maar genieten wel (politiek) gezag nu zij binnen het Comité in beginsel door alle lidstaten zijn aanvaard. Deze resoluties en aanbevelingen kunnen bestaande rechtsbeginselen versterken en de verdere rechtsontwikkeling daarvan bevorderen. Het EHRM kan hiermee rekening houden bij de uitleg van het EVRM.<sup>84</sup> Daarnaast functioneren binnen de Raad van Europa enkele adviserende organen die grote autoriteit genieten op het terrein van rechtsstatelijkheid, onder andere de *Consultative Council of European Judges (CCJE)* en de *Venice Commission for Democracy through Law*. Ook met betrekking tot de – juridisch niet-bindende – producten van deze organen is de tendens te zien dat het EHRM er steeds vaker naar verwijst, waardoor zij toch een zekere status krijgen. Ook is onder de vlag van de Raad van Europa in 1998 het *European Charter on the statute for judges* opgesteld. Ook buiten het verband van de Raad van Europa zijn op Europees niveau diverse documenten tot stand gebracht die van belang zijn

84. Zie meer hierover in Alkema 1999, p. 35-55 op p. 50-51.

voor dit onderzoek. In het bijzonder valt te denken aan de *London Declaration of the European Network of Councils for the Judiciary*, 'Judicial Ethics – Principles, Values and Qualities' uit 2010 en de *Sofia Declaration on judicial independence and accountability* van hetzelfde netwerk die op 7 juni 2013 werd vastgesteld. Beide documenten bevatten veel verwijzingen naar diverse aspecten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Noemenswaard zijn verder de initiatieven die binnen de Europese Unie zijn ontplooid met betrekking tot het recht op een eerlijk proces en rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid: art. 47 van het EU-grondrechtenhandvest en het *Justice Scoreboard* van de Europese Commissie.

#### **2.2.4.1 Aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, geadviseerd door de CCJE**

Gezaghebbend met betrekking tot vragen van onafhankelijkheid is Aanbeveling Rec(94)12 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Deze aanbeveling is recentelijk hernieuwd in de vorm van CM/Rec(2010)12. Aan deze laatste aanbeveling ging een advies (*opinion*) vooraf van de *Consultative Council of European Judges* (CCJE), een adviserend orgaan van de Raad van Europa. De aanbevelingen van het Comité van Ministers en de *opinions* van de CCJE overstijgen het terrein van de *soft law* niet, maar gelden in de literatuur wel als belangrijk aanknopingspunt bij de beoordeling van de (on)afhankelijkheid van een rechter.

De in de aanbevelingen gedane suggesties met betrekking tot onafhankelijkheid liggen goeddeels voor de hand, maar enkele elementen zijn interessant om te noemen. Zo wijst punt 7 van de aanbeveling erop dat het principe van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de onafhankelijkheid van individuele rechters bij voorkeur in de Grondwet van een staat moeten worden gegarandeerd en dat meer specifieke regels ter garantie van de verschillende aspecten van die onafhankelijkheid moeten worden opgenomen in parlementaire wetgeving. Ook stuurt de aanbeveling sterk aan op het bestaan van een raad voor de rechtspraak om de onafhankelijkheid van rechters te waarborgen. Rechters moeten de mogelijkheid hebben om een beroep te doen op een raad voor de rechtspraak of een andere onafhankelijke instantie als zij zich in hun onafhankelijkheid bedreigd voelen (punt 8). Degelijke raden voor de rechtspraak moeten voor ten minste de helft bestaan uit rechters die door hun mederechters in deze functie worden gekozen (punt 27).

Een interessant onderdeel van de aanbeveling betreft de opmerkingen over de toedeling van zaken aan rechters binnen de gerechten (punt 24):

*'The allocation of cases within a court should follow objective pre-established criteria in order to safeguard the right to an independent and impartial judge. It should not be influenced by the wishes of a party to the case or anyone otherwise interested in the outcome of the case.'*

Punt 9 van de aanbeveling stelt dat een zaak nooit bij een bepaalde rechter mag worden weggehaald zonder geldige redenen:

*'A decision to withdraw a case from a judge should be taken on the basis of objective, pre-established criteria and following a transparent procedure by an authority within the judiciary.'*

Het deel van de aanbeveling dat betrekking heeft op de externe onafhankelijkheid van rechters begint met de opmerking dat die rechterlijke onafhankelijkheid geen doel op zich is, maar ten dienste staat aan een hoger doel: het belang van de *rule of law* en van het recht op een eerlijk proces, het gaat om het waarborgen van vrijheid, mensenrechten en gelijkheid voor de wet. Verder brengt de aanbeveling in dit deel een spanningsveld in beeld. Enerzijds mag de rechter niet verplicht worden zijn uitspraken publiekelijk nader te motiveren dan in het vonnis al gebeurt. Evenzo is het niet mogelijk voor andere dan hogere rechterlijke instanties om een uitspraak te vernietigen. Anderzijds moet de rechter ernaar streven om contact te houden met het publiek en moet ook de rechterlijke macht een mogelijkheid voor feedback hebben. Daarnaast moet er een constructieve relatie met de overige staatsmachten worden aangegaan ter wille van een effectieve en efficiënte rechtspraak. Dat is immers de andere kant van art. 6 EVRM: de rechtspraak moet niet alleen onafhankelijk zijn, maar moet ook binnen redelijke termijn plaatsvinden.

De aanbeveling benadrukt ook de interne onafhankelijkheid van rechters binnen een gerecht: de oordelen mogen niet worden beïnvloed door collega's. Dit lijkt zich maar matig te verhouden tot de (natuurlijk niet volstrekt bindende) rechtersregelingen zoals die in Nederland worden aangetroffen.<sup>85</sup> Met betrekking tot de rechtspositie van rechters zijn er weinig verrassingen. Benoeming en promotie moeten plaatsvinden op basis van niets anders dan de verdiensten van een rechter en zijn benoeming is voor het leven, alles door een onafhankelijk orgaan. Als echter ervoor wordt gekozen om toch de wetgever, regering of het staatshoofd zeggenschap te geven over de aanstelling van rechters, dan moet ten minste een onafhankelijk juridisch orgaan aanbevelingen kunnen doen en commentaar kunnen geven op de keuze. Zijn salariëring is hoog genoeg om een waarborg tegen corruptie te bieden. Ten slotte genieten rechters een *functionele* immuniteit, die ze beschermt tegen aansprakelijkheid wegens taakuitoefening. Uitzonderingen hierop zijn ambtsmisdriven en grove nalatigheid. Als het toch tot aansprakelijkheidsstelling komt, is deze taak voorbehouden aan de staat. Een gewone burger procedeert niet tegen een rechter.

#### **2.2.4.2 Verdere opinions van de CCJE; de Magna Carta of Judges**

Buiten de *opinion* die betrekking heeft op de hierboven besproken Aanbeveling heeft de CCJE inmiddels een reeks van veertien andere *opinions* het licht laten zien. Alleen de

85. Vgl. Teuben 2004, p. 27 e.v. en recent Schoep 2013, p. 275-299.

meest relevante daarvan worden hier genoemd. *Opinion No. 1* uit 2001 vormt in feite een annotatie bij de Aanbeveling van het Comité van Ministers uit 1994. *Opinion No. 3* uit 2002 heeft betrekking op de professionaliteit en ethiek van rechters en op met die professionaliteit incompatibel gedrag. Deze opinie zet de aandacht voor hoge standaarden van beroepsethiek nadrukkelijk in de sleutel voor de bewaking van het publieke vertrouwen in de rechtspraak in een samenleving die in beweging is en meer pluralistisch wordt. Met betrekking tot rechterlijke onafhankelijkheid en het gedrag van rechters in de uitoefening van hun ambt, wijst de opinie op de noodzaak voor rechters om hun beslissingen slechts te baseren op rechtsregels en niet op andere gronden. Bij de behandeling van een zaak moeten opmerkingen of gedragingen die opgevat kunnen worden als uitingen van bevooroordeeldheid worden vermeden en moeten partijen, getuigen en raadslieden gelijk worden behandeld. Bovendien moet de rechter er zelf voor zorgen dat hij beschikt over een voldoende niveau van professionele (juridische) kennis en vaardigheden om een zaak goed en binnen een redelijke termijn te kunnen behandelen. De opinie heeft ook aandacht voor het gedrag van rechters buiten de rechtszaal. Ook rechters moeten hun grondrechten als het recht op vrije meningsuiting, de godsdienstvrijheid en de verenigings- en vergaderingsvrijheid kunnen uitoefenen, maar moeten zich telkens wel bewust zijn van de weerslag die de uitoefening van deze rechten kan hebben op hun functioneren als rechter of

het beeld dat daarover ontstaat voor de buitenwereld. Het 'in contact blijven met de samenleving' is voor de rechter van groot belang, maar deelname aan politieke activiteiten of aan publieke debatten over maatschappelijke kwesties kan problematisch zijn. De opinie benadrukt vooral de noodzaak om over dit soort thema's binnen de beroepsgroep op nationaal niveau ethische codes of *best practices* op te stellen en om er voortdurend over in gesprek te blijven binnen de beroepsgroep, ook omdat de omstandigheden en morele standaarden in de samenleving continu veranderen.

*Opinion nr. 10* (2007) heeft betrekking op de Raden voor de Rechtspraak en bevat adviezen met betrekking tot de samenstelling daarvan, de wijze waarop leden moeten worden benoemd of gekozen, de bevoegdheden en het functioneren van Raden voor de Rechtspraak. *Opinion No. 11* (2008) gaat over de kwaliteit van de rechterlijke beslissingen en benadrukt dat deze niet alleen afhangt van alle betrokken rechters, maar ook van een aantal variabelen buiten het proces van de rechtsbedeling, zoals de kwaliteit van de wetgeving, de passende middelen die het rechterlijk apparaat ter beschikking zijn gesteld en de kwaliteit van de juridische opleiding. *Opinion No. 12* (2009) heeft betrekking op de verhouding tussen rechters en openbaar aanklagers. Voor dit onderzoek zijn in het bijzonder de passages uit deze *opinion* over de vermenging van de rechterlijke functie met die van de openbaar aanklager relevant. De CCJE merkt op dat de EHRM-jurisprudentie

over art. 6 EVRM niet uitsluit dat een magistraat die een gerechtelijk ambt uitoefent, onderworpen is aan een onafhankelijke gerechtelijke hiërarchie. De toekenning van een gerechtelijk ambt aan de openbare aanklagers zou echter moeten worden beperkt tot de zaken die enkel lichte straffen onderstellen, zou niet gecumuleerd mogen worden met de bevoegdheid tot vervolging in dezelfde zaak en geen afbreuk mogen doen aan het recht van de beklaagde over dezelfde zaak een beslissing te verkrijgen door een onafhankelijke en onpartijdige autoriteit die een gerechtelijk ambt uitoefent.

Als een soort beknopte compilatie van de belangrijkste principes met betrekking tot rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid stelde de CCJE in 2010 de *Magna Carta of Judges* vast. In vergelijking met de hiervoor besproken aanbevelingen en opinies bevat deze *Magna Carta* niet veel nieuws. In grote lijnen worden dezelfde beginselen en uitgangspunten benadrukt. Belangrijk is vooral de ruime reikwijdte van rechterlijke onafhankelijkheid, deze moet in het bijzonder gewaarborgd worden bij het rekruteren van rechters, benoeming tot de pensioengerechtigde leeftijd, bevordering, onafzetbaarheid, opleiding, immuniteiten, disciplinaire sancties, beloning en bij de financiering van de gerechten. Verder benadrukt de *Magna Carta* het belang van de ontwikkeling van eigen nationale gedragscodes door de rechters en gerechten zelf en het aandacht schenken van deze regels van beroepsethiek in de opleiding van de rechters.

#### 2.2.4.3 Venice Commission

Een ander orgaan van de Raad van Europa is de *Venice Commission* (officieel: *European Commission for Democracy through Law*), die vooral een adviserende rol vervult bij wetshervormingen en opbouw van het constitutionele systeem in de lidstaten van de Raad van Europa. Lidstaten kunnen aan de commissie wetsvoorstellen voorleggen, die dan worden getoetst op rechtsstatelijkheid, mensenrechtelijkheid en democratisch gehalte. Maar naast deze adviezen op maat heeft de commissie, als autoriteit op het gebied van de rechtsstaat, in 2010 een rapport over onafhankelijkheid gepubliceerd.<sup>86</sup> Het rapport komt in grote lijnen sterk overeen met de aanbevelingen van het Comité van Ministers en de opinies van de CCJE. Zo maakt ook de commissie zich sterk voor een Raad voor de Rechtspraak, die onder meer een doorslaggevende stem zou moeten hebben in de benoeming van rechters. Anders overigens dan in de aanbevelingen van de Raad van Ministers en in de opinies van de CCJE, wordt door de commissie niet geëxpliciteerd dat zo'n Raad voor de Rechtspraak zich niet mengt in de beoordeling van zaken. Tuchtrect voor rechters moet eveneens een interne aangelegenheid zijn. De commissie stelt zich terughoudender op dan de CCJE waar het de 'rechter in publiek' betreft. Waar de aanbevelingen en de CCJE er veel waarde aan hechten dat de rechter enige *feeling* met de maatschappij behoudt, stelt de commissie vooral voor om incompatibiliteiten te formuleren om zo de onafhankelijkheid van de rechter buiten kijf te stellen. In het verlengde daarvan

86. Rapport Venice Commission 2010.

wordt aangestuurd op de effectuering van een *sub judice*-beginsel, zodat ook uitlatingen door andere staatsmachten de rechter niet onder druk zetten. Voor het overige echter ontlopen het rapport van de *Venice Commission* en de hierboven al besproken documenten elkaar niet veel.

## 2.2.4.4 *European Charter on the statute for judges*

Het *European Charter on the statute for judges* is in 1998 vastgesteld en is het resultaat van enkele conferenties georganiseerd onder de vlag van de Raad van Europa.<sup>87</sup> Dit document heeft geen formele status, het is opgesteld door een groep van onafhankelijke experts en goedgekeurd door een vergadering waaraan onder anderen vertegenwoordigers van de *European Association of Judges* (EAJ; de Europese afdeling van de *International Association of Judges*) en de *European Association of Judges for Democracy and Freedom* (MEDEL) deelnamen. Ook dit *Charter* wijkt niet veel af van de hiervoor genoemde instrumenten. Opvallend is wel dat niet expliciet wordt aangestuurd op een benoeming van rechters voor het leven. Verder stelt het *Charter* dat alle bezoldigde nevenactiviteiten – anders dan literair of kunstzinnig – op voorhand goedkeuring vereisen. Voor het overige zijn er geen relevante verschillen met de hiervoor genoemde documenten.

## 2.2.4.5 *Europese Unie*

Vanuit de EU is er eveneens aandacht voor de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht. Natuurlijk is de EU niet primair een mensenrechtelijke organisatie, maar dat doet niet af aan het economisch belang dat is gemeoid met een deugdelijk functionerende rechtsstaat en rechterlijke macht.<sup>88</sup> Daarnaast laten mensenrechten die EU ook niet koud, getuige het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Art. 47 is hier van belang. Dit artikel luidt als volgt:

*Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.*

*Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen. (...).*

De reikwijdte van het Handvest is wel beperkt in die zin<sup>89</sup> dat het, naast de toepasselijkheid op de EU-instellingen zelf, slechts ziet op de bescherming van fundamentele rechten bij de implementatie van EU-recht door de lidstaten (art. 51, lid 1, Handvest). Wel wordt een ruime uitleg gehanteerd: alle nationale regelgeving die wordt ingezet om het Unierecht te effectue-

87. *European Charter on the statute for judges* (DAJ/DOC (98) 23), Raad van Europa 1998.

88. Een uitgangspunt dat ook met zoveel woorden erkend wordt door de Europese Commissie, Rapport Europese Commissie EU Charter 2013, p. 16.

89. Dit los van het feit dat art. 47 Handvest ruimer is dan art. 6 EVRM, nu niet de beperking geldt van de 'vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen'. Zie hierover uitgebreider in Barkhuysen & Bos 2011.

eren, valt ook onder de werking van het Handvest.<sup>90</sup>

De Europese Commissie heeft ook een *plan de campagne* voor zichzelf uitgeschreven, met betrekking tot de bescherming van deze rechten door lidstaten.<sup>91</sup> Zo geeft de Commissie aan inbreukprocedures te zullen starten als blijkt dat de uitoefening van EU-recht leidt tot schending van het Handvest.<sup>92</sup> Als echter het Unierechtelijke aspect ontbreekt, zijn er geen mogelijkheden voor de Commissie om handhavend op te treden. Daarnaast zullen bewustwordings- en inlichtingencampagnes worden gestart. Tot slot wordt een jaarlijks rapport met betrekking tot de toepassing van het Handvest opgesteld.

In november 2012 wees het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) een belangrijk arrest dat mede draaide om de garanties met betrekking tot rechterlijke onafhankelijkheid in Hongarije, overigens zonder dat in dat arrest art. 47 Handvest enige rol speelde.<sup>93</sup> De zaak draaide om een reeks constitutionele en wettelijke bepalingen die, kort samengevat, erin voorzagen dat rechters, officieren van justitie en notarissen verplicht werden om op 62-jarige leeftijd met pensioen te gaan, waar zij tot de invoering van deze regelingen nog in de veronderstelling verkeerden dat zij op 70-jarige leeftijd konden afzwaaien. De Europese Commissie had de zaak tegen Hongarije vooral aangespannen vanwege de plotse verlaging van de maximumleeftijd, met maar

liefst acht jaar, en het bijzonder korte overgangsregime. Dit zou er namelijk in resulteren dat binnen één jaar na de inwerkingtreding van de betrokken regelgeving op 1 januari 2012 rond de 250 ervaren rechters, 10% van het totale aantal rechters in Hongarije, uit hun ambt gezet zouden worden. Extra pikant detail daarbij was dat Hongarije aankondigde van plan te zijn om alweer vanaf 2014 de verplichte pensioenleeftijd te verhogen. Daarmee wekte de maatregel de schijn erop gericht te zijn om een aantal 'lastige' rechters buiten spel te zetten. Het HvJ EU oordeelde maatregelen in strijd met enkele EU-richtlijnen die discriminatie op grond van leeftijd verbieden. Waarschijnlijk koos het Hof er in deze zaak voor om deze onder het gelijkebehandelingsrecht af te wikkelen, omdat dit in veel groter mate van gedetailleerdheid is uitgewerkt binnen de EU dan de norm van rechterlijke onafhankelijkheid (en mogelijk dat deze benadering politiek minder gevoelig lag). Uit alle processtukken en berichten van de Europese Commissie komt echter naar voren dat de aantasting van de rechterlijke onafhankelijkheid evenzeer een reden vormde om de zaak te starten.<sup>94</sup>

Ter stimulering van de rechterlijke onafhankelijkheid, tracht de Europese Commissie een zogenoemd *Justice scoreboard* te ontwikkelen.<sup>95</sup> Dit is niet zozeer een verzameling principes, als wel een *tool* waarmee de verschillende lidstaten worden vergeleken in de

90. O.a. HvJ EU 26 februari 2013, AB 2013, 131, m.nt. Widdershoven (*Akerberg Fransson*).

91. Via [http://ec.europa.eu/justice/news/intro/doc/com\\_2010\\_573\\_4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/news/intro/doc/com_2010_573_4_en.pdf).

92. Vgl. de acties van de Commissie in 2012 tegen Hongarije o.m. in verband met de verplichte vervroegde pensioenering van rechters.

93. HvJ EU 6 november 2012, nr. C-286/12, EHRC 2013, 49, m.nt. Van Rossem (*Commissie/Hongarije*).

94. Zie de opmerkingen daarover in de annotatie van Van Rossem.

95. Rapport Europese Commissie EU Justice Scoreboard 2013.

efficiënte en effectieve werking van hun stelsel van rechtspraak. Criteria zijn:

- lengte van een procedure;
- doorlooptijd van zaken;
- aantal aanhangige zaken;
- monitoring- en evaluatiesystemen;
- toepassing van ICT;
- alternatieve geschilbeslechting;
- training van rechters;
- beschikbare financiële middelen.

Tot slot is de gepercipieerde onafhankelijkheid een meetfactor, gebaseerd op het *Global Competitiveness Report* van het *World Economic Forum*.<sup>96</sup> De EU heeft dus geen eigen rapporten of toetsingsmaatstaven inzake onafhankelijkheid, maar sluit in plaats daarvan aan bij de gemeten invloed van onafhankelijkheid op het economisch klimaat. Het is dan aan de lidstaten zelf om hierin stappen te zetten. Wel volgt de Europese Commissie de ontwikkelingen binnen landen.<sup>97</sup>

Ook via de toetredingseisen tot de EU kan enige invloed worden uitgeoefend op de implementatie van mensenrechten, waaronder onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak. Blijkens art. 49 jo. art. 2 Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) is voor toetreding 'eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten' vereist. Het niet bezitten van een deugdelijk functionerend rechtssysteem staat in principe toetreding tot de Unie in de weg. Anderzijds tonen de rapportages over Roemenië dat het gewenste niveau van rechtsstatelijkheid daar

nog niet behaald wordt, terwijl het land toch al EU-lidmaatschap heeft verworven.

Binnen de EU valt tot slot te wijzen op de *European Agency for Fundamental Rights*, een agentschap dat zich vooral bezighoudt met advisering en dataverzameling op het gebied van mensenrechten binnen de EU. Tot op heden heeft het agentschap echter nog niets gepubliceerd over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechters.

Al met al vindt het Europese *acquis* als het gaat om rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid (zoals vooral ontwikkeld door de Raad van Europa) zijn weg steeds meer binnen de EU, onder meer als het gaat om de normen die worden gesteld aan toetredende lidstaten.

## 2.2.5 Internationaal recht (inclusief *soft law*)

In het internationale (d.w.z. niet-Europese) speelveld springen twee documenten in het oog, aangaande de rechterlijke onafhankelijkheid. Het eerste is de *Basic Principles on the Independence of the Judiciary* van de Verenigde Naties (VN), het tweede de *Bangalore Principles*, eveneens van de VN. Beide zijn een uitwerking van – het juridisch niet-bindende – art. 10 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM). Dit luidt als volgt:

*Eenieder heeft, in volle gelijkheid, recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie bij het*

96. Nederland staat hierin qua onafhankelijkheidsperceptie op de derde plaats, na Nieuw-Zeeland en Finland; Rapport World Economic Forum 2012, p. 393.

97. O.a. de halfjaarlijkse rapporten over *judicial reform* in Bulgarije en Roemenië, via [http://ec.europa.eu/cvm/progress\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_en.htm).



*vaststellen van zijn rechten en verplichtingen en bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolgning.*

Van gelijke strekking is ook – het wel juridisch bindende – art. 14 IVBPR, dat hieronder als eerste wordt besproken. Daarnaast moet worden gewezen op de diverse rapporten van de VN Speciaal Rapporteur over de onafhankelijkheid van rechters en advocaten. Allereerst moet worden opgemerkt dat met beide genoemde Principles sprake is van *soft law*. Anders dan van *hard law*, gaat hier weinig of geen verbindende kracht van uit. Het gaat niet eens zozeer om beleidsregels waarin een inherente afwijkingsbevoegdheid verscholen ligt, maar om aanbevelingen die desgewenst terzijde geschoven kunnen worden. Dit is een lot dat internationaal recht vaak treft, gelet op de grote mate van consensus die vereist is voor de totstandkoming van dit recht. Meer controversiële of principiële onderwerpen zijn eenvoudiger vast te leggen in niet-bindende verklaringen. Voordelen van *soft law* zijn wel dat er in ieder geval een zekere *opinio iuris* uit blijkt,<sup>98</sup> waardoor de internationale rechtsontwikkeling wel enigszins door *soft law* valt te sturen en die voor internationale hoven valt aan te grijpen. Daarnaast kan het een sterkere status krijgen door nadere invulling van wel bindende normen. Het gevolg is dan ook dat een partij zich niet zal kunnen beroepen op enige schending van bijvoorbeeld de *UN Basic Principles of Bangalore Principles*. Ze vormen immers geen ‘recht’

als bedoeld in art. 79 Wet RO, nu ze niet bindend zijn, noch deel uitmaken van het internationale publiekrecht.<sup>99</sup> Het gebrek aan binding zal ofwel blijken uit de uitvaardigende instantie en het bijbehorende verdrag (de Algemene Vergadering van de VN kan eenvoudigweg geen bindende resoluties vaststellen), ofwel uit het document zelf. Het internationale speelveld kent al een keur aan niet-bindende documenten van onder meer beroepsorganisaties van rechters en andere instanties die (aspecten van) de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht benadrukken. Wij geven hier geen uitputtend overzicht, maar vermelden slechts de meest belangrijke – ook al omdat de meeste documenten in grote lijnen qua strekking (en soms bewoordingen) overeenkomen. Naast de al genoemde documenten noemen wij nog het *Universal Charter of the Judge* van de *International Association of Judges*.

#### **2.2.5.1 Art. 14 IVBPR en de interpretatie daarvan door het VN-Mensenrechtencomité**

Het IVBPR is, anders dan het UVRM, een verdrag en als zodanig zijn de bepalingen in het IVBPR ook inroepbaar en te handhaven door de nationale rechter, voor zover ze verbindend zijn in de zin van art. 94 Gw. Anders ook dan het UVRM voorziet het IVBPR in een eigen handhavend orgaan, het VN-Mensenrechtencomité (het Comité). Lidstaten kunnen klachten over andere lidstaten voorleggen aan het Comité (art. 41 IVBPR), waarna een uitspraak volgt – het spreekt voor zich dat hiervan bijna

98. Nollkaemper 2009, p. 209.

99. Nollkaemper 2009, p. 209.

nooit gebruik wordt gemaakt. Relevanter echter is het individueel klachtenrecht dat volgt uit het Facultatief Protocol bij het IVBPR. De klager is slechts ontvankelijk na uitputting van alle nationale rechtsmiddelen, maar anders dan bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is niet vereist dat geen andere internationale organisatie al een uitspraak over het geschil heeft gedaan. Na Hof Straatsburg kan het Comité zodoende zelfs als ‘vijfde’ instantie fungeren. Enigszins moeizaam is echter de status van een uitspraak (view) van het Comité. Het Protocol zelf maakt er geen woorden aan vuil, het Comité ziet zijn uitspraken als bindend en de internationale rechtsorde lijkt het meer als suggesties te zien.<sup>100</sup> Dat betekent overigens niet dat de ‘jurisprudentie’ van het Comité niet van belang is, al is het maar vanwege de genoemde doorwerkingsmogelijkheid via art. 94 Gw.<sup>101</sup> Het doen van uitspraken is overigens niet een hoofdtaak van het Comité. De primaire bijdrage aan de mensenrechtenbescherming bestaat uit de landenrapportages en *General Comments* die het Comité opstelt. Deze *comments* bevatten een weliswaar niet-bindende, maar wel gezaghebbende interpretatie van de diverse verdragsartikelen.

In *General Comment No. 32* uit 2007 is het Comité ingegaan op diverse aspecten van art. 14 IVBPR.<sup>102</sup> Art. 14 bevat in het eerste lid het recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijk en onpartijdig tribunaal.<sup>103</sup> In dit *Comment* geeft het Comité allereerst een definitie van het begrip ‘tribunaal’:

*‘The notion of a “tribunal” in article 14, paragraph 1 designates a body, regardless of its denomination, that is established by law, is independent of the executive and legislative branches of government or enjoys in specific cases judicial independence in deciding legal matters in proceedings that are judicial in nature.’*

Vervolgens benadrukt het Comité dat de eis van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het *tribunal* absoluut is en dus niet beperkt kan worden.<sup>104</sup> De onafhankelijkheidseis ziet volgens het Comité op drie elementen die we ook al in de Europese normstelling tegenkwamen:

1. de procedure en kwalificaties voor de benoeming tot rechter;
2. de waarborgen ten aanzien van onafzetbaarheid tot aan de pensioengerechtigde leeftijd (dan wel tot aan het einde van de zittingstermijn, in geval van gekozen

100. Nollkaemper 2009, p. 438.

101. Vgl. CRvB 21 juli 2006, AB 2007, 97, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik. De Raad acht de *views* niet formeel bindend, maar meent dat van dergelijke gezaghebbende opinies als van die van het Comité slechts onder zwaarwegende omstandigheden kan worden afgeweken.

102. *General Comment No. 32. Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial*, Human Rights Committee, *UN Doc CCPR/C/GC/32* (2007).

103. Art. 14, lid 1, IVBPR luidt, voor zover relevant: ‘Allen zijn gelijk voor de rechter en de rechterlijke instanties. Bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging, of het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen in een rechtsgeding, heeft eenieder recht op een eerlijke en openbare behandeling door een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige bij de wet ingestelde rechterlijke instantie.’

104. Zie ook VN-Mensenrechtencomité 28 oktober 1992, nr. 263/1987.

- rechters) en ten aanzien van bevordering, overplaatsing, schorsing en ontslag;
3. de waarborgen tegen feitelijke inmenging in de rechtspraak door de uitvoerende of wetgevende macht.

Deze drie elementen culminereren in de eis dat staten *'should take specific measures guaranteeing the independence of the judiciary, protecting judges from any form of political influence in their decision-making through the constitution or adoption of laws establishing clear procedures and objective criteria for the appointment, remuneration, tenure, promotion, suspension and dismissal of the members of the judiciary and disciplinary sanctions taken against them'*. Situaties waarin de taken en bevoegdheden van de rechterlijke en uitvoerende macht niet voldoende van elkaar gescheiden zijn, of waarin de executieve toezicht of sturing uitoefent of de rechterlijke macht, zijn niet verenigbaar met art. 14 IVBPR.<sup>105</sup> Bovendien is het noodzakelijk om rechters te beschermen tegen belangenconflicten en intimidatie.

De verplichting voor de verdragsstaten om specifieke maatregelen ter waarborging van de rechterlijke onafhankelijkheid te nemen, werkt het Comité verder uit in een eis om een aantal onderwerpen bij wet te verzekeren:

*'The status of judges, including their term of office, their independence, security, adequate remuneration, conditions of service, pensions and the age of retirement.'*

Met betrekking tot het mogelijk ontslag van rechters stelt het Comité dat dit slechts mag plaatsvinden *'on serious grounds of misconduct or incompetence, in accordance with fair procedures ensuring objectivity and impartiality set out in the constitution or the law'*. Ontslag van rechters door de uitvoerende macht voor het einde van de benoemingstermijn, zonder dat daarvoor specifieke redenen worden gegeven en zonder dat daartegen vormen van rechtsbescherming voor de betrokken rechter openstaan, is – vanzelfsprekend – in strijd met de rechterlijke onafhankelijkheid.<sup>106</sup> Ook in gevallen waarin wel een gegronde reden voor ontslag bestaat – corruptie – moeten de juiste procedures worden gevolgd; kiezen voor een 'eenvoudigere' wijze van ontslag is ook in dergelijke gevallen niet te billijken.<sup>107</sup>

Ten aanzien van de onpartijdigheid maakt het Comité een onderscheid tussen de subjectieve en objectieve onpartijdigheid, waarbij de subjectieve partijdigheid ziet op enige persoonlijke *bias* van de rechter voor een van de partijen en de objectieve partijdigheid op de indruk die de rechter achterlaat bij de *reasonable observer*. De beleving van de rechter door de partijen mag hierbij ook meewegen, maar is niet doorslaggevend. In beginsel wordt ervan uitgegaan dat de rechter subjectief onpartijdig is, behoudens tegenbewijs.<sup>108</sup> Daarbij rust op de rechters en het gerecht zelf ook de plicht om na te gaan of hij, voordat hij besluit een zaak op te nemen, onpartijdig is en lijkt. Als de rechter zich op grond van het nationale recht had moeten verschonen, staat daarmee een schending van

105. VN-Mensenrechtencomité 10 november 1993, nr. 468/1991.

106. VN-Mensenrechtencomité 5 augustus 2003, nr. 814/1998.

107. VN-Mensenrechtencomité 31 juli 2003, nr. 933/2000.

108. VN-Mensenrechtencomité 20 oktober 2008, nr. 1122/2002.

art. 14 IVBPR ook vast.<sup>109</sup> Deze benadering is volkomen in lijn met die van het EHRM, die in paragraaf 2.2.3 werd uitgelegd.

Meer casuïstisch kan bijvoorbeeld worden gesteld dat een rechter die leidende vragen stelt en de griffier het verslag in strijd met de waarheid laat aanpassen, niet als onpartijdig kan gelden.<sup>110</sup> Ook de weigering om kennis te nemen van de intrekking van een bekentenis, leidt tot (de schijn van) partijdigheid.<sup>111</sup>

### 2.2.5.2 Het werk van de UN Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers

Sinds 1994 is onder de vlag van de VN-Mensenrechtencommissie en sinds 2005 de VN-Mensenrechtenraad een Speciaal Rapporteur aangesteld die zich bezighoudt met de onafhankelijkheid van rechters en advocaten. Tot het takenpakket van deze Speciaal Rapporteur hoort onder meer:

- het verrichten van onderzoek naar substantiële klachten over aantastingen van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechters;
- het rapporteren over bovenstaande;
- het opstellen van aanbevelingen ter bescherming en versterking van de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid.<sup>112</sup>

De Speciaal Rapporteur vervult onder meer een rol in het aanzwengelen van publiek en politiek debat in situaties waarin de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter-

lijke macht in een bepaald land gevaar lopen of onder druk staan. Dit doet hij onder meer door het sturen van zogenoemde *allegation letters* en *urgent appeals* naar de betrokken regeringen. De Speciaal Rapporteur vat deze berichten, de daarop ontvangen reacties van regeringen en mogelijk naar aanleiding daarvan geformuleerde aanbevelingen samen in een jaarrapport dat aan de VN-Mensenrechtenraad wordt overlegd. De Speciaal Rapporteur kan ook landenbezoeken afleggen als de betrokken regering hem daartoe uitnodigt. In de rapporten van de Speciaal Rapporteur wordt steevast het belang van een deugdelijke juridische opleiding voor rechters benadrukt als een bepalende factor voor hun onafhankelijkheid. Daarnaast wordt het bestaan van een onafhankelijke rechterlijke macht en van een systeem van machtenscheiding geïdentificeerd als een essentieel element van een democratische rechtsstaat:

*‘Separation of powers, the rule of law and the principle of legality are inextricably linked in a democratic society. The independence of the judiciary is a core component of democracy, the rule of law and good governance. It should be strengthened both in an institutional manner, vis-à-vis other branches of power, as well as in an individual manner (independence of the judges).’*

De Speciaal Rapporteur roept de VN-lidstaten op de *United Nations Basic Principles on the*

109. VN-Mensenrechtencomité 23 oktober 1992, nr. 387/1989.

110. VN-Mensenrechtencomité 20 maart 2007, nr. 1348/2005.

111. VN-Mensenrechtencomité 8 juli 2004, nr. 964/2001.

112. UN Doc A/HRC/RES/17/2 (6 juli 2011). In dit document is de meest recente herbevestiging van het mandaat van deze Speciaal Rapporteur vastgelegd.

*Independence of the Judiciary* te respecteren. In het bijzonder in het jaarrapport uit 2009<sup>113</sup> heeft de Speciaal Rapporteur een groot aantal principes en aandachtspunten met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en van individuele rechters geïnventariseerd. Hij verwijst daarbij meermaals naar *General Comment No. 32* van het VN-Mensenrechtencomité en beveelt onder meer aan om het principe van onafhankelijkheid van de rechtspraak vast te leggen in de nationale grondwet. Vanwege de risico's van 'politiseren' wanneer de wetgevende of uitvoerende macht een beslissende rol speelt bij de selectie en benoeming van rechters, beveelt de Speciaal Rapporteur aan om te komen tot de oprichting van een onafhankelijke instantie die een centrale rol kan vervullen bij de selectie en benoeming van rechters:

*'The composition of this body matters greatly to judicial independence as it is required to act in an objective, fair and independent manner when selecting judges. While a genuinely plural composition of this body is recommended with legislators, lawyers, academicians and other interested parties being represented in a balanced way, in many cases it is important that judges constitute the majority of the body so as to avoid any political or other external interference. (...) In order to ensure that such a body is apt to select judges in an objective, fair and independent manner, the judiciary and other parties directly linked with the jus-*

*tice system must have a substantial say with respect to selecting and appointing the members of such a body.'*

Interessant en voor de Nederlandse praktijk niet geheel onbelangrijk is de aanbeveling van de Speciaal Rapporteur om in die gevallen waarin de uitvoerende of wetgevende macht de instantie is die het formele besluit tot benoeming van een bepaalde rechter neemt, wettelijk vast te leggen dat de voordracht van de onafhankelijke instantie die de kandidaten rekruteert alleen in uitzonderlijke gevallen zou mogen worden gepasseerd. Dit zou slechts mogen gebeuren *'on the basis of well established criteria that have been made public in advance'* en nadrukkelijk schriftelijk gemotiveerd moeten worden. Het is de vraag of de benoemingsprocedure voor leden van de Hoge Raad in Nederland geheel in lijn is met deze aanbeveling, nu in art. 5c, lid 6, Wvra niet is vastgelegd op welke gronden de Tweede Kamer in zijn benoemingsvoordracht aan de regering kan afwijken van de aanbeveling van de Hoge Raad.

Een ander belangrijk punt dat de Speciaal Rapporteur naar voren brengt, betreft de ontwikkeling van een objectief systeem voor zaakstoedeling binnen de gerechten, dit om (de schijn van) misbruik van de bevoegdheid om zaken aan een bepaalde rechter of kamer toe te wijzen te voorkomen:

*'[T]he Special Rapporteur recommends to Member States to establish a mechanism to allocate court cases in an objective*

113. Rapport Human Rights Council 2009, p. 6-24.

*manner. One possibility could be drawing of lots or a system for automatic distribution according to alphabetic order. A second one could be done through pre-determined court management plans which should incorporate objective criteria according to which cases are to be allocated. These plans need to be as detailed as to prevent manipulation in the allocations of cases.'*

Vanwege het essentiële belang van de onafzetbaarheid van rechters voor hun onafhankelijkheid bepleit de Speciaal Rapporteur om die gevallen waarin er disciplinaire sancties binnen de rechterlijke macht kunnen worden opgelegd tot in detail in een wet te regelen. Hij roept de VN-lidstaten op tot het vaststellen van 'a well-defined scheme of available disciplinary measures' en benadrukt dat het opleggen van disciplinaire sancties bij voorkeur bij een onafhankelijke instantie zou moeten liggen. Op de meeste andere punten verwijst de Speciaal Rapporteur naar de hieronder te bespreken *Basic Principles* en de *Bangalore Principles*.

### 2.2.5.3 *Basic principles on the Independence of the Judiciary*

De *Basic principles on the Independence of the Judiciary* werden in 1985 vastgesteld door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.<sup>114</sup> De principes hebben tot doel om lidstaten een handvat te bieden bij de imple-

mentatie en uitwerking van art. 10 UVRM. De *Basic principles* zijn – naar hun aard – tamelijk basaal. Zo wordt geëxpliciteerd dat rechters ook een vrijheid van meningsuiting en vereniging bezitten, zolang deze maar niet interfereert met hun onafhankelijke voorkomen. Anders dan dat, herbergen de *Basic principles* weinig verrassingen ten opzichte van de hiervoor behandelde Europese normen en de (uitvoeriger) aanbevelingen van de VN Speciaal Rapporteur. Benoeming van rechters heeft plaats op basis van kwaliteiten en niets anders, zijn arbeidsvoorwaarden en ontslagbescherming zijn wettelijk vastgelegd. Ook geniet de rechter immuniteit tegen aansprakelijkheid ten gevolge van zijn vonnissen. Anders echter dan de Europese normen, vereisen de *Basic principles* niet dat het nemen van disciplinaire maatregelen jegens rechters een interne aangelegenheid is, alleen dat de procedure met voldoende waarborgen is omkleed. De mogelijkheid wordt echter opengelaten dat een andere staatsmacht gaat over zowel de benoeming als het ontslag van rechters.

### 2.2.5.4 *Bangalore Principles of Judicial Conduct*<sup>115</sup>

De *Bangalore Principles of Judicial Conduct* ontlenen hun status vooral aan het feit dat zij zijn omarmd door een conferentie van de voorzitters van de hoogste nationale gerechtshoven die in 2002 bijeenkwamen in het Vredespaleis in Den Haag. Waar de *Basic principles*

114. De principes werden aanvaard door het zevende United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders dat gehouden werd in Milaan van 26 augustus-6 september 1985. Zij werden bekrachtigd door de Algemene Vergadering in resoluties 40/32 (29 november 1985) en 40/146 (13 december 1985).

115. Voluit: *The Bangalore Draft Code of Judicial Conduct 2001 adopted by the Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity, as revised at the Round Table Meeting of Chief Justices held at the Peace Palace, The Hague, November 25-26, 2002.*

zich primair tot de staten richten, hebben de *Bangalore Principles* juist tot doel om individuele rechters te sturen tot onafhankelijk gedrag. Zij presenteren zich als een ethische gedragscode voor de beroepsgroep. Als eerste kernwaarde voor de rechter wijzen de *Bangalore Principles* op onafhankelijkheid:

*'Judicial independence is a pre-requisite to the rule of law and a fundamental guarantee of a fair trial. A judge shall therefore uphold and exemplify judicial independence in both its individual and institutional aspects.'*

Deze kernwaarde wordt uitgewerkt in een zestal toepassingen. Zo mijdt de rechter zelf zaken waarin hij enige relatie heeft met een van de partijen en spreekt hij voor het overige zonder vooroordelen en in onafhankelijkheid van zijn rechterlijke collega's recht. Het bewaken van de onafhankelijkheid is immers van belang voor de versterking van het publiek vertrouwen in de rechtspraak.

Als toepassing of uitwerking van de tweede kernwaarde, onpartijdigheid, waakt de rechter voor andere invloeden, zoals vriendschappelijke relaties met de staande magistratuur of beïnvloeding van zijn rechtsoordelen door zijn sociale kringen. De rechter moet zich zo gedragen dat hij zo min mogelijk aanleiding geeft voor situaties waarin hij kan worden gewraakt of zich moet verschonen. Overigens moet hij wel zelf zeer alert zijn op situaties waarin hij zich beter kan verschonen. Ook kan hij wel bestuurlijke functies uitoefenen, zolang

deze niet zelfs maar de schijn van partijdigheid of afhankelijkheid met zich brengen.

#### **2.2.5.5 Het Universal Charter of the Judge**

Het *Universal Charter of the Judges* werd in 1999 vastgesteld door de *International Association of Judges*, het internationale netwerk van nationale verenigingen van rechters (ook de NVvR maakt hiervan deel uit). Het *Charter* bestaat uit vijftien artikelen met zeer globaal geformuleerde normen. Opvallend is vooral de absolute formulering van de persoonlijke autonomie van de individuele rechter:

*'No one must give or attempt to give the judge orders or instructions of any kind, that may influence the judicial decisions of the judge, except, where applicable, the opinion in a particular case given on appeal by the higher courts.'*

Zoals ook al in paragraaf 2.2.4.1 werd opgemerkt lijken dergelijke formuleringen maar weinig ruimte te laten voor de vormen van rechterlijke samenwerking in de sfeer van straftoemingsafspraken en dergelijke zoals die in Nederland niet ongebruikelijk zijn.

### **2.3 Integriteit**

Het onderstaande richt zich vooral op die aspecten van rechterlijke integriteit die geïdentificeerd kunnen worden naast de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter. In de literatuur worden eisen met betrekking tot onafhankelijkheid en onpartijdigheid meestal

ook aangemerkt als integriteitseisen. Een scherp onderscheid is ook moeilijk te maken, maar integriteit is meer dan alleen onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Het onderstaande richt zich vooral op dat ‘meer’. Als aangrijppunt geldt het onderscheid dat gemaakt kan worden tussen de integriteit van het rechterlijk ambt en dat van de ambtsdrager (de rechter).<sup>116</sup> De in de vorige paragraaf behandelde eisen met betrekking tot onafhankelijkheid, en een belangrijk deel van de eisen met betrekking tot onpartijdigheid, zien vooral op de institutionele waarborgen waarmee het ambt is omkleed en de werkprocessen die op integere oordeelsvorming gericht moeten zijn. De integriteitsnormen waar het in deze paragraaf om gaat, zien meer op de integriteit van de persoon, ook al staan die nadrukkelijk in dienst van het ambt dat de persoon bekleedt. Het gaat erom dat het persoonlijk gedrag van de rechter in lijn is met het karakter van het ambt. Integriteit van de rechter wordt in diverse internationale documenten en bijvoorbeeld ook in de *NVvR-Rechterscode* beschouwd als een kernwaarde voor de rechtspraak. Het bewaken van integer gedrag is een essentiële voorwaarde voor het behoud van gezag in de samenleving en voor het vertrouwen van de burgers in de rechtspraak. De aandacht voor het functioneren van en de integriteit binnen de rechtsprekende macht is bovendien toegevoegd vanwege het ontstane inzicht dat de oordeelsvorming van de rechter niet volledig objectief door de wet of het recht wordt bepaald. In de woorden van het *European Network of Councils for the Judiciary* (ENCJ):

*‘[T]he judge’s role has evolved: it is no longer confined to being “the mouthpiece of the law”; the judge is to a certain extent, a creator of law, which requires responsibilities and ethical rules consistent with this evolution.’*

Het gaat om het gezag van de individuele rechter, maar vooral ook om het gezag van het instituut van de rechterlijke macht als geheel, om het beeld van de rechtspraak bij een redelijke en objectieve waarnemer, in lijn met het bekende adagium ‘justice must not merely be done, but also be seen to be done’. Integriteitsbewaking heeft nadrukkelijk te maken met het afleggen van publieke verantwoording door de rechtspraak. Bauw stelt vast dat de toegenomen aandacht voor integriteit(sschendingen) samenhangt met het ontstaan van een nadrukkelijk kritischer zin bij burgers – door individualisering en afnemende sociale cohesie – zowel ten opzichte van elkaar als ten opzichte van instituties. Hierdoor is sprake van een afnemende acceptatie van gezag. De inrichting van controle- en toezichtsmechanismen is nodig om het vertrouwen in het systeem weer te versterken.<sup>117</sup>

Gelet op dit achterliggende doel van integriteitshandhaving kan worden gesteld dat integriteit niet een discussiepunt is dat alleen de rechterlijke ambtenaren betreft: het is relevant voor de rechterlijke organisatie als geheel, ook voor het niet-rechterlijk personeel van de gerechten. Rechterlijke onafhankelijkheid staat ten dienste aan rechtsstatelijke waarden en

116. Vgl. Loth & Mak 2013, p. 337.

117. Bauw, Böhrer & Westerveld 2013, p. 88-89.



aan de bescherming van fundamentele rechten van burgers. Het is geen privilege van de rechterlijke ambtenaar.<sup>118</sup> Het is bovendien een onderwerp dat niet alleen betrekking heeft op gedrag van individuele rechterlijke en niet-rechterlijke ambtenaren, maar ook op het management binnen de rechtspraak. Het bewaken van integriteit vereist niet alleen dat er professionele standaarden of gedragscodes ter zake zijn, maar vooral ook dat sprake is van een handhavingssysteem en van een werkomgeving die professionele karaktervorming met betrekking tot dit onderwerp stimuleert. Dat begint met structurele en specifieke aandacht voor het hele spectrum van integriteitskwesaties binnen de gerechtsbesturen. Ten slotte heeft integriteitsbewaking niet alleen te maken met het gedrag van rechterlijke ambtenaren in de uitoefening van hun functie, maar ook met privégedragingen. Deze kunnen immers een uitstraling hebben op het functioneren als rechter.

De borging van integriteit binnen overheidsorganisaties is een onderwerp dat aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw volop in de belangstelling staat en in ontwikkeling is, nadat dit onderwerp al begin jaren negentig van de vorige eeuw door voormalig minister van Binnenlandse Zaken Dales op de politieke agenda werd geplaatst. Specifiek voor de rechterlijke macht werd de aandacht voor integriteitskwesaties mede aangewakkerd door de stichting Wetenschappelijk Onderzoek Rechterlijke Macht (WORM) en het door de 'verontruste burgers' van deze stichting opge-

stelde Rapport Integriteit Rechterlijke Macht (IRM-rapport), dat in 1996-1997 een aanzet vormde voor de huidige verplichte registratie van rechterlijke nevenfuncties. Hoewel de stichting en het rapport een sfeer van 'complottheorieën' ademden, wezen zij terecht op diverse dubieuze situaties: onder meer een geval waarin een raadsheer een zaak behandelde waarin zijn zoon advocaat was en de meermaals voorkomende praktijk van advocaten die als rechter-plaatsvervanger optraden in zaken waar kantoorgenoten pleitten. Ten behoeve van de rijksoverheid en decentrale overheden zijn, vooral door het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS),<sup>119</sup> diverse documenten, checklists en leidraden opgesteld om overheidsorganisaties te helpen bij de vormgeving van een integriteitsbeleid. Deze zijn bijeengebracht op de website [www.integriteitoverheid.nl](http://www.integriteitoverheid.nl).

Wat verstaan moet worden onder (rechterlijke) integriteit zal voor een deel ingekleurd worden door persoonlijke (morele) opvattingen over wat hoort en niet hoort. Terecht merkt Bauw op dat echter wel degelijk te wijzen valt op een soort van *communis opinio* over wat integriteit inhoudt: het gaat om rechtschapenheid, eerlijkheid, betrouwbaarheid, onberispelijkheid en correctheid.<sup>120</sup> De rechterlijke integriteit staat weer ten dienste aan de andere kernwaarden voor de rechter: onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Om een indruk te geven van de integriteitskwesaties die specifiek relevant kunnen zijn bij rechters/binnen de

118. Zie o.m. Rapport ENCJ 2010, p. 2.

119. Onderdeel van het Centrum Arbeidsverhoudingen Openbaar Bestuur (CAOP).

120. Bauw, Böhler & Westerveld 2013 p. 89-90.

gerechten knopen wij hier aan bij de categorieën zoals geïnventariseerd door Huberts:<sup>121</sup>

1. Corruptie/omkoopbaarheid;
2. Fraude/valsheid in geschrifte;
3. Dubieuze beloften of giften;
4. Onverenigbare functies en bindingen/ niet-weloverwogen deelname aan maatschappelijke activiteiten;
5. Misbruik van bevoegdheden (jegens justitiabelen of jegens gerechtsmedewerkers);
6. Niet-respectvolle omgangsvormen met collega's en ondergeschikten;
7. Niet-respectvolle bejegening van justitiabelen;
8. Misbruik van informatie/schending van geheimhoudingsverplichtingen;
9. Wanprestatie;
10. Verspilling van financiële middelen.

Als laatste categorie, ontleend aan onder meer de *NVvR-Rechterscode*, kan dan nog worden onderscheiden:

11. Onzorgvuldige wijze van deelname aan het maatschappelijk debat of omgang met de media.

Hierbij is duidelijk dat de categorieën 1, 3 en 4 ook gerelateerd zijn aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter. Tevens is duidelijk dat deze categorieën integriteitskwesaties bestreken worden door een breed pakket aan regelgeving, niet alleen door de specifieke regelgeving met betrekking tot de rechterlijke macht. Bijvoorbeeld, ten aanzien van fraude of valsheid in geschrifte gelden

– ook voor rechters en andere gerechtsfunctionarissen – de algemene regels hierover uit het Wetboek van Strafrecht. Diverse *soft law*-instrumenten op internationaal (o.m. de *UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary* en de *Bangalore Principles of Judicial Conduct*) en nationaal niveau (de *Gedragcode Rechtspraak* en de *NVvR-Rechterscode*) bevatten normen met betrekking tot één of meer van de hierboven genoemde categorieën integriteitskwesaties. Integriteitsbewaking is echter niet alleen een kwestie van normen stellen, maar vooral ook een kwestie van bestuurlijke aandacht en van een gestructureerd en permanent beleid. Om die reden is er bij de onderstaande inventarisatie van de geldende normen met betrekking tot de kernwaarde integriteit ook aandacht voor enkele regelstelsels en handreikingen op het terrein van (ambtelijke) integriteit die niet speciaal voor de rechterlijke macht bedoeld zijn, maar wel als spiegel voor de rechterlijke organisatie kunnen dienen, en die niet alleen zien op juridische normen, maar ook op de bestuurskundige invalshoek van het organiseren van bewustwordingsbevordering en handhaving.

## 2.3.1 Grondwet en overige nationale regelgeving

### 2.3.1.1 De Grondwet

In hoofdstuk 6 van de Grondwet zijn enkele bepalingen opgenomen die beogen de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen. Deze zijn al aan de orde gekomen in de vorige paragraaf. Met betrekking

121. Huberts 2005. Bauw noemt een grotendeels vergelijkbaar lijstje van integriteitskwesaties, Bauw, Böhler & Westerveld 2013 p. 90.

tot de overige aspecten van de integriteit van de rechterlijke macht zijn enkele onderdelen van de in de vorige paragraaf genoemde grondwetsartikelen in het bijzonder relevant: art. 116, lid 4, en art. 117, derde en lid 4, Gw. Art. 116, lid 4, Gw kan mede worden beschouwd als een grondwettelijke basis voor het vormen van integriteitsbewaking binnen de rechterlijke macht: de wet moet het toezicht regelen dat door leden van de rechterlijke macht die met rechtspraak zijn belast moet worden uitgeoefend op de ambtsvervulling door zodanige leden van de rechterlijke macht en door andere personen die deelnemen aan de rechtspraak. Art. 117, lid 3, geeft vervolgens aan de leden van de rechterlijke macht in de gevallen bij de wet bepaald door een bij de wet aangewezen, tot de rechterlijke macht behorend gerecht, kunnen worden geschorst of ontslagen. Daarnaast is er in het vierde lid van art. 117 de opdracht aan de wetgever in formele zin (met delegatiemogelijkheid) om de rechtspositie van de leden van de rechterlijke macht te reguleren. De waarborg die in deze bepalingen is opgenomen, schuilt in de eerste plaats in het feit dat de wetgever in formele zin – met uitsluiting van lagere regelgevers – bevoegd is om de gevallen te bepalen waarin een lid van de rechterlijke macht kan worden geschorst of ontslagen. Een tweede waarborg is gelegen in het feit dat de oplegging van dergelijke maatregelen door de Grondwet in handen wordt gelegd van (een gerecht behorend tot) de rechterlijke macht zelf. Ten tijde van de parlementaire behandeling van deze bepaling

werd deze nadrukkelijk gepresenteerd als een waarborg voor onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ten opzichte van regering en parlement en als instrument ter voorkoming van politieke pressie op rechters.<sup>122</sup> Tegelijkertijd is een regeling met betrekking tot schorsing en ontslag van rechters ook een instrument ter waarborging van het bredere spectrum van rechterlijke integriteit. De betreffende regeling is uitgewerkt in de Wet op de Rechterlijke Organisatie en de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. Vanwege de directe link met de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn de betreffende bepalingen uit deze wetten al behandeld in het vorige hoofdstuk.

### *2.3.1.2 Overige nationale regelgeving met betrekking tot integriteit*

#### **Integriteitsmanagement en -bewustzijnsbevordering**

Een belangrijke wettelijke norm die als basis dient voor integriteitsbeleid bij de rijksoverheid, is de norm uit de Ambtenarenwet dat het bevoegd gezag en de ambtenaar verplicht zijn ‘zich als een goed werkgever en een goed ambtenaar te gedragen’.<sup>123</sup> Deze open norm en de begrippen goed ambtenaarschap en goed werkgeverschap geven ruimte voor rechtsontwikkeling, waarbij als uitgangspunt in de toelichting bij de wet is neergelegd dat een goed ambtenaar zich medeverantwoordelijk voelt voor integriteit en goed functioneren van de organisatie en een goed werkgever zorgt voor de noodzakelijke voorzieningen

122. Kamerstukken II 1979/80, 16 162, nr. 3-4, p. 20.

123. Art. 125ter Ambtenarenwet. Ingevoerd door de Wet tot wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit, Stb. 2005, 695.

zodat de ambtenaar deze plicht daadwerkelijk kan nakomen (zoals door een goede procedure voor melding van misstanden). Daarnaast is voor alle overheidsorganisaties als wettelijke verplichting neergelegd dat het bevoegd gezag:

- een integriteitsbeleid moet voeren;
- het integriteitsbewustzijn binnen de organisatie moet bevorderen;
- een gedragscode voor goed ambtelijk handelen moet opstellen;
- jaarlijks verantwoording moet afleggen over het gevoerde integriteitsbeleid en de naleving van de gedragscode.<sup>124</sup>

Deze wettelijke verplichting is nader geconcretiseerd en uitgewerkt in de zogenoemde 'Basisnormen Integriteit'. Uit die basisnormen komt naar voren dat dit voeren van een integriteitsbeleid in ieder geval omvat dat binnen de overheidsorganisatie de verschillende aspecten van integriteit in een schriftelijk document zijn vastgelegd. Als handreiking<sup>125</sup> geldt daarbij dat:

- a. een goed integriteitsbeleid zowel preventieve elementen (heldere (gedrags)regels), als repressieve elementen (sancties) kent;

- b. het vormgeven van het integriteitsbeleid binnen de organisatie een verantwoordelijkheid is van het management (bij de gerechten: het gerechtshof);
- c. het wenselijk is één of meerdere personen te belasten met het uitvoeren van het integriteitsbeleid;
- d. een integraal integriteitsbeleid zich enerzijds richt op de organisatie en anderzijds op de medewerkers (bij de gerechten: zowel de rechterlijke ambtenaren als het ondersteunend personeel);
- e. er binnen de organisatie een centraal verzamelpunt moet zijn waar alle relevante aan integriteit gerelateerde informatie (bijvoorbeeld gedragscodes) te vinden is (voor de gerechten ligt op dit punt samenwerking met de Raad voor de Rechtspraak voor de hand);
- f. een goed integriteitsbeleid voorziet in bewaking en (periodieke) evaluatie van het beleid (bijvoorbeeld door middel van audits en *best practices*), in periodiek onderzoek naar kwetsbare handelingen, functies en processen en in integriteitscreening van kandidaten voor functies (verklaring omtrent gedrag en/of veiligheidsonderzoek);

124. Art. 125quater Ambtenarenwet: 'Het bevoegd gezag van ambtenaren die door of vanwege het rijk, de provincies, de gemeenten of de waterschappen zijn aangesteld: a. voert een integriteitsbeleid dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en dat in ieder geval aandacht besteedt aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie; b. zorgt ervoor dat het integriteitsbeleid een vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid in ieder geval door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door het aanbieden van scholing en vorming op het gebied van integriteit; c. draagt zorg voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen; d. stelt in overeenstemming met de Tweede Kamer, onderscheidenlijk provinciale staten, de raad of het algemeen bestuur, vast op welke wijze jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van de gedragscode.'

125. De hier genoemde elementen van de handreiking zijn ontleend aan de door BIOS opgestelde 'Integriteitswijzer' en 'Leidraad integriteit gewaarborgd'.

- g. het onderwerp integriteit aan de orde gesteld wordt in functioneringsgesprekken en werkoverleg (bijvoorbeeld door het met regelmaat bespreken van morele dilemma's) en zo nodig in integriteitstrainingen en onderdeel gaat uitmaken van de beheers- en beleidscyclus van de organisatie (zodat er intern doelstellingen worden neergelegd en verantwoording wordt afgelegd over het al dan niet behalen van die doelstellingen);
- h. er een vorm van externe verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde integriteitsbeleid (bijvoorbeeld door aandacht in het jaarverslag van het betreffende gerecht dan wel van de Raad voor de Rechtspraak);
- i. het management een voorbeeldrol vervult bij het laten beklijven van integriteitsbewustzijn binnen de organisatie;
- j. het integriteitsbeleid zich niet moet beperken tot het managen van incidenten, maar gericht moet zijn op de vestiging van integriteit als vaste kernwaarde van de organisatie, ook als deze door afslankingen, bestuurlijke druk, noodzaak tot het behalen van productienormen etc. onder druk staat.

Naast deze min of meer algemene normen met betrekking tot het voeren van een integriteitsbeleid bevat de Ambtenarenwet ook nog enkele specifieke regels met betrekking tot het afleggen van de eed of gelofte, het melden en registreren van nevenfuncties en financiële belangen en het organiseren van een

126. Art. 125quinquies Ambtenarenwet: 'Voor zover deze onderwerpen niet bij of krachtens de wet zijn geregeld, worden voor de ambtenaren, door of vanwege het rijk aangesteld, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften vastgesteld betreffende: a. de verplichte aflegging van de eed of belofte door de ambtenaar bij zijn aanstelling; b. de melding en de registratie van nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functievervulling, kunnen raken; c. de openbaarmaking van de krachtens onderdeel b geregistreerde nevenwerkzaamheden van ambtenaren aangesteld in een functie waarvoor ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst openbaarmaking van nevenwerkzaamheden noodzakelijk is; d. het verbieden van nevenwerkzaamheden waardoor de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met de functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd; e. de melding van financiële belangen respectievelijk van het bezit van en transacties in effecten, die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functievervulling, kunnen raken voor ambtenaren aangesteld in een functie waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstrengeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is; f. een procedure voor het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar hij werkzaam is.'

127. Stc. 1998, 92.

128. Stc. 1999, 110.

129. Art. 61 ARAR: '1. De ambtenaar is verplicht aan Onze Minister, op een door Onze Minister te bepalen wijze, opgave te doen van de nevenwerkzaamheden die hij verricht of voornemens is te gaan verrichten, die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met zijn functievervulling, kunnen raken. 2. Onze Minister voert een registratie op basis van de op grond van het eerste lid gedane opgaven. 3. De door de leden van de

meldpunt voor misstanden.<sup>126</sup> Het afleggen van een eed of belofte wordt veelal aange-merkt als een instrument ter bevordering van integriteitsbewustzijn en is voor rijksambtenaren verder uitgewerkt in art. 51 ARAR, in het Besluit vaststelling formulier eed/belofte uit 1998<sup>127</sup> en in de Regeling afleggen eed en belofte ambtenaar uit 1999.<sup>128</sup> De regeling voor het melden en registreren van nevenfuncties is grondiger uitgewerkt in art. 61 ARAR.<sup>129</sup> Die voor het melden van financiële belangen in art. 61a ARAR.<sup>130</sup> Een klokkenluidersregeling is te vinden in het Besluit melden vermoeden misstand bij rijk en politie,<sup>131</sup> waarin onder meer de plicht is neergelegd om binnen de organisatie één of meer vertrouwenspersonen aan te wijzen waar misstanden kunnen worden gemeld en ook de plicht van het bevoegd gezag om een onderzoek in te

stellen indien (via de vertrouwenspersoon) een misstand wordt gemeld. De misstanden kunnen zowel ongewenst onderling gedrag betreffen als de omgang met externen, zoals advocaten, leveranciers en burgers. De melder kan zich in tweede instantie altijd nog wenden tot de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO) als het bevoegd gezag in zijn ogen te weinig doet. De OIO is het landelijk aanspreekpunt voor medewerkers die met hun melding over een schending van integriteitsregels niet binnen de eigen organisatie terecht kunnen. De OIO heeft als taak om meldingen over een schending van integriteitsregels te onderzoeken en advies uit te brengen aan het bevoegd gezag van de aangeklaagde overheidsinstelling. Verder biedt de commissie beroepsmogelijkheden aan de

topmanagementgroep, bedoeld in art. 4, lid 5 onder a jo., art. 7, lid 4, en door de directeur-generaal Algemene Bestuursdienst gemelde nevenwerkzaamheden worden openbaar gemaakt met vermelding van eventueel door Onze Minister aan het verrichten van de nevenwerkzaamheden gestelde beperkingen. 4. Het is de ambtenaar verboden nevenwerkzaamheden te verrichten waardoor de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels omtrent dit verbod worden gesteld.'

130. Art. 61a ARAR: '1. Onze Minister wijst de ambtenaren aan die werkzaamheden verrichten waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstremming of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is. De aangewezen ambtenaar meldt financiële belangen, alsmede het bezit van en transacties met effecten die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met zijn functievervulling kunnen raken, aan een daartoe aangewezen functionaris. 2. Onze Minister voert een registratie van de op grond van het eerste lid gedane meldingen. 3. De ambtenaar verstrekt nadere informatie of bescheiden met betrekking tot de financiële belangen of het bezit van of de transacties met effecten, indien daarvoor naar het oordeel van Onze Minister of de aangewezen functionaris, bedoeld in het eerste lid, aanleiding bestaat op grond van de melding of na de melding gebleken feiten of omstandigheden. 4. Het is de ambtenaar verboden financiële belangen te hebben, effecten te bezitten of effectentransacties te verrichten waardoor de goede vervulling van zijn functie of het goed functioneren van de openbare dienst, voor zover dit in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd. 5. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de melding, bedoeld in het eerste lid, de registratie, bedoeld in het tweede lid, en het verbod, bedoeld in het vierde lid.'

131. Stb. 2009, 572.

melder die ontevreden is over de afhandeling door zijn eigen organisatie.

In het kader van algemene normen met betrekking tot (aspecten van) het voeren van integriteitsbeleid kan ook nog worden gewezen op art. 1, lid 1, en art. 3, lid 2, Arbeidsomstandighedenwet (ARBO-wet). Daarin wordt aan de werkgever, als onderdeel van een algemeen arbeidsomstandighedenbeleid, de plicht opgelegd om een beleid te voeren dat gericht op voorkoming of beperking van zogenoemde 'psychosociale arbeidsbelasting'. Daarbij gaat het om het tegengaan van intimiderend, discriminerend of agressief gedrag op de werkvloer. In het verlengde hiervan is ook het verbod van misbruik van gezag (art. 365 Sr) relevant.

Hoewel de Ambtenarenwet niet van toepassing is op rechterlijke ambtenaren, kunnen de normen uit de Ambtenarenwet die zien op het voeren van een integriteitsbeleid (en het daaruit voortvloeiende BIOS-instrumentarium) echter zeer goed dienen als een spiegel voor de rechterlijke macht en voor de gerechtsbesturen. De mogelijke integriteitsrisico's waartegen deze normen en instrumenten een dam proberen op te werpen vormen, samen met het belang van het voorkomen van de schijn van niet-integriteit, aandachtspunten die voor de rechterlijke macht evenzeer gelden als voor andere overheidsorganisaties. Bovendien zijn de normen uit de Ambtenarenwet en het ARAR wel van toepassing op de niet-rechterlijke ambtenaren in dienst van een gerecht. De ARBO-wet geldt ook gewoon voor de gerechten.

Voor zover het niet-maken van ongerechtvaardigd onderscheid bij het in dienst nemen en belonen van gerechtsambtenaren onderdeel geacht kan worden van een integer functioneren van het gerecht zijn de bepalingen van de Algemene wet gelijke behandeling, de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en art. 125g Ambtenarenwet van belang.

Enkele elementen van beleid met betrekking tot bevordering van integriteitsbewustzijn zijn ook specifiek voor de rechterlijke macht geregeld. Art. 14 van de Wet RO, art. 5g, Wvra en art. 21 Besluit opleiding rechterlijke ambtenaren regelen de verplichting tot het afleggen van de eed of belofte door rechters, rechters in opleiding en (buiten)griffiers. Het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren bevat bepalingen die het voeren van functioneringsgesprekken (met niet voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren; art. 37) en evaluatiegesprekken (met voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren; art. 37b) mogelijk maken. Laatstgenoemd besluit maakt het tevens mogelijk dat de minister van Justitie regels stelt met betrekking tot het verrichten van werkzaamheden in het kader van de ambtsvervulling in de woning van de rechter (art. 38h).

In dit verband verdient vermelding dat op dit moment binnen de rechtspraak door een werkgroep onder leiding van mr. R. van Zutphen wordt gewerkt aan het toepasbaar maken en implementeren van het BIOS-instru-

mentarium voor de rechtspraak. In het kader van de Presidentenvergadering is inmiddels afgesproken dat per 2 november 2013 binnen elk gerechtsbestuur een portefeuillehouder integriteit moet worden aangewezen. Bovendien moet per april 2014 binnen elk gerecht een vertrouwenspersoon integriteit zijn aangesteld. Over de implementatie binnen de gerechten van de BIOS-normen die zien op de registratie van financiële belangen van ambtenaren, zal deze werkgroep integriteit rechtspraak nog nadere aanbevelingen doen aan Raad voor de Rechtspraak en de Presidentenvergadering.

## Niet met het rechterschap verenigbare functies

De wettelijke regels met betrekking tot incompatibele functies, art. 44 en 45 Wvra en art. 15 Wet RO, zijn al besproken in paragraaf 2.2.

## Integriteitscontrole bij aanstelling

Een (lichte) vorm van integriteitscontrole bij het aanstellen van niet-rechterlijke ambtenaren vindt plaats door middel van de verklaring omtrent het gedrag die de te benoemen persoon moet overleggen (art. 9, lid 6, ARAR). Voor de rechterlijke ambtenaren is dit geregeld in art. 2f Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren. In het bijzonder zijn de eerste twee leden van dit artikel van belang:

1. Voorafgaand aan de benoeming van een betrokkene in een ambt, niet zijnde een ambt als bedoeld in het tweede of derde lid, kan Onze Minister van de betrokkene een verklaring omtrent het gedrag als

bedoeld in art. 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens verlangen.

2. Benoeming van een betrokkene in een ambt, dat niet is aangewezen als een vertrouwensfunctie als bedoeld in het derde lid en naar het oordeel van Onze Minister bijzondere eisen stelt aan de integriteit en verantwoordelijkheid van degene die dat ambt vervult, is slechts mogelijk, indien hiertegen naar het oordeel van Onze Minister op grond van een onderzoek naar de betrouwbaarheid van de betrokkene geen bezwaar bestaat. Onverminderd het bepaalde in art. 24 van het Besluit justitiële gegevens kunnen aan Onze Minister ten behoeve van het onderzoek, bedoeld in de eerste volzin, justitiële gegevens worden verstrekt, indien een zwaarwegend algemeen belang dat vordert. Onze Minister kan nadere regels vaststellen over het verrichten van het in de eerste en tweede volzin bedoelde onderzoek.

Het besluit bevat geen bepalingen over het periodiek opnieuw verrichten van integriteitsonderzoeken bij al benoemde rechterlijke ambtenaren.

## Omkoping/steekpenningen

Art. 364 Sr bevat een verbod voor rechters om giften, beloften of diensten aan te nemen, wetende dat deze worden aangeboden om zijn oordeel in een bepaalde zaak te beïnvloeden. Art. 64 ARAR bevat voor niet-rechterlijke ambtenaren een verbod op het aannemen van



vergoedingen, beloningen, giften of beloften, behoudens goedkeuring door het bevoegd gezag, en een algeheel en absoluut verbod op het aannemen van steekpenningen.

### *Belangenverstrengeling/misbruik van informatie*

Als basis voor het voorkomen van belangenverstrengeling bij de rechter kan gewezen worden op de aloude art. 11-13 Wet Algemene Bepalingen, waarin de gebondenheid van de rechter aan de wet voorop staat.<sup>132</sup> Een specifiek onderdeel van rechterlijke belangenverstrengeling bij de behandeling van een zaak wordt bestreken door art. 3:43 Burgerlijk Wetboek (BW). Dat artikel bepaalt namelijk dat rechtshandelingen (zoals verkoop van onroerend goed of een aandelenoverdracht) nietig zijn en dus elk juridisch effect missen en zelfs verplichten tot schadevergoeding als ze strekken tot enigerlei wijze van verkrijging door rechters van goederen (en daaronder vallen ook – al dan niet beperkte – rechten) waarover *voor hun gerecht een geding aanhangig* is – of ze die nu zelf behandelen of niet. Het doet er niet toe of die verkrijging rechtstreeks wordt bereikt dan wel indirect (bijvoorbeeld op naam van een ander, via een zogenoemde ‘stroman’). En niet alleen de overdracht is nietig, maar ook de onderliggende grondslag, de zogenoemde ‘titel’. Het voorschrift geldt ook voor niet-rechterlijke ambtenaren (denk aan griffiers) als door hen of ten overstaan van hen de verkoop plaats-

vindt, bijvoorbeeld bij een (scheeps)veiling. Blijkens de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel dat in 1989 deze bepaling in Boek 3 van het nieuwe BW introduceerde (zij het als vervolg op bepalingen uit het oude BW geldt als uitgangspunt dat ‘(z)elfs de schijn (...) niet gewekt (mag) worden, dat personen behorende tot het rechtsapparaat in de ruime zin van het woord, belang zouden nemen bij de afloop van een geding’). Daarom is de bepaling zo geconstrueerd dat het niet aan de wederpartij wordt overgelaten de nietigheid van de rechtshandeling in te roepen: ‘de ratio van de bepaling is niet het bieden van bescherming (bedoeld is blijkens de context: aan de wederpartij) doch het dienen van het algemeen belang, gelegen in de onkreukbaarheid van het gerechtelijk apparaat’. De memorie voegt daar aan toe dat het irrelevant is of de wederpartij daadwerkelijk benadeeld wordt en evenmin van belang is of de contracterende rechter op de zaak ‘zit’ of niet: ‘Voor de buitenwacht is dit een niet-relevante factor, daar gemakkelijk de indruk kan ontstaan dat de leden van de rechtbank onder één hoedje spelen, elkaar relevante informatie verschaffen etc.’ Wel geeft de memorie aan dat het te ver zou gaan al het gerechtelijk personeel onder de bepaling te brengen.<sup>133</sup> In het licht van de hedendaagse massaproductie bij gerechten mag het realiteitsgehalte van de ruime strekking van art. 3:43 BW worden betwijfeld: rechters die in de sector strafrecht of bestuursrecht van een

132. Art. 11 Wet AB: ‘De regter moet volgens de wet regt spreken: hij mag in geen geval de innerlijke waarde of billijkheid der wet beoordeelen.’ Art. 12 Wet AB: ‘Geen regter mag bij wege van algemeene verordening, dispositie of reglement, uitspraak doen in zaken welke aan zijne beslissing onderworpen zijn.’ Art. 13 Wet AB: ‘De regter die weigert regt te spreken, onder voorwendsel van het stilzwijgen, de duisterheid of de onvolledigheid der wet, kan uit hoofde van regtsweigerig vervolgd worden.’

133. *Kamerstukken II 1986/87*, 17 496, nr. 10.

gerecht werkzaam zijn, zullen doorgaans niet precies (kunnen) weten welke civiele zaken bij hun gerecht aanhangig zijn.

Overigens is het vanuit de gedachte die klaarblijkelijk ten grondslag ligt aan art. 3:43 BW opvallend dat een regeling voor het melden van financiële belangen door rechterlijke ambtenaren tot nog toe ontbreekt. Dit beperkt immers de mogelijkheden voor een adequate controle op mogelijke belangenverstrengeling.

## *Geheimhouding*

Uiteraard geldt zowel voor rechterlijke als voor niet-rechterlijke ambtenaren het verbod op schending van ambtsgeheimen (art. 272 Sr). Voor de niet-rechterlijke ambtenaren is in dit verband ook art. 125a, lid 3, Ambtenarenwet relevant: 'De ambtenaar is verplicht tot geheimhouding van hetgeen hem in verband met zijn functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt.' Voor de rechterlijke ambtenaren kan gewezen worden op art. 7 en 13 Wet RO. Op grond van art. 7, lid 3, zijn rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast, senior-gerechtsauditeurs en gerechtsauditeurs, rechterlijke ambtenaren in opleiding, de griffier, substituit-griffier en waarnemend griffiers van de Hoge Raad, gerechtsambtenaren en buitengriffiers tot geheimhouding verplicht van wat in de raadkamer over aanhangige zaken is geuit. Art. 13 breidt de geheimhoudingsplicht uit voor de vermelde groep functionarissen tot gegevens waarover zij bij de uitoefening van hun ambt de beschikking krijgen en waar-

van zij het vertrouwelijke karakter kennen of redelijkerwijs moeten vermoeden (behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hen tot mededeling verplicht of uit hun ambt de noodzaak tot mededeling voortvloeit).

## *Melding van nevenfuncties*

Art. 44 Wrra bevat in het vijfde tot en met tiende lid enkele regels met betrekking tot het melden van nevenfuncties:

5. Rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren in opleiding gedurende de binnenstage stellen de functionele autoriteit in kennis van de betrekkingen die zij buiten hun ambt vervullen. Zo mogelijk geschiedt de kennisgeving zodra het voornemen bestaat tot het gaan vervullen van de betrekking. Ook indien zij geen betrekkingen buiten het ambt vervullen, stellen zij de functionele autoriteit daarvan in kennis.
6. De functionele autoriteit beoordeelt of de vervulling van de betrekking ongewenst is met het oog op de in het vierde lid genoemde gronden. Ten aanzien van de met rechtspraak belaste rechterlijke ambtenaren, niet zijnde president, wordt deze bevoegdheid uitgeoefend door de president van het gerecht waar betrokene werkzaam is. Ten aanzien van de rechterlijke ambtenaren die tevens president zijn van een rechtbank binnen het rechtsgebied van een gerechtshof, wordt deze bevoegdheid uitgeoefend door de president van dat gerechtshof. Ten aanzien van de rechterlijke ambtena-

- ren die tevens president zijn van een gerechtshof, wordt deze bevoegdheid uitgeoefend door de president van de Hoge Raad.
7. Bij een kennisgeving als bedoeld in het vijfde lid, eerste volzin, worden de volgende gegevens gemeld:
- a. een korte omschrijving van de betrekking evenals het soort bedrijf of instantie waar de betrekking wordt vervuld;
  - b. de naam van het bedrijf of de instantie waar de betrekking wordt vervuld;
  - c. de plaats waar de betrekking wordt vervuld;
  - d. of de betrekking bezoldigd is of onbezoldigd;
  - e. het tijdstip van aanvang en beëindiging van vervulling van de betrekking;
  - f. de omvang van de betrekking in uren per maand; en
  - g. de hoogte van de bezoldiging per jaar, aan te geven in categorieën; met dien verstande dat de plaatsvervangers, in afwijking van de onderdelen f en g, van hun hoofdbetrekking de

omvang en de hoogte van de bezoldiging niet behoeven te melden.

8. De kennisgevingen worden jaarlijks geactualiseerd.
9. Onze Minister stelt de procureur-generaal bij de Hoge Raad in kennis van de betrekkingen die de leden van het College van procureurs-generaal buiten hun ambt vervullen.
10. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de uitvoering van het vijfde, zevende en achtste lid.

Art. 44a Wvra voegt daar – onder meer – de verplichting aan toe om de nevenfuncties waarvan kennisgeving is gedaan per gerecht te vermelden in een openbaar te maken register.<sup>134</sup> Het gerechtshof is verantwoordelijk voor de juistheid en volledigheid van de in het register opgenomen gegevens van de bij zijn gerecht werkzame rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren in opleiding gedurende de binnenstage. Het register moet jaarlijks worden geactualiseerd. Na beëindiging van een nevenbetrekking blijven de gegevens over de nevenbetrekking gedu-

134. Art. 44a Wvra luidt: '1. In dit artikel en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder nevenbetrekkingen: de betrekkingen die rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren in opleiding gedurende de binnenstage buiten hun ambt vervullen. 2. De kennisgevingen, bedoeld in art. 44, lid 5, en de gegevens over een nevenbetrekking, bedoeld in art. 44, lid 7, onderdelen a tot en met e, worden per gerecht, parket dan wel parket-generaal opgenomen in een register. De functionele autoriteit is verantwoordelijk voor de juistheid en volledigheid van de in het register opgenomen gegevens van de bij zijn gerecht, parket dan wel parket-generaal werkzame rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren in opleiding gedurende de binnenstage. 3. Het register wordt jaarlijks geactualiseerd. 4. Het register wordt in elektronische vorm openbaar gemaakt en kan tevens worden ingezien bij het desbetreffende gerecht, het desbetreffende parket dan wel het parket-generaal. 5. Tegen betaling van de kostprijs is een afschrift van een door de aanvrager op te geven gedeelte uit het register verkrijgbaar. 6. In afwijking van het vierde lid kan de functionele autoriteit met betrekking tot een nevenbetrekking van een rechterlijke ambtenaar of rechterlijke ambtenaar in opleiding gedurende de binnenstage beslissen dat de gegevens, bedoeld in art. 44, lid 7, onderdelen b en c, met het oog op diens veiligheid, niet of

rende een termijn van drie jaar bewaard in het register. Het is opvallend dat een dergelijke bewaarplicht voor geregistreerde gegevens slechts bestaat voor nevenfuncties. De Wrra-artikelen lijken geen basis te bieden voor registratie van het arbeidsverleden van fulltime rechters, terwijl – zeker bij rechters die vanuit een andere werkring zijn overgestapt om fulltime rechter te worden – ook deze gegevens relevant kunnen zijn voor justitiabelen om mogelijke onpartijdigheidsgebreken na te gaan. In de praktijk, zo is ons vanuit de begeleidingscommissie meegedeeld, wordt echter bij de gerechten het arbeidsverleden van een rechter, die niet afkomstig is uit de raio-opleiding, tot zes jaar voor indiensttreding als rechter geregistreerd en gepubliceerd in het nevenbetrekkingsregister. Art. 46c, lid 1b, Wrra maakt het mogelijk dat het gerechtsbestuur aan een rechterlijke ambtenaar die verzaakt zijn nevenfuncties (volledig) te vermelden de disciplinaire sanctie van een schriftelijke waarschuwing wordt opgelegd. De rechterlijke ambtenaar die na deze waarschuwing recidiveert, loopt als gevolg van lid 3 risico op ontslag. Voor de niet-rechterlijke ambtenaren in dienst van een gerecht

zijn de disciplinaire sancties in verband met overtreding van regels met betrekking tot (onder meer) nevenfuncties geregeld in art. 80-84 ARAR.

### *Toezicht op rechters: klachtenregeling*

Om partijen en anderen de kans te bieden niet-integer gedrag en vormen van onbehoorlijke bejegening in een concreet geval aan de kaak te stellen, voorziet de Wet RO sinds 2001 in een klachtenregeling. Er kan worden geklaagd over gedragingen van rechters en van gerechtsambtenaren en over de werkwijze van gerechten als geheel (art. 26 Wet RO). Dit laatste omvat ook zaken als wachttijden en bereikbaarheid. Alle gerechten beschikken over een interne klachtenregeling, die moet worden goedgekeurd door de Raad voor de Rechtspraak en gepubliceerd in de *Staatscourant*. De regelingen van de gerechten zijn gebaseerd op een landelijk model dat is vastgesteld door de Presidentenvergadering.<sup>135</sup> Klachten over gerechtsambtenaren worden behandeld door het gerechtsbestuur. In dat geval kan na de interne procedure een klacht worden ingediend bij de Nationale ombudsman. Klachten over rechters worden voorge-

niet volledig openbaar worden gemaakt. 7. Indien op grond van het zesde lid met betrekking tot een nevenbetrekking van een rechterlijke ambtenaar gegevens niet of niet volledig openbaar worden gemaakt, deelt de functionele autoriteit een procespartij in een zaak die door die rechterlijke ambtenaar wordt behandeld, op haar verzoek mee of de desbetreffende nevenbetrekking verband houdt met door haar aan te geven bedrijven en instanties die bij haar zaak betrokken zijn, tenzij dit een gevaar voor de veiligheid van de rechterlijke ambtenaar oplevert. 8. Na beëindiging van een nevenbetrekking blijven de gegevens over de nevenbetrekking gedurende een termijn van drie jaar bewaard in het register. 9. In het register wordt ten aanzien van de plaatsvervangers die gedurende een termijn van twee jaar niet zijn opgeroepen voor het verrichten van werkzaamheden als bedoeld in art. 5f, lid 2, en gedurende die termijn evenmin tijdelijk zijn aangewezen als bedoeld in art. 5f, lid 3, vermeld dat zij gedurende die termijn niet als zodanig zijn opgeroepen of aangewezen. 10. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de uitvoering van dit artikel.'

135. Deze is te vinden op [www.rechtspraak.nl/Procedures/Landelijke-regelingen/Algemeen/Landelijk-model-klachten-regeling/Pages/default.aspx](http://www.rechtspraak.nl/Procedures/Landelijke-regelingen/Algemeen/Landelijk-model-klachten-regeling/Pages/default.aspx).

legd aan een door het gerecht ingestelde klachtadviescommissie met interne leden en een externe voorzitter. In eventueel vervolg hierop is er een externe klachtenprocedure bij de Hoge Raad (art. 13a e.v. Wet RO). Om deze te starten moet na het doorlopen van de interne klachtenprocedure bij het betreffende gerecht een schriftelijke klacht worden ingediend bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Deze zal eerst een vooronderzoek instellen, waarin hij zowel de klager als de betrokken rechter en het gerechtsbestuur zal horen. Op basis van de verkregen informatie zal hij beslissen of hij de klacht al dan niet aan de Hoge Raad zal voorleggen.

Van de hoeveelheden klachten en de wijze waarop deze zijn afgedaan wordt jaarlijks verslag gedaan in het Jaarverslag Rechtspraak. Het jaarverslag over 2012 meldt dat in dat jaar in totaal 1392 klachten werden ingediend. In 2011 waren dat er 1412, in 2010 1208. Van de 1360 in 2012 afgehandelde klachten, werd ongeveer de helft niet in behandeling genomen omdat ze over rechterlijke of procedurele beslissingen gingen. Dat aandeel bleef in de afgelopen jaren vrijwel gelijk. Van de wel inhoudelijk behandelde klachten, is 40% (264 klachten) gegrond verklaard, 19% van het totale aantal afgehandelde klachten. Dat percentage is gelijk aan dat van de voorgaande jaren.<sup>136</sup> Uit het overzicht in het jaarverslag is niet op te maken hoeveel klachten betrekking hadden op gedragingen van rechters. Klachten kunnen leiden tot verbetermaatregelen. Bijna altijd zijn klachten leerzaam voor de

medewerker en de organisatie. Er bestaat nog geen uniforme wijze van de registratie, behandeling en verslaglegging van klachten. Art. 9:12 Awb verplicht wel tot het vermelden van het aantal klachten in het jaarverslag van het betreffende overheidsorgaan. Voor 2013 is binnen de rechtspraak afgesproken dat de klachten en de beslissingen daarop geanonimiseerd en vormvrij op Rechtspraak.nl zullen worden gepubliceerd. Vanuit het perspectief van transparantie en verantwoording afleggen aan de samenleving kan deze openheid worden toegejuicht.

In een uitspraak van 6 maart 2013 heeft de Hoge Raad zich bevoegd verklaard kennis te nemen van klachten over het optreden van een gerechtsbestuur, hoewel de wet niet in deze mogelijkheid voorziet. De klacht in kwestie had betrekking op het geven van uitleg door het gerechtsbestuur over een uitspraak gedaan door een rechter van dat gerecht. De Hoge Raad erkende dat een dergelijke klacht buiten het bereik van de wettelijke klachtenprocedure valt, maar achtte het – met de procureur-generaal – ongewenst dat er een leemte zou zijn in het klachtrecht ten aanzien van het handelen van gerechtsbesturen en achtte zichzelf de aangewezen instantie om deze leemte te dichten.<sup>137</sup>

### **2.3.1.3 Nationale gedragscodes en leidraden**

Veel van de integriteitsonderwerpen die in de hiervoor beschreven wettelijke bepalingen aan de orde komen, hebben meer aandacht gekregen in een reeks aan gedragscodes en leidraden die in de afgelopen jaren binnen de

136. Jaarverslag rechtspraak 2012, p. 15.

137. HR 6 maart 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ3462.

rechtspraak zijn vastgesteld. Deze gedragscodes en leidraden kunnen worden aangemerkt als onderdelen van de rechterlijke beroeps-ethiek, als gedragsnormen die zich richten op het rechterlijk handelen en die zich bevinden op het snijvlak van rechtsnormen en morele normen.<sup>138</sup> Zij richten zich in de eerste plaats tot de individuele rechterlijke ambtenaar of gerechtsmedewerker.

In de *Gedragscode Rechtspraak*, die in 2010 door de Raad voor de Rechtspraak en de Presidentenvergadering werd vastgesteld en die geldt voor alle rechterlijke ambtenaren en overige medewerkers van de gerechten, wordt onder de noemer 'onkreukbaarheid' gewezen op de noodzaak c.q. plicht om:

- op een zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde manier om te gaan met eigendommen en middelen die uit hoofde van de functie aan rechters en gerechtsmedewerkers ter beschikking zijn gesteld;
- de geheimhouding die in de gegeven omstandigheden geboden is;
- zich te realiseren dat privégedrag en het publiekelijk uiten van privémeningen het vertrouwen in de rechtspraak kunnen schaden;
- geen geschenken aan te nemen van procespartijen of andere belanghebbenden.

Onder het kopje 'professionaliteit' wijst de gedragscode op de noodzaak om zich in de uitoefening van een functie binnen de rechtspraak onpartijdig, respectvol en professi-

oneel te gedragen, oog te hebben voor het belang van tijdigheid en het nakomen van afspraken en medeverantwoordelijkheid te nemen voor een professionele cultuur waarin het geven en ontvangen van feedback wordt bevorderd en wordt geïnvesteerd in de eigen deskundigheid en professionele ontwikkeling.

In 2011 is door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak de *NVvR-Rechterscode* opgesteld. Deze gaat, gedetailleerder dan de *Gedragscode Rechtspraak* in op de kernwaarden voor rechters, te weten: onafhankelijkheid, autonomie, onpartijdigheid, integriteit, deskundigheid en professionaliteit.

Ook in deze gedragscode ligt weer het accent op de eigen verantwoordelijkheid van rechters en op hun eigen bewustzijn van de gevolgen en de impact van hun gedrag en handelen als rechter. De code omschrijft integriteit van de rechter als 'een essentiële voorwaarde voor de legitimatie van de rechtspraak' en roept rechters op hoge eisen aan zichzelf te stellen op het punt van integriteit en het goede voorbeeld te geven, omdat zij tot taak hebben toe te zien op naleving van het recht door anderen. De kernwaarde 'integriteit' vormt volgens de code eveneens een aansporing voor de rechter om, ook onder druk, zijn rug recht te houden en tegen de stroom in te gaan als dat nodig is (hiërarchische verhoudingen geen rol laten spelen bij rechterlijke beslissingen en ervoor zorgen dat rang of anciënniteit collega's bij hun beslissingen niet beïnvloeden of belemmeren; de organisatie erop aanspreken als de rechter onvoldoende wordt gefacili-

138. Loth & Mak 2013, p. 324-325.

teerd om een bepaalde zaak te behandelen, zelf onvoldoende is toegerust om de zaak af te doen of als door de werkdruk de kwaliteit van zijn beslissingen nadelig wordt beïnvloed). Het begrip 'onkreukbaar' wordt in de code ingevuld als:

- onbevooroordeeld, niet-chantabel en niet-omkoopbaar zijn;
- geen oneigenlijk gebruik maken van de middelen die een rechter in zijn functie ter beschikking zijn gesteld;
- geen geschenken aannemen waarvan men weet of moet vermoeden dat zij worden gegeven om de beslissing in een concrete zaak of toekomstige zaken te beïnvloeden;
- integer omgaan met informatie waarvan men in functie kennis neemt (strikt houden aan geheimhoudingsverplichting).

Ook moet de rechter oog hebben voor de beeldvorming ten aanzien van de rechtspraak, de rechterlijke organisatie en het ambt van rechter. Deze mag hij geen schade toebrengen, bijvoorbeeld door imprudent of disrespectvol gedrag jegens justitiabelen, door het verrichten van maatschappelijke activiteiten die integriteitsrisico's opleveren of door het in het openbaar uiten van een eigen mening. Uitgangspunten zijn: terughoudendheid bij het gebruik van sociale media en in geen geval publiekelijk uitspraken doen over zaken waarover nog een rechterlijke beslissing moet worden gegeven.

In tweeërlei opzicht richt de code zich ook op de organisatie en cultuur binnen gerechten. De rechter moet niet alleen op zijn eigen

gedrag letten, maar heeft ook een signalerende functie en moet collega's aanspreken op niet-integer gedrag. Bovendien moet de gerechtsorganisatie de rechter faciliteren om zijn taak op verantwoorde wijze uit te voeren (voldoende tijd voor een goede zaaksbehandeling, voldoende kennis en opleidingsmogelijkheden, roulatie tussen sectoren alleen op vrijwillige basis en nooit als strafmaatregel).

In 2009 is door de NVvR de *Leidraad Nevenfuncties* opgesteld, die later is overgenomen en vastgesteld door de Presidentenvergadering. Daarin staat de vrijheid van nevenfuncties voorop, zolang ze niet schadelijk zijn voor de rechtspraak. Deze leidraad geldt voor alle gerechts- en rechterlijke ambtenaren. Momenteel vindt een herziening van de leidraad plaats waarin deze wordt aangepast aan de nieuwe tekst van art. 44 en 44a Wvra, waarin onder meer een toetsing van nevenbetrekkingen door de president van het gerecht mogelijk gemaakt wordt. Nevenfuncties moeten volgens de huidige leidraad uit 2009 al zo veel mogelijk vóór aanvaarding ter beoordeling aan het gerechtsbestuur worden gemeld. Het kan dan gaan om wel of niet betaalde functies en activiteiten, docentschappen, een eigen bedrijf en lidmaatschap van besturen, commissies en colleges. De *Leidraad Nevenfuncties* stelt dat nevenbetrekkingen van rechters worden opgenomen in een openbaar register. Plaatsvervangers moeten uiteraard ook hun hoofdbetrekking melden. Betaalde nevenactiviteiten moeten in de vrije tijd worden verricht. Een leidinggevende kan toe-

staan dat een bezoldigde nevenbetrekking (deels) tijdens werktijd wordt verricht omdat het belang van de rechtspraak dat vergt. Met de betrokkene worden dan afspraken gemaakt over de tijdsbesteding aan de nevenbetrekking en over de bestemming van de inkomsten. Onbetaalde nevenfuncties hoeven volgens uitgangspunt 2.3 van de leidraad niet per definitie te worden gemeld. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om functies als begeleider van een sportteam of lid van een ouderaad van een school.

## 2.3.2 Europese en internationale normstelling

### 2.3.2.1 Jurisprudentie over art. 6 EVRM en art. 14 IVBPR

Anders dan met betrekking tot het onderwerp 'onafhankelijkheid en onpartijdigheid' bevat ten de bindende Europese en internationale rechtsregels geen duidelijke normen die zien op de integriteit van de rechter. In het kader van de jurisprudentie over art. 6 EVRM kan slechts worden gewezen op de enkele randvoorwaarden die gesteld worden aan de manier waarop tuchtrechtelijke procedures (bijvoorbeeld vanwege integriteitsgebreken) zijn vormgegeven. In de zaak *Volkov t. Oekraïne* heeft het EHRM criteria geformuleerd waaraan het nationale tuchtrecht voor rechters moet voldoen. Het Hof zet in het arrest uitdrukkelijk uiteen dat:

- a. de in de tuchtrechtelijke procedure betrokken organen moeten voldoen aan de eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, volgend uit art. 6 EVRM, hetgeen erop neer komt dat een tuchtcollege voor minstens de helft uit door de rechterlijke macht benoemde rechters moet bestaan;
- b. de open normen in het tuchtrecht (zoals 'verwaarlozing van de waardigheid van het ambt') nader worden ingevuld door rechtspraak of concrete beleidsregels of richtlijnen;
- c. het tuchtrecht procedurele waarborgen moet bieden tegen willekeurige interventies van de autoriteiten, waarbij de verjaringstermijn een belangrijk element vormt;
- d. de wet een dusdanig scala aan disciplinaire sancties moet kennen, dat de autoriteiten in staat zijn om per zaak een correcte afweging te maken tussen de verschillende belangen;
- e. als appel mogelijk is gemaakt, dit moet worden ingericht als een onafhankelijke en onpartijdige review van de beslissing dat als tegenwicht tegen een grote vrijheid van het beoordelend orgaan moet worden beschouwd.<sup>139</sup>

Daarnaast benadrukt het EHRM in enkele arresten die betrekking hebben op het treffen van disciplinaire maatregelen jegens rechters dat ook zij ruimte (moeten) hebben om ge-

139. EHRM 9 januari 2013, nr. 21722/11, *EHRM* 2013, 80, m.nt. J.J.J. Sillen (*Volkov/Oekraïne*). Zie hierover uitgebreider in Dijkstra 2013, p. 273-279, die naar aanleiding van de zaak *Volkov* bepleit dat de Wvra wordt uitgebreid met een verjaringstermijn en een breder arsenaal van mogelijke disciplinaire maatregelen.

140. EHRM 28 oktober 1999, nr. 28396/95, *EHRM* 1999, 7, m.nt. Gerards, *NJCM-Bulletin* 1999, p. 2019 m.nt. M. Kuijer en P. Mendelts (*Wille/Liechtenstein*).



bruik te maken van hun uitingsvrijheid en deel te nemen aan maatschappelijke debatten. Hoge Raad-president Corstens leidt onder meer uit het EHRM-arrest *Wille t. Liechtenstein*<sup>140</sup> af dat rechters zich ook mogen uitspreken over kwesties die politieke implicaties hebben.<sup>141</sup> Tegelijkertijd benadrukt het Hof dat aan het gebruik van die uitingsvrijheid ook grenzen zitten, zeker als de uitingsvrijheid wordt gebruikt om kritiek te leveren op andere rechters of om mededelingen te doen die de reputatie van andere rechters kunnen schaden. Illustratief is het *Poyraz t. Turkije*,<sup>142</sup> dat betrekking had op een rechter die naar buiten was getreden met de (ongunstige) resultaten van een integriteitsonderzoek dat hij had verricht naar een andere rechter die net benoemd was in de Turkse Hoge Raad.<sup>143</sup> De sanctie opgelegd aan de klokkenluidende rechter (de klager in de zaak) kon volgens het Hof door de beugel, omdat hij ten aanzien van de inhoud van het uitgelekte rapport niet de neutraliteit had betracht die van hem had mogen worden verwacht, juist om schade aan de reputatie van de rechter of anderen te voorkomen. Daarmee had de klager niet de discretie getoond die men mag verwachten van een rechterlijke autoriteit. Het rapport bevatte aantijgingen aan het adres van een lid van de Hoge Raad die het vertrouwen moet genieten van het brede publiek om zijn plichten te kunnen vervullen. Mensen die bekleed zijn met publieke verantwoordelijkheden, waardoor zij gemakkelijk toegang tot de me-

dia hebben, moeten zich terughoudend opstellen om een situatie van ongelijkheid te voorkomen als zij in het openbaar verklaringen afleggen over mensen wier toegang tot de media beperkter is, aldus het Hof. Bovendien is extra waakzaamheid vereist indien het gaat om overheidsdienaren belast met onderzoek waarvoor een geheimhoudingsclausule geldt. Bijgevolg was het ingrijpen van de Turkse staat in de vrijheid van meningsuiting noodzakelijk en de middelen proportioneel in relatie tot het gestelde doel, te weten 'de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen'. Annotator De Groot-van Leeuwen concludeert naar aanleiding van dit arrest dat het EHRM in twee richtingen tot terughoudendheid maant: voorzichtigheid met kritiek op rechters vanwege de geringe mogelijkheden die zij hebben om zich te verweren en voorzichtigheid met kritiek door rechters, daar zij belast zijn met bijzondere verantwoordelijkheden.

Overigens toetst het EHRM in dit arrest ook de proportionaliteit van de aan de klokkenluidende rechter opgelegde sanctie. Ook die test vervult een essentiële rol bij de bewaking van de integriteit van de rechterlijke macht. Dat komt ook duidelijk naar voren in de zaak *Kudeshkina t. Rusland*.<sup>144</sup> Klaagster in deze zaak was een rechter met een lange staat van dienst die in december 2003 deelnam aan de verkiezingen voor de Doema. Haar verkiezingsprogramma bevatte onder andere voorstellen tot hervorming van de rechterlijke

141. Corstens 2005, p. 23-34.

142. EHRM 7 december 2010, nr. 15966/06, EHRC 2011, 35, m.nt. L.E. de Groot-van Leeuwen (*Poyraz/Turkije*).

143. De rechter zou zich hebben schuldig gemaakt aan seksuele intimidatie van vrouwelijke stafleden en zou een voorkeursbehandeling hebben gegeven aan mensen die zijn geloofsovertuiging en zijn politieke opvattingen deelden.

144. Zie ook EHRM 26 februari 2009, nr. 29492/05, EHRC 2009, 59 (*Kudeshkina/Rusland*).

macht. In de maanden voor de verkiezingen gaf ze een radio- en enkele kranteninterviews waarin ze forse kritiek leverde op de rechterlijke macht in Rusland. Dit kwam haar op ontslag als rechter te staan. Het EHRM oordeelde dat de kritiek van de rechter voldoende gestaafd werd door feiten. Vervolgens onderzocht het Hof of haar uitlatingen niet excessief waren gezien haar status als rechter. Het Hof benadrukte dat rechters terughoudendheid moeten betrachten bij het doen van uitspraken die de integriteit en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht kunnen schaden, maar twijfelde er in dit geval niet aan dat klaagster een bijzonder belangrijk onderwerp had aangesneden waarover een open debat in een democratische samenleving mogelijk moet zijn. Haar besluit de informatie te openbaren was gebaseerd op haar eigen ervaringen, onder meer op het feit dat zij om onduidelijke redenen van een bepaalde zaak was gehaald. Zij deed de uitlatingen tijdens een verkiezingscampagne en hoewel deze misschien gepaard gingen met enige overdrijving, misten ze geen feitelijke basis en konden niet gezien worden als een gratuite persoonlijke aanval, maar als een *faire* bijdrage aan het debat over een zaak van groot publiek belang. Zeker nu de aan klaagster opgelegde sanctie de zwaarst mogelijke was (ontslag), oordeelde het Hof dat sprake was geweest van een disproportionele inbreuk op de uitsingsvrijheid van de rechter. Ook veroordeelde het Hof dat klaagsters beroep op nationaal niveau werd afgehandeld door de rechtbank waarop zij haar kritiek had gericht.

Daarmee was de schijn van partijdigheid gewekt; schending van art. 6, lid 1, EVRM.

Een laatste EHRM-arrest dat hier genoemd kan worden, is de zaak *Harabin t. Slowakije*. De klager in deze zaak was president van de Hoge Raad van Slowakije. Er was een disciplinaire procedure tegen hem ingesteld bij het Constitutionele Hof omdat hij, tegen de regels in, verschillende malen heeft geweigerd om de toegang te verlenen aan een auditcommissie die bij de Hoge Raad een financiële controle wilde uitvoeren. Als gevolg daarvan werd hem een tuchtmaatregel opgelegd waarbij zijn salaris met 70% werd gekort. Ook in deze zaak schuilt de schending van art. 6 EVRM in de samenstelling van de instantie die moet oordelen in de tuchtrechtelijke procedure. Als gevolg van persoonlijke sentimenten en een ingewikkeld feitencomplex dat voorafging aan de benoeming van Harabin tot president van de Hoge Raad, was gerede twijfel mogelijk aan de onpartijdigheid van de betrokken rechters (die Harabin zonder succes had geprobeerd te wraken tijdens de nationale procedure; het wrakingsverzoek was onder meer afgewezen omdat toewijzing ervan in de weg zou staan aan een beoordeling van het geschil binnen een redelijke termijn door een voldoende aantal rechters). Volgens annotator E. Mak brengt het EHRM in de zaak *Harabin t. Slowakije* twee verfijningen aan in zijn jurisprudentie. Ten eerste: bij het afwijzen van een wrakingsverzoek tegen rechters die eerder zijn gewraakt in procedures waarbij dezelfde partij betrokken was, moet in de voorliggende pro-

cedure duidelijk worden uitgelegd waarom de redenen voor de eerdere wrakingen in dit geval niet gelden (par. 137 van het arrest). Ten tweede: een afweging over de noodzaak of rechtvaardiging voor het niet uitsluiten van rechters, bijvoorbeeld omdat de effectiviteit van de procedure in het geding komt indien te weinig rechters overblijven, mag pas worden gemaakt nadat een inhoudelijk oordeel is gegeven over de onpartijdigheid van de rechters tegen wie een wrakingsverzoek is ingediend (par. 138 van het arrest). Haar conclusie is dat het EHRM in deze uitspraak rechtsstatelijke minimumnormen, in dit geval het recht op een inhoudelijke beoordeling van een wrakingsverzoek, zwaarder laat wegen dan de uitgangspunten van effectiviteit en efficiëntie van rechterlijke procedures, in dit geval de deelname van een voldoende aantal rechters aan de besluitvorming.

*General Comment No. 32* van het VN-Mensenrechtencomité heeft betrekking op het eerlijk-procesartikel uit het IVBPR (art. 14). Voor wat betreft het nemen van disciplinaire maatregelen tegen disfunctionerende of niet-integere rechters meldt het *comment*:

*'Judges may be dismissed only on serious grounds of misconduct or incompetence, in accordance with fair procedures ensuring objectivity and impartiality set out in the constitution or the law. The dismissal of judges by the executive, e.g. before the expiry of the term for which they have been appointed, without any specific reasons given to them and without effec-*

*tive judicial protection being available to contest the dismissal is incompatible with the independence of the judiciary. The same is true, for instance, for the dismissal by the executive of judges alleged to be corrupt, without following any of the procedures provided for by the law.'*

Van belang is dus vooral dat er een duidelijke wettelijke regeling is voor het opleggen van disciplinaire sancties jegens rechters, dat besluiten tot het opleggen van dergelijke sancties uitvoerig worden gemotiveerd en dat ook bij rechters met vastgestelde integriteitsgebreken de normale wettelijke procedures om sancties op te leggen worden gevolgd.

### **2.3.2.2 Europese en internationale gedragscodes**

De in paragraaf 2.2.4 en 2.2.5 besproken Europese en internationale gedragscodes bevatten – naast de in genoemde paragrafen al behandelde kernwaarden van onafhankelijkheid en onpartijdigheid – ook opmerkingen en aanbevelingen over rechterlijke integriteit. Aangezien de in de vorige paragraaf behandelde nationale gedragscodes en leidraden voor een belangrijk deel een uitwerking en soms precisering vormen van de internationale en Europese codes, voegt een gedetailleerde bespreking daarvan weinig toe aan de al geïnventariseerde normen. Wij volstaan hier met enkele grote lijnen.

De *UN Basic principles on the independence of the judiciary* onderstrepen dat rechters, net zoals andere burgers, hun vrijheid van

meningsuiting, geloof en vereniging moeten kunnen uitoefenen. Maar zij moeten met hun gedrag wel de waardigheid van het ambt in stand houden, evenals de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechtspraak. Personen die voor het ambt worden geselecteerd, moeten integer en capabel zijn. Rechters dienen zich te houden aan de geheimhoudingsplicht. Deze verklaring is gericht aan de regeringen van de lidstaten.

De *Bangalore Principles of Judicial Conduct* stellen voorop dat het gedrag van een rechter het vertrouwen van de burger in de integriteit van de rechterlijke macht niet mag schaden. De beroepsgroep van rechters moet zelf willen zorgen voor onkreukbaar gedrag in de ogen van 'een redelijke waarnemer' (dat is dus niet de meest achterdochtige partij). Recht doen alleen is niet voldoende. De buitenwereld moet dit ook kunnen waarnemen. De *Bangalore Principles* besteden – net als *Opinion No. 3* van de CCJE – relatief veel aandacht aan gedragingen in de privésfeer. Correctheid is het uitgangspunt en daartoe behoren eigenschappen als fatsoen, betamelijkheid, gereserveerdheid en discretie. Het gaat om het vertonen van gedrag dat passend is bij de waardigheid van het ambt.

In *Recommendation CM/Rec2010(12)* van het Comité van Ministers van de Raad van Europa on *Judges: independence, efficiency and responsibilities* is weer extra aandacht voor de noodzaak voor rechters om hun zaken efficiënt af te handelen. *Efficiency* is een voorwaarde voor het vertrouwen van de samenleving in de rechtspraak. Randvoorwaarde daarbij is echter

wel dat '[t]he authorities responsible for the organization and functioning of the judicial system are obliged to provide judges with conditions enabling them to fulfil their mission and should achieve efficiency while protecting and respecting judges' independence and impartiality'. Verder roept deze aanbeveling vooral op tot een verdere ontwikkeling van gedragsnormen en rechterlijke beroepsethiek op nationaal niveau en tot instellen van een adviesinstantie over ethische kwesties binnen de beroepsgroep zelf. Datzelfde zien we terug in de *Magna Carta of Judges (Fundamental Principles)* van de CCJE. Uitgangspunt van dit document is dat rechters zelf de ethische principes moeten formuleren die hun leidraad vormen. Wangedrag dat kan leiden tot disciplinaire procedures moet zijn omschreven in wetten of in een handvest dat van toepassing is op rechters en het uitoefenen van de rechterlijke functie zal nimmer mogen leiden tot strafrechtelijke of civielrechtelijke aansprakelijkheid, tenzij er sprake is geweest van een bewust of opzettelijk foutief rechterlijk oordeel.

Ook in de *ENCJ London Declaration 2010: Judicial Ethics – Principles, Values and Qualities* staat als het om integriteit gaat de link tussen het publieke en private optreden van de rechter weer centraal. Integriteit brengt twee (beroeps)verplichtingen met zich: 'the duty of probity and the duty of dignity or honour'. De *probity* (terughoudendheid) ziet er onder meer op dat de rechter zich onthoudt van tactloos of onbehoorlijk gedrag. Ook weigert de rechter giften of voordelen

voor zichzelf of zijn naasten als hij zijn functie als rechter uitoefent. Zowel in de uitoefening van zijn ambt als privé zorgt de rechter ervoor dat hij geen schade toebrengt aan het aanzien van het rechterschap en de rechtspraak. De rechter beschikt over een reeks kwaliteiten en deugden, zoals wijsheid, loyaliteit, menselijkheid, moed, ernst en bedachtzaamheid. De rechter organiseert zijn werk efficiënt en toont zelfdiscipline. Het vermogen om te luisteren en te communiceren wordt ook genoemd. Recent (7 juni 2013) heeft de ENCJ de *Sofia Declaration on judicial independence and accountability* vastgesteld. Deze lijkt vooral in het teken te staan van de financiële crisis en de bezuinigingsoperaties die daarvan het gevolg zijn, evenals van pogingen van regeringszijde in sommige Europese landen (denk aan Hongarije) om de rechterlijke macht aan banden te leggen. *'Reductions in government expenditure cannot be allowed to undermine judicial independence'* zo stelt de verklaring, om te vervolgen met:

*'The prudent convention that judges should remain silent on matters of political controversy should not apply when the integrity and independence of the judiciary is threatened. There is now a collective duty on the European judiciary to state clearly and cogently its opposition to proposals from government which tend to undermine the independence of individual judges or Councils for the Judiciary.'*

Belangrijker is echter dat bij de Sofia Declaration ook een ENCJ-rapport is vastgesteld over *Minimum Standards regarding evaluation of professional performance and irremovability of members of the judiciary*. Daarin wordt een schets gegeven van een systeem dat kan worden gehanteerd om het functioneren van rechters te evalueren met voldoende waarborgen om inbreuken op de rechterlijke onafhankelijkheid of onpartijdigheid als gevolg van dergelijke evaluaties te voorkomen.

Het rapport stelt in de eerste plaats vast dat de manier waarop evaluatie van de professionaliteit van rechters in de diverse landen van Europa plaatsvindt sterk verschilt. In landen met een *common law* traditie (Engeland en Wales, Ierland, Noord-Ierland, Schotland, Cyprus en Malta) en in enkele andere landen (Noorwegen, Zweden en Nederland) is sprake van een tamelijk informele aanpak, zonder bureaucratische en tevoren vastgelegde procedures en beslismomenten. De Europese landen die meer een *civil law* traditie kennen (Oostenrijk, België, Bulgarije, Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Italië, Litouwen, Portugal, Roemenië, Spanje en Turkije) hebben veel formeler en complexer evaluatiemechanismen ontwikkeld, die vaak zijn vastgelegd in formele wetgeving en uitgewerkt in regelingen vastgesteld door de Raden voor de Rechtspraak.

Gegeven deze diversiteit in de wijze van vormgeving van evaluaties van rechterlijke professionaliteit beveelt de ENCJ-werkgroep die het rapport opstelde onder meer aan dat evaluatiemechanismen ten aanzien van rech-

terlijke professionaliteit geen betrekking moeten hebben op de legitimiteit en geldigheid van individuele procedurele beslissingen door de rechter, dit zou de rechterlijke onafhankelijkheid te zeer aantasten. De hoeveelheid werk die een rechter heeft verricht kan een rol spelen in de evaluatie, evenals de vraag of een rechter de zogenoemde 'doorlooptijden' voor het afhandelen van zaken haalt. Daarbij moet de last om zich hiervoor te verantwoorden echter niet slechts bij de betreffende rechter liggen, maar is er ook een verplichting voor het gerechtsbestuur om te bezien of op enige plaats in de organisatie (personele) knelpunten moeten worden opgelost om achterstanden te voorkomen of tegen te gaan. Het aantal keren waarin succesvol beroep wordt ingesteld tegen een uitspraak van een bepaalde rechter *'should be used cautiously as one of the various criteria for the evaluation of professional performance, since it does necessarily reflect the quality of the decisions subject to appeal'*, zo stelt de ENCJ-werkgroep. De instantie die de evaluaties verricht moet onafhankelijk zijn van de uitvoerende macht, moet overwegend bestaan uit rechterlijke ambtenaren en kan worden ingesteld bij de afzonderlijke gerechten of bij een onafhankelijke Raad voor de Rechtspraak.

In een evaluatieprocedure moet gebruik worden gemaakt van een diversiteit aan betrouwbare informatiebronnen. Indien gekozen wordt voor een formeel reguleren van de procedure, moet dit bij voorkeur plaatsvinden in formele wetgeving. In de evaluatieproce-

dure moet de betrokken rechter toegang hebben tot alle documenten die daarin een rol spelen en ook zelf gehoord worden. Bovendien moet de rechter op de hoogte worden gebracht van de uitkomst van de evaluatie en een mogelijkheid hebben om daartegen bezwaar aan te tekenen bij een onafhankelijke instantie.<sup>145</sup>

## 2.4 Bevindingen

De systeemwaarborgen voor rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid hebben geen prominente plaats in de Grondwet gekregen. Deze regelt wel (deels) de rechtspositionele onafhankelijkheid van de rechter, maar zwijgt grotendeels over de zakelijke en institutionele rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid. De enige grondwettelijke incompatibiliteit is neergelegd in art. 57, lid 2, Gw en betreft die van Kamerlid en lid van de Raad van State en lid van (of procureur-generaal of advocaat-generaal bij) de Hoge Raad. De Grondwet geeft zodoende maar in beperkte mate sturing aan de inrichting van de rechterlijke organisatie.

De Wrra en de Wet RO bieden meer houvast. De rechtspositionele onafhankelijkheid is met name uitgewerkt in de Wrra. De zakelijke/functionele onafhankelijkheid krijgt in Nederland vorm in de bepalingen uit de Wet RO, die inmenging van de gerechtsbesturen en de Raad voor de Rechtspraak in de rechterlijke oordeelsvorming in individuele zaken of categorieën van zaken uitsluit, maar is voor het overige niet geregeld. Wat betreft de instituti-

145. Rapport ENCJ 2012-2013, p. 21-23.

onele onafhankelijkheid (ten opzichte van de andere staatsmachten) ontbreekt een algemene wettelijke incompatibiliteitsregeling voor rechters.

Waar het gaat om de integriteit van de rechterlijke macht valt te constateren dat dit onderwerp in Nederland bestreken wordt door een breed pakket aan regelgeving, dat grotendeels niet specifiek gericht is op de rechterlijke macht. Relevante bepalingen zijn te vinden in het Wetboek van Strafrecht (omkoping/steekpenningen/schending ambtsgeheimen), de Wet Algemene Bepalingen en het Burgerlijk Wetboek (belangenverstrengeling), de Wet RO (geheimhoudingsverplichting/klachtenregeling) en de Algemene Wet Bestuursrecht (interne klachtafhandeling).

Gezien de beperkte regeling in bovengenoemde wetten, biedt *soft law* in Nederland een belangrijke aanvullende bron voor systeemwaarborgen voor rechterlijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit. Vanuit de Raad voor de Rechtspraak, de Presidentenvergadering en de NVvR zijn verschillende codes tot stand gekomen die de individuele rechter en het gerechtsbestuur houvast bieden. De codes bevatten voornamelijk algemene, normatieve beschrijvingen van kernwaarden, zoals onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit; ze doen in het algemeen weinig concrete uitspraken over welk gedrag wel of niet acceptabel is. Onderwerpen ten aanzien waarvan de codes alertheid vragen, betreffen onder andere de nevenfuncties, politieke en religieuze uitingen en

ongewenste vermenging van de werk- en privésfeer. Diverse aspecten van rechterlijke integriteit worden in die *soft law*-documenten nader geconcretiseerd. Uit de voor de rijksoverheid ontwikkelde wettelijke normen voor ambtelijke integriteit in de Ambtenarenwet en het ARAR (die ook gelden voor de gerechten, voor zover het gaat om niet-rechterlijke ambtenaren) en de uitwerking daarvan in het zogenoemde BIOS-instrumentarium komt nadrukkelijk naar voren dat integriteitsbeleid meer omvat dan regelgeving. Het gaat ook om inbedding van integriteitsbewaking binnen de organisatie en het management van de overheidsdienst, om het organiseren van bewustwordingsbevordering én om structurele controle en handhaving, opdat integriteitsbewaking meer is dan het reageren op incidenten.

Het grootste deel van het onderzoek waarvan in deze paragraaf verslag is gedaan, brengt de relevante Europese en internationale normen in kaart. De balans opmakend kunnen we constateren dat het Europese en internationale normenkader weinig dwingend de precieze institutionele structuur voorschrijft voor (lid)staten als het gaat om de kernwaarden van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechterlijke macht. Zo verzet het EVRM zich niet tegen de inzet van rechters-plaatsvervangers, het vervullen van nevenwerkzaamheden door de rechter en verplicht het EVRM evenmin tot een uitgewerkt wettelijk stelsel van toedeling van zaken. Wel blijkt in het bijzonder uit de casuïstiek van de

Straatsburgse jurisprudentie dat in concrete gevallen de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid met voeten kunnen worden getreden. Deze rechtspraak laat immers zien dat sommige institutionele constructies, die in zijn algemeenheid art. 6 EVRM-*proof* zijn, zoals de inzet van rechters-plaatsvervangers, in de concrete omstandigheden van het geval eerder het gevaar lopen onder de EVRM-grenzen te komen.

Als het gaat om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht is voor Nederland, zoals eerder gezegd, vooral de Straatsburgse jurisprudentie over art. 6 EVRM van belang. Deze rechtspraak is voor een belangrijk deel mede sturend voor de *soft law*-instrumenten die op Europees en internationaal niveau tot stand zijn gebracht. De *soft law*-documenten die op mondiaal niveau zijn vastgesteld, knopen ook aan bij de interpretatieve oordelen en *General Comments* van het VN-Mensenrechtencomité over art. 14 IVBPR, maar die oordelen en *comments* voegen geen wezenlijke extra elementen toe aan de standaarden ontwikkeld in de EHRM-jurisprudentie over art. 6 EVRM.

Een opvallende ontwikkeling is de groeiende hoeveelheid en betekenis van genoemde *soft law*-normen, met name ook waar het gaat om rechterlijke integriteit. Deze normen beogen algemene noties over onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit nader te preciseren tot voor de werkvloer hanteerbare vuistregels. Vanuit het internationale en Europese niveau wordt de ontwikkeling van nationale gedrags-

codes voor (en vanuit) de beroepsgroep van rechters gestimuleerd, vooral om het draagvlak voor deze gedragsnormen te garanderen en om de discussie over de beroepsethiek binnen de rechtspraak levend te houden. Daarnaast winnen deze *soft law*-normen steeds meer aan juridisch gewicht door de praktijk van met name het Hof Straatsburg om daarmee nadere invulling te geven aan wel bindende normen.<sup>146</sup> Zo zoekt het Hof wel aansluiting bij aanbevelingen van het Comité van Ministers of bij oordelen van de *Venice Commission* met betrekking tot de rechtsstatelijkheid van (de invulling van) bepaalde nationale instituties, wat bij uitstek mogelijk is als de commissie al dan niet op verzoek van het desbetreffende land over dat onderwerp heeft geadviseerd.<sup>147</sup>

In het arrest *Volkov t. Rusland* verwees het Hof bijvoorbeeld naar het *European Charter on the Statute for Judges*. Het Hof citeerde de *Basic Principles* van de VN in de zaak *Amihalachioaie t. Moldavië* ter ondersteuning van de overweging dat de onafhankelijkheid van rechters in het algemene belang van de samenleving moet worden gewaarborgd door de staat.<sup>148</sup> De *Recommendation CM/Rec(2010)12* werd al geciteerd in vier EHRM-arresten. Treffend ook is de uitspraak *Harabin*.<sup>149</sup> Hierin erkent het Hof dat de onafhankelijkheid van rechters niet alleen beoordeeld wordt in het licht van art. 6 EVRM, maar dat ook onder meer de *Bangalore principles* hier betekenis hebben. In de zaak blijkt een toets aan deze *principles* niet nodig, maar het bestaan van *soft law* en het nut hiervan is

146. Zie hierover uitgebreider in Barkhuysen & Van Emmerik 2010.

147. O.a. EHRM 15 januari 2009, nr. 42454/02 (*Menchinskaya/Rusland*).

148. EHRM 20 april 2004, nr. 60115/00, *EHRC* 2004, 54.

149. EHRM 20 november 2012, nr. 58688/11, *EHRC* 2013, 58, m.nt. E. Mak (*Harabin/Slowakije*).



daarmee nogmaals door het Hof bevestigd.<sup>150</sup> Bovendien maakt het overzicht van relevante internationale documenten in dit arrest duidelijk dat het EHRM in deze zaak ook kennis heeft genomen van diverse andere rechterscodes en aanverwante documenten: *Recommendation CM/Rec(2010)12*, de *Basic Principles on the Independence of the Judiciary* van de VN, de *Magna Carta of Judges* van de CCJE, het ENCJ Judicial Ethics Report 2009-2010 en de Resolutie van de European Association of Judges van 4 september 2011 over wetgevingsherzieningen betreffende de rechterlijke macht in Slowakije (par. 104-110 van het arrest). Ook wordt *soft law* ingezet op deelgebieden waar het Hof zelf kennis over ontbeert.<sup>151</sup>

In zijn algemeenheid kan dan ook worden gesteld: *soft law* is voor het EHRM van grote waarde bij de uitleg van het EVRM.<sup>152</sup> De in dit onderzoek genoemde stukken van *soft law* kunnen daarom ook niet te gemakkelijk terzijde worden geschoven. Zij kunnen immers blijk geven van een bepaalde *opinio iuris* die vervolgens via de rechtspraak van het Hof tot *hard law* verheven wordt (of althans: kan worden).<sup>153</sup>

De nationale en internationale *soft law*-normen met betrekking tot onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit vervullen vanuit het perspectief van de individuele rechter een

meervoudige rol. Het zijn normen die enerzijds de rechter beperkingen opleggen in zijn vrijheid om te handelen, namelijk voor zover die handelingen een aantasting zouden (kunnen) opleveren van zijn professionele statuut en van het aanzien van de rechtspraak als geheel. In die zin zijn het normen, op de naleving waarvan een rechter kan worden aangesproken in het kader van evaluaties op professioneel gedrag of bij integriteitsonderzoeken. Tegelijkertijd bevatten in het bijzonder de internationale *soft law*-normen ook de nodige aanknopingspunten of preciseringen voor een versterking van de rechtspositie van de individuele rechter. Zo wordt in de Straatsburgse jurisprudentie in een aantal zaken betreffende de uitoefening van tuchtrecht de rechtsbescherming van rechters op grond van art. 6 EVRM nader ingekleurd en versterkt met *soft law*-normen. Deze normen benadrukken dat er een duidelijke wettelijke regeling moet zijn met betrekking tot het opleggen van disciplinaire sancties jegens rechters, dat besluiten tot het opleggen van dergelijke sancties goed moeten worden gemotiveerd en dat, ook bij rechters met vastgestelde integriteitsgebreken, het volgen van de in formele wetgeving vastgelegde procedures om sancties op te leggen essentieel is.

Een laatste constatering die na de beschrijving en analyse van het nationale en internati-

150. EHRM 20 november 2012, nr. 58688/11, *EHRC* 2013, 58, m.nt. E. Mak (*Harabin/Slowakije*).

151. Zie EHRM 20 mei 2010 (*Oluic t. Kroati*), waarin *soft law*-normen van de WHO inzake geluidsoverlast werden aangegrepen om te beoordelen of art. 8 niet werd geschonden door nachtelijke muziek.

152. Flauss 2002, p. 159-182.

153. Vgl. EHRM 12 november 2008, nr. 34503/97 (*Demir & Baykara/Turkije*), waarin Turkije aan een niet-geratificeerd onderdeel van het Europees Sociaal Handvest gebonden werd, omdat de acceptatie van het ESH door overige landen werd gezien als een teken van het bestaan van een *opinio iuris* die ertoe leidt dat binding – ratificatie onverlet – een volkenrechtelijk gegeven is geworden.

onale normenkader met betrekking tot de systeemwaarborgen kan worden gedaan, is dat het beeld van de kernwaarden voor de rechter zoals dat hieruit naar voren komt redelijk uniform is. De diverse documenten hantieren soms een verschillende indeling van kernwaarden, maar echt significante inhoudelijke verschillen zijn er niet. Op het internationale niveau tekent zich een behoorlijke consensus af over de inhoud van de kernwaarden onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit. Wat betreft de Nederlandse normstelling valt op dat deze in vergelijking met de internationale normstelling relatief veel aandacht geeft

aan de aan onafhankelijkheid verbonden waarde van autonomie van de individuele rechter (zakelijke/functionele onafhankelijkheid, zie paragraaf 2.2.1.1). De *NVvR-Rechterscode* benoemt autonomie als aparte waarde, waar de meeste internationale documenten dit niet zo expliciet doen.<sup>154</sup> Daarnaast heeft de individuele autonomie van de rechter veel aandacht gekregen bij de totstandkoming van de Wet op de Raad voor de Rechtspraak en de Wet organisatie en bestuur gerechten, resulterend in de huidige art. 23, lid 2 en 3, en art. 24, 96 en 109 Wet RO.

154. Vgl. Mak & Ayrir 2011, p. 302-309.

# Aandachtspunten in Nederland

## 3.1 Introductie

In dit hoofdstuk komen verschillende knelpunten aangaande de rechterlijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit in Nederland aan bod. De beschouwing is gebaseerd op drie verschillende typen onderzoeksbronnen: een Nederlandse literatuurstudie, internationale assessments van de rechtsstaat Nederland en interviews met 25 rechters (inclusief twee dubbelinterviews) en twee officieren van justitie. Hieronder volgt een overzicht van aandachtspunten waarop in die bronnen de nadruk wordt gelegd. De paragraaf sluit af met een selectie van een aantal knelpunten, waarop in paragraaf 3.2 tot en met 3.6 dieper wordt ingegaan. In paragraaf 3.7 zetten we de sterke en zwakke kanten van de Nederlandse systeemwaarborgen op een rij.

### 3.1.1 Nederlandse literatuur

Op basis van studies naar en literatuur over het functioneren van de rechtspraak in Nederland kan allereerst een aantal aandachtspun-

ten worden geded. Op verschillende punten is door (wetenschappelijk) auteurs de suggestie gedaan dat het Nederlandse stelsel mogelijk niet conform de eisen van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit is ingericht. Een eerste analyse levert een veelheid aan onderwerpen op: variërend van lidmaatschap van politieke partijen, de positie van de Raad voor de Rechtspraak, de wrakingsprocedure, tot media-uitlatingen door politici over zaken die nog onder de rechter zijn. Meer thematisch geordend levert een eerste *quickscan* van literatuur het volgende beeld aan mogelijke knelpunten op.

#### Institutionele onafhankelijkheid

- rol en positie van de Raad voor de Rechtspraak;
- positie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als een onafhankelijke en onpartijdige rechter;
- benoemingsprocedure raadsheren van de Hoge Raad en de rol van de Tweede Kamer;
- maatregelen die de toegang tot de rechter beperken.

## Zakelijke onafhankelijkheid

- publieke debatten waarin politici, media en het publiek zaken bespreken die nog onder de rechter zijn.

## Persoonlijke onafhankelijkheid/onpartijdigheid

- interne onafhankelijkheid;
- maatregelen proceseconomie, werkdruk;
- nevenfuncties van rechters, rechters-plaatsvervangers;
- wrakingsregeling als passend instrument;
- toedeling van zaken.

De rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid staan als fundamentele vereisten van de rechtsstaat in het hart van het constitutionele wetenschappelijk onderzoek. Voor integriteit geldt dat niet. Het begrip is meer diffeus en niet bij uitstek een juridische norm, die nader in regelgeving is uitgewerkt. Beschouwingen over mogelijke knelpunten ten aanzien van de integriteit van de rechterlijke macht in Nederland komen in de juridische wetenschap nagenoeg niet voor.

De onderzoeksopdracht vraagt naar mogelijke versterking van de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechterlijke macht, waarbij gedacht is aan versterkingen die de rechtspraak zelf kan bewerkstelligen. Dat heeft tot gevolg dat er vooraf voor gekozen is om met name het derde thema (persoonlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid), naast integriteit, in de knelpuntenanalyse centraal te stellen.

## 3.1.2 Internationale assessments

### Transparency International

Verschillende organisaties hebben recentelijk de integriteit en het integriteitsbeleid van (onder meer) de Nederlandse rechterlijke macht langs een meetlat gelegd. Voorafgaand aan onderhavig onderzoek was het assessment van Transparency International al beschikbaar.<sup>1</sup> Deze organisatie wordt gesteund door de Europese Commissie en brengt in 25 Europese landen met de hulp van een nationale onderzoeker de integriteitsstatus in kaart. 'Integriteit' wordt breed opgevat. Om corruptie effectief tegen te kunnen gaan, wordt ook gelet op de mate van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, de transparantie en de mate waarin de rechterlijke macht verantwoordelijk kan worden gehouden voor het optreden van haar leden. De integriteit van alle Nederlandse instituties is door deze organisatie als goed beoordeeld. Ook de rechterlijke macht krijgt de kwalificatie *strong*. Desondanks maakt Transparency International ook enkele meer kritische kanttekeningen, die kort samengevat de volgende zijn:

- bezorgdheid over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter-plaatsvervanger;
- bezorgdheid over publieke debatten waarin politici, media en het publiek zaken bespreken die nog onder de rechter zijn (*sub judice*-regel), waardoor het gevaar voor oneigenlijke beïnvloeding bestaat;
- onduidelijkheid in de wijze van zaaktoedeling;

1. Transparency International Netherlands 2012.

- bezorgdheid over de *non-intervention culture* binnen de rechterlijke macht, waardoor er twijfels zijn of integriteitsdilemma's worden besproken.

Deze geïdentificeerde zwakkere punten van het Nederlandse rechtssysteem zien vooral op de persoonlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter, en zijn integriteit.

### GRECO

In de loop van het onderzoek is daarnaast het evaluatierapport van GRECO (*Groupe d'États contre la corruption*) gereedgekomen.<sup>2</sup> Deze organisatie is in 1999 opgericht door de Raad van Europa en monitort de mate waarin landen voldoen aan maatstaven van anticorruptie. Daartoe brengt het landenrapporten uit. Met name het vierde (meeste recente) rapport is van belang voor de rechterlijke macht, omdat het expliciet de corruptiebestrijding binnen de rechterlijke macht mede als thema heeft.

GRECO benadrukt dat Nederland traditioneel zeer hoog scoort in internationale *rankings* inzake integriteit<sup>3</sup> en dat ook het vertrouwen in de rechtspraak hoger ligt dan het Europese (EU) gemiddelde. Waar gemiddeld 37% van de respondenten aangeeft te denken dat corruptie wijdverbreid is onder leden van de rechterlijke macht, geeft in Nederland slechts 16% dat antwoord.<sup>4</sup> Meer in het algemeen geldt dat de Nederlandse samenleving wordt gezien als een *high trust society*. Mede door dat hoge algemene vertrouwen vindt onderzoek naar integriteitsschendingen zeer weinig

plaats en bestaan er weinig regels en procedures om een dergelijk onderzoek naar vermeende integriteitsschendingen uit te voeren. Ten aanzien van een aantal onderwerpen plaatst de organisatie meer kritische kanttekeningen en doet het twee concrete aanbevelingen tot het nemen van maatregelen. Onderwerpen die in GRECO's kritische belangstelling staan, betreffen:

- de praktijk van zaakstoedeling binnen gerechten;
- de informele wijze van verschoning door rechters;
- de beperkte controle die plaatsvindt op de juistheid van de registratie van nevenfuncties;
- de praktijk van rechters-plaatsvervangers;
- aandacht voor rechters die zaken behandelen met zeer gevoelige (geheime) informatie;
- de vanzelfsprekendheid waarmee de integriteit van de rechterlijke macht soms wordt aangenomen.

De aandachtspunten die GRECO noemt komen voor een groot deel overeen met de eerder daar Transparency International genoemde thema's. De persoonlijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit trekken de voornaamste aandacht. Op twee punten zet GRECO kritiek wat zwaarder aan en beveelt het Nederland aan:

- dat de incompatibiliteit van het gelijktijdig vervullen van het rechterschap en het lidmaatschap van de Eerste of Tweede Kamer wettelijk wordt neergelegd; en

2. Greco Evaluation Report Netherlands 2012.

3. Vgl. de bevinding in het Global Competitiveness Report van het World Economic Forum, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013/>, p. 393.

4. Greco Evaluation Report Netherlands 2012, p. 7.

- dat het regelgeving, richtlijnen en beleid doorneemt om te bezien of rechters-plaatsvervangers over geschikte maatstaven en richtsnoeren beschikken om met belangenverstrengeling en andere aan integriteit gerelateerde onderwerpen om te gaan.<sup>5</sup>

De in deze internationale rapporten gesignaleerde knelpunten komen in de volgende paragrafen terug, waarin op enkele specifieke thema's wat dieper wordt ingegaan.

### 3.1.3 Interviews

Daarnaast hebben we bekeken wat de door ons geïnterviewde rechters zelf beleven als belangrijke debatten. In interviews is aan 24 rechters en twee hoofdofficieren van justitie de vraag voorgelegd wat zij op dit moment zien als de grootste debatten, dan wel knelpunten als het gaat om rechterlijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit. Onder de betrokken rechters bevonden zich zowel junior- en seniorrechters als rechters met een bestuurlijke taak. Uit alle verschillende sectoren is met rechters gesproken. Een deel van hen is werkzaam bij rechtbanken, een deel bij hoven en een deel bij rechterlijke instanties die in hoogste instantie rechtspreken. Drie geïnterviewde rechters zijn tevens (deels) werkzaam bij de rechtersopleiding van de SSR. Hoewel naar aanleiding van dit beperkte aantal diepte-interviews geen uitspraken kunnen worden gedaan over wat 'de rechter' vindt, geven de antwoorden wel patronen te

zien en wijzen zij op thema's die kennelijk vrij breed binnen de rechterlijke macht leven. In onderstaande tabel staat een overzicht van knelpunten die, in volgorde van aantal maal genoemd, door rechters naar voren zijn gebracht.<sup>6</sup>

Uit het overzicht is duidelijk dat rechters één thema duidelijk het meest associëren met debatten over en bedreigingen van hun rechterlijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit: de mogelijke invloed van managementmaatregelen op de wijze waarop zij individuele zaken behandelen. Meer dan de helft van de geïnterviewde rechters geeft aan dit een belangrijk thema te vinden. De managementmaatregelen sturen op de productie van het gerecht, welke maatregelen nauw verband houden met de wijze waarop de rechtspraak wordt gefinancierd. Het aantal afgedane zaken bepaalt immers in hoge mate de financiering van het betrokken gerecht.<sup>7</sup> Rechters wijzen er onder meer op dat de productiedruk van invloed kan zijn op het aantal aanhoudingen van zaken, de beslissing om de zaak enkel- dan wel meervoudig af te doen, of al dan niet een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie. Vanzelfsprekend geven niet veel rechters aan zich beperkt te voelen in concrete zaken, maar wijzen zij vooral op de vrees dat beginnend rechters zich te veel onder druk laten zetten, dan wel het gevaar dat de individuele productiecapaciteit (te veel) invloed gaat hebben op het carrièreperspectief van de rechter. Verschillende rechters uiten, in het verlengde daarvan, zorgen over

5. Greco Evaluation Report Netherlands 2012, p. 49.

6. Knelpunten die hooguit een- of tweemaal zijn benoemd, zijn niet in dit overzicht opgenomen.

7. Besluit financiering rechtspraak, *Stb.* 2005, 55.

	Aantal maal genoemd in interview	Aantal maal als eerste punt benoemd	Totaal
Managementmaatregelen, mede i.v.m. de financieringsstructuur	13	5	13 (*5)
'Chipshol-affaire' / integriteit van de individuele rechter	9	4	9 (*4)
Nevenfuncties	7	5	7 (*5)
Werkdruk die afdoening van een individuele zaak beïnvloedt	7	3	7 (*3)
De mate waarin rechters moeten deelnemen aan het maatschappelijk debat en zich moeten verantwoorden in de media	7	2	7 (*2)
Kritiek van politici op individuele rechtszaken, tanend gezag van de rechter als publieke ambtsdrager	5	1	5 (*1)
Regelgeving die de beslissingsruimte van de rechter beperkt	4		4

de positie van de Raad voor de Rechtspraak en de mate waarin deze daadwerkelijk een buffer kan vormen tussen de politiek en de rechterlijke macht.

Nauw verwant aan vorenstaand debat is het punt van de invloed van de werkdruk op de afdoening van de individuele zaak. De werkdruk kan zo hoog liggen, dat de rechter ervaart niet de tijd aan de zaak te kunnen besteden, die deze eigenlijk wat complexiteit betreft verdient. Die werkdruk is niet alleen te wijten aan de genoemde managementmaatregelen. Ook het vereiste van rechtspraak bin-

nen een redelijke termijn, de complexiteit van het recht in een meerlagige rechtsorde en de complexiteit van de gereguleerde materie, leidt tot een spanning tussen snelheid en inhoudelijke zorgvuldigheid. Zou de inhoudelijke zorgvuldigheid het te vaak moeten afleggen tegen de gewenste snelheid, dan vreest men voor een uitholling van het gezag van de rechter.

Een ander thema dat veel aandacht krijgt, betreft de integriteit van de individuele rechter en het tegengaan van een mogelijke schijn

van partijdigheid. Ongeveer een derde van de rechters brengt de zogenoemde 'Chipshol-affaire' aan de orde. Een van de procespartijen in die zaak betichtte rechter Westenberg van partijdigheid. Deze zou door rechter Kalbfleisch, een kennis van Westenberg en een vriend van de tegenpartij, gevraagd zijn om een oordeel te vellen in de zaak. Beide oud-rechters werden later vervolgd wegens meened, omdat zij in rechte over hun onderlinge vriendschap zouden hebben gelogen.<sup>8</sup> De Chipshol-affaire wordt in de interviews gekwalificeerd als zeer beschadigend voor het vertrouwen van de maatschappij in de onpartijdigheid van de rechter. Dat betekent echter niet dat de geïnterviewden menen dat de Chipshol-affaire op een vaker voorkomend fenomeen duidt. Veel geïnterviewde rechters geven aan dat de zorg voor integriteit 'diep in de genen' van de rechter zit. Het vertrouwen in de integriteit van collega's is zeer hoog, waarbij men ervan uitgaat dat collega's oneigenlijke belangen op geen enkele wijze laten meespelen in het proces. Desondanks geeft ongeveer een derde van de geïnterviewde rechters aan de rechterlijke macht behoorlijk kwetsbaar te vinden voor aantijgingen van belangenverstrengeling en rechterlijke partijdigheid. Zaken die in dat verband worden genoemd, betreffen het lange tijd onvolledige register van nevenfuncties, het gebrek aan inzicht in de persoon van de rechter en zijn familiale banden, de beperkte mogelijkheden van de individuele rechter om zich tegen aantijgingen te verdedigen en de beperkte

aanspreek- en verantwoordingscultuur binnen gerechten.

Aansluitend op het thema van belangenverstrengeling komt in de interviews regelmatig de mate waarin de rechter kan deelnemen aan het maatschappelijk debat aan bod. Verschillende rechters geven aan dat een lastige worsteling te vinden. Enerzijds noemt men de maatschappelijke behoefte aan transparantie en de professionele behoefte om zich goed te laten informeren over de werking van het recht in de maatschappij. Anderzijds wijst men op het gevaar van de schijn van partijdigheid bij te nauwe banden met bepaalde partijen, beroepsgroepen of ketenpartners. Daarnaast kan informatie over individuele zaken of rechters door de media gemakkelijk onjuist worden weergegeven of worden verdraaid. Men geeft aan het een lastige afweging te vinden of de rechter, buiten de uitspraak om, kan deelnemen aan dat publieke debat.

Een derde belangrijk thema ziet op de staatsrechtelijke positie van de rechter. Ongeveer een vijfde van de rechters geeft aan zich zorgen te maken om de druk die vanuit Den Haag op de rechterlijke taakvervulling wordt uitgeoefend. Politici leggen naar hun oordeel soms te weinig besef aan de dag van de positie van de rechter in het staatsbestel. Daarbij denkt men allereerst aan politici die rechterlijke beslissingen in individuele zaken van commentaar voorzien, zelfs als die zaken nog onder de rechter zijn. Ook vestigt men de aandacht op regelgeving die de beoordelingsvrijheid van de rechter (te veel) inperkt,

8. Beiden zijn op 13 juni 2013 in hoger beroep vrijgesproken van meened, Hof Arnhem-Leeuwarden 13 juni 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:CA3061 en ECLI:NL:GHARL:2013:CA3063.



zoals het voorstel inzake minimumstraffen voor recidive bij zware misdrijven,<sup>9</sup> of het initiatiefvoorstel van Taverne om rechterlijke toetsing van wetten aan internationale verdragen uit te kunnen sluiten.<sup>10</sup>

Daarnaast zijn ook wel zorgen geuit over de toegang tot het proces. Sommige zaken kunnen nog maar lastig aan de rechter worden voorgelegd. Daarbij wijst men op voorstellen tot verhoging van de griffiegelden en de versoering van de gefinancierde rechtsbijstand. Daardoor dreigt het 'middensegment' weg te vallen. Huishoudens met een middeninkomen kunnen in mindere mate hun rechtszaak voorleggen aan een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Dat zou ook invloed kunnen hebben op de rechtsontwikkeling. Tevens wijst men op maatregelen waardoor zaken buiten de rechter om worden afgedaan, zoals de OM-beschikkingen<sup>11</sup> en het horizontaal toezicht in belastingzaken, waarbij een belanghebbende en de belastingdienst een convenant afsluiten over de belastingplichten.

Het eerste thema (proceseconomische druk op de beslechting van de individuele zaak) en het tweede thema (integriteit, transparantie en professionaliteit) komen terug in de navolgende aandachtspuntenanalyse. Op het derde thema wordt niet nader ingezoomd, nu de onderzoeksopdracht primair vraagt naar mogelijke versterkingen van de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechterlijke macht, die de rechterlijke macht zelf kan bewerkstelligen. Het derde thema is

van groot principieel belang, maar vraagt hoofdzakelijk optreden of reflectie aan de kant van wetgever, politici en media.

In de volgende paragrafen staan centraal de in de internationale assessments genoemde knelpunten, aangevuld met in de Nederlandse literatuur nadrukkelijk benoemde aandachtspunten en de bevindingen vanuit de interviews. Paragraaf 3.2 behandelt de nevenfuncties van de rechter en de rechter-plaatsvervanger, paragraaf 3.3 de zaakstoedeling binnen gerechten, paragraaf 3.4 de interne onafhankelijkheid, paragraaf 3.5 de maatregelen in het kader van de proceseconomie en afsluitend in paragraaf 3.6 het integriteitsbeleid.

## 3.2 Nevenfuncties van de rechter en de rechter-plaatsvervanger

### 3.2.1 Nevenfuncties

#### Regeling

Zoals in paragraaf 2.2.1 is uiteengezet gelden in Nederland weinig incompatibiliteiten voor de rechter. In de wet is slechts concreet vastgelegd dat rechters 'niet tevens advocaat of notaris zijn dan wel anderszins van het verlenen van rechtskundige bijstand een beroep maken'.<sup>12</sup> Als overkoepelende, algemene norm geldt dat rechters geen betrekkingen vervullen 'waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van hun ambt of op de handhaving van hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het

9. *Kamerstukken II 2011/12*, 33 151, nr. 2. Dit wetsvoorstel is ingetrokken bij brief op 12 februari 2013, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 151, nr. 10.

10. *Kamerstukken II 2011/12*, 33 359 (R 1986), nr. 2.

11. Art. 257a Wetboek van Strafvordering, ingevoerd per 1 februari 2008, *Stb.* 2008, 4 (Wet OM-afdoening).

12. Art. 44, lid 1, *Wvra*.

vertrouwen daarin'.<sup>13</sup> Wettelijk uitgangspunt is derhalve dat nevenbetrekkingen zijn toegestaan. De regering heeft ook expliciet aangegeven 'het vervullen van nevenbetrekkingen op zichzelf geenszins bezwaarlijk [te] achten, integendeel'.<sup>14</sup>

Dit uitgangspunt is tevens leidend in de *Leidraad Onpartijdigheid*,<sup>15</sup> de *Leidraad Nevenfuncties*<sup>16</sup> en de *Gedragscode Rechtspraak*.<sup>17</sup> Ook komt het 'geoorloofd, tenzij-principe' terug in de *NVvR-Rechterscode*.<sup>18</sup> Een nevenbetrekking is dus in beginsel geoorloofd, tenzij hierdoor schade wordt berokkend aan het vertrouwen in de rechtspraak. Concreter is in de *Leidraad Onpartijdigheid* aangegeven dat een rechter moet voorkomen dat zijn nevenfuncties ertoe leiden dat hij in verschillende instanties (zoals een bezwaarschriftencommissie of een klachtencommissie) over dezelfde zaak oordeelt en dat een rechter die tevens een politieke nevenfunctie vervult 'zich er immer van bewust [dient] te zijn dat dit zijn onpartijdigheid kan beïnvloeden'.<sup>19</sup> De minister heeft hierover aangegeven te bezien of de combinatie van een lidmaatschap van de

Tweede en de Eerste Kamer met het rechterschap heroverwogen moet worden.<sup>20</sup>

Het hebben van nevenbetrekkingen hoeft niet op gespannen voet te staan met art. 6 EVRM. Art. 6 EVRM garandeert een onpartijdige rechter, waarbij het EHRM een onderscheid maakt tussen subjectieve en objectieve onpartijdigheid. Nevenbetrekkingen zijn geoorloofd, mits (de schijn van) partijdigheid te allen tijde wordt vermeden.<sup>21</sup>

### Kritiek

In de literatuur ontvangt de ruime mogelijkheid van de Nederlandse rechter om nevenfuncties te vervullen in het algemeen weinig kritiek. In beginsel is de heersende gedachte dat nevenbetrekkingen nuttig kunnen zijn voor de rechter ten behoeve van een noodzakelijke voeling met de maatschappij.<sup>22</sup> Daarnaast wordt ook de maatschappelijke ervaring als een voordeel gezien. Toch vestigen verschillende auteurs er de aandacht op dat nevenfuncties de onpartijdigheid en de onafhankelijkheid van de rechter in gevaar kunnen brengen.<sup>23</sup> Met name de rechter als politieke

13. Art. 44, lid 4, Wrra.

14. *Kamerstukken II* 2004/05, 29 937, nr. 3, p. 1.

15. Aanbeveling 3 Leidraad onpartijdigheid. De Leidraad onpartijdigheid van de rechter is in 2004 vastgesteld door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en door de presidenten van de rechtbanken en de gerechtshoven. In de leidraad staan aanbevelingen ter versterking van de onpartijdigheid van de rechter.

16. Par. 2.1 en met name aanbevelingen 1 en 2 Leidraad nevenfuncties.

17. Par. 1 en 3 Gedragscode Rechtspraak.

18. Par. 2.3.2 en 2.3.3 NVvR-Rechterscode.

19. Aanbeveling 3 Leidraad onpartijdigheid. De Rechterscode stelt het stellig: de rechter [aanvaardt] toch geen volksvertegenwoordigende functie, omdat hij zich ervan bewust is dat dit de schijn van partijdigheid kan oproepen (par. 2.3.2).

20. *Kamerstukken I* 2011/12, 29 937, nr. C, p. 6.

21. Zie ook hoofdstuk 2. Vgl. *Kamerstukken I* 2011/12, 29 937, nr. C, p. 7.

22. Kuijer 2009, p. 280 en Melai, Groenhuijsen e.a. 2006a.

actor trekt de aandacht. In het licht van de machtscheiding bevreemdt het dat een rechter zijn ambt kan vervullen, terwijl hij daarnaast een rol vervult binnen de wetgevende macht door een mogelijk lidmaatschap van een vertegenwoordigend orgaan, zoals van de Eerste of de Tweede Kamer. Ook kan de schijn van partijdigheid in geding zijn als de rechter moet oordelen over de rechtmatigheid van wetten, waarover hij eerder als Kamerlid heeft gestemd. De wetenschappelijke literatuur is daar in overwegende mate zeer kritisch over en acht de tijd rijp voor een wetelijk verbod op het gelijktijdig vervullen van een rechterlijke functie en een functie bij de wetgevende of uitvoerende macht.<sup>24</sup> Ook op internationaal vlak is deze kritiek op de mogelijke politieke dubbelfunctie van de rechter geuit. Van de twee aanbevelingen die GRECO in zijn in 2013 gepubliceerde rapport ten aanzien van de rechterlijke macht doet, heeft de eerste aanbeveling hier expliciet betrekking op: *'that a restriction on the simultaneous holding of the office of judge and that of member of either Chamber of Parliament be laid down in law'*.<sup>25</sup> Dat de NVvR-Rechterscode als regel geeft dat de rechter geen vertegenwoordigende functie aanvaardt, is naar het oordeel van GRECO onvoldoende waarborg om de ongewenste dubbelfunctie daadwerkelijk te voorkomen. GRECO spreekt zich overigens niet uit over een mogelijk lidmaatschap van de rechter van een vertegenwoordigend orgaan op decentraal niveau. Maar ook bij een dergelijk lidmaatschap komt de vraag op of het in het licht van de mach-

tenscheiding aanvaardbaar is dat een persoon zowel een rechterlijke taak als een taak tot het (mede) vaststellen van decentrale regelgeving vervult.

De onwenselijkheid van het vervullen van een functie binnen de uitvoerende macht, trekt in mindere mate de aandacht. Reden zal zijn dat het bij beroepsrechters vrijwel niet zal voorkomen dat zij een dergelijke nevenfunctie vervullen (tenzij het een lidmaatschap van een bezwaarschriftenadviescommissie betreft). Voor de rechter-plaatsvervanger ligt dat anders. Ook een ambtenaar van een bestuursorgaan komt in beginsel voor het rechter-plaatsvervangerschap in aanmerking. Ook daartegen kunnen staatsrechtelijke bezwaren bestaan, omdat ambtenaren ondergeschikten zijn van het desbetreffende bestuursorgaan. De rechterlijke onafhankelijkheid en de bestuurlijke gezagsrelatie passen in dat licht niet goed bij elkaar.

Zoals in paragraaf 3.1.3 bleek zijn de rechterlijke nevenfuncties zeer regelmatig benoemd als een van de belangrijkste debatten als het gaat om de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de Nederlandse rechter. Daarbij is vooral het belang van een goede registratie benadrukt. De geïnterviewde rechters bekritiseerden nauwelijks het 'geoorloofd, tenzij'-principe, noch de politieke nevenfunctie. Mogelijk komt een dergelijk lidmaatschap van een vertegenwoordigend orgaan dusdanig weinig voor dat de geïnterviewden die mogelijkheid nauwelijks op het netvlies hebben staan.

23. O.a. Bovend'Eert 2008, p. 31 e.v.; Van den Eijnden 2011, par. 6.6; Kuijer 2004, p. 419 e.v.

24. Bovend'Eert 2008, p. 31 e.v.; Van den Eijnden 2011, p. 407 e.v.; Kuijer 2004, p. 421 en Kuijer 2009, p. 284.

25. Greco Evaluation Report Netherlands 2012, p. 27 en 49.

### 3.2.2 Register nevenfuncties

#### Regeling

Om te kunnen beoordelen of de rechterlijke onafhankelijkheid of onpartijdigheid in gevaar kan komen door een nevenfunctie, is het (voor zowel gerechtsbestuur als voor procespartijen) belangrijk om goed op de hoogte te zijn van de nevenfuncties die de individuele rechter in de praktijk bekleedt. Op basis van art. 44 en 44a Wvra wordt de kennisgeving van een nevenbetrekking opgenomen in een publiek toegankelijk register. Sinds 1997 bestaat die wettelijke plicht tot het melden – en bijhouden – in een register.<sup>26</sup> Per 1 januari 2013 zijn enkele wijzigingen in art. 44 en 44a Wvra doorgevoerd, waardoor het onder andere wettelijk verplicht is het register elektronisch raadpleegbaar te maken en duidelijker is welke gegevens over de nevenfunctie moeten worden gemeld en in het openbaar register moeten worden opgenomen.<sup>27</sup>

#### Kritiek

In de praktijk bleek de registratie verschillende tekortkomingen te hebben: in het register bleken nevenfuncties te ontbreken, informatie bleek soms te basaal weergegeven (bijvoorbeeld, bestuursfunctie zonder aanduiding van de betreffende organisatie) en het

register bleek onvoldoende te worden bijgehouden.<sup>28</sup> In 2011 onthulden journalisten opnieuw onregelmatigheden in de registratie van nevenfuncties.<sup>29</sup> Transparency International was hier kritisch over.<sup>30</sup> GRECO voegde daaraan een kritische opmerking toe over de beperkte controle die plaatsvindt op de juistheid van de registratie van nevenfuncties. De Raad voor de Rechtspraak heeft de gerechtsbesturen opgeroepen rechters te wijzen op hun meldingsplicht. In het kader van effectieve handhaving van integriteitsnormen lijkt dat GRECO echter niet ver genoeg te gaan. Voor het behoud van een hoog vertrouwen in de rechtspraak lijkt het essentieel dat ook de juistheid van de registratie wordt onderzocht en geverifieerd.<sup>31</sup>

Een goede registratie van nevenfuncties wordt in de interviews breed onderschreven. Een enkele rechter merkt op de registratie nog vrij beperkt te vinden. Om de mogelijkheid van belangenverstremgeling tegen te gaan en de schijn van partijdigheid te voorkomen, zou ook inzicht in de familiale banden van de rechter de voorkeur hebben. De betrekkingen van de partner van de rechter kunnen immers een reden zijn om zich ten aanzien van bepaalde zaken te verschonen. Ook de *Leidraad Onpartijdigheid* benoemt de gezins- en fami-

26. Voorheen in art. 43 Wvra.

27. *Kamerstukken II 2004/05, 29 937*, nr. 1-3; *Stb.* 2012, 664. Er zijn kamervragen gesteld over rechters die hun nevenbetrekkingen niet opgeven. Aan de hand hiervan vindt een natrekking plaats of alle nevenbetrekkingen inderdaad gemeld zijn. De resultaten van deze natrekking zijn nog niet beschikbaar, *Aanhangsel Handelingen II* 2012/13, nr. 1737.

28. Kuijer 2004, p. 422 met verwijzing naar het WODC-rapport van Eshuis & Dijkhoff 2000.

29. Eikelenboom & Groot 2011a, Eikelenboom & Groot 2011b, Eikelenboom & Groot 2011c. Ook in 2013 bericht *Het Financieele Dagblad* over onvolledige registers: Groot, Eikelenboom & Willems 2013.

30. Transparency International Netherlands 2012, p. 101.

31. Greco Evaluation Report Netherlands 2012, p. 31.

liebanden en de (neven)functie van de partner en nauwe bloed- en aanverwanten als omstandigheden die hem mogelijk beïnvloeden en die voor hem een reden kunnen zijn om een zaak niet te behandelen.<sup>32</sup> Het is de vraag waarom alleen de *eigen* nevenfuncties in een openbaar register te raadplegen zijn en niet ook de functies van de partner of nauwe bloed- en aanverwanten. Door de maatschappij en procespartijen daar geen inzicht in te verschaffen, laat men het aan de geïnternaliseerde afweging van de rechter over of er een gevaar voor belangenverstremming bestaat. Ter relativering van het belang van registratie wordt nu en dan gewezen op de praktijk van wraking en het lage aantal wrakingsgronden dat de nevenbetrekking betreft.<sup>33</sup> Daar kan echter tegenover worden gesteld dat de naam van de rechter niet altijd (ruim) voorafgaand aan de zitting bekend is gemaakt en ook vlak voor de zitting de zaak nog aan een andere rechter kan worden toegewezen. Partijen hebben daardoor niet altijd de mogelijkheid om een afweging te maken of zij belangenverstremming vrezen.

### 3.2.3 Rechter-plaatsvervanger

#### Regeling en praktijk

Een rechter-plaatsvervanger is iemand die, naast zijn hoofdbetrekking, als rechter optreedt. In beginsel kan elke jurist die aan bepaalde voorwaarden voldoet, benoemd worden tot rechter-plaatsvervanger. Wettelijke

beperkingen zijn echter dat een advocaat die ook rechter-plaatsvervanger is, niet werkzaam mag zijn als rechter-plaatsvervanger in de rechtbank (of het gerechtshof) waarbij hij als advocaat is ingeschreven.<sup>34</sup> Daarnaast mag een rechterlijke ambtenaar die werkzaam is bij een tot het Openbaar Ministerie behorend parket geen rechter-plaatsvervanger worden.<sup>35</sup> De inzet van rechters-plaatsvervangers is op zichzelf niet in strijd met de vereisten van art. 6 EVRM.<sup>36</sup>

Per 1 januari 2013 is de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren gewijzigd. De parlementaire behandeling heeft een aantal jaar geduurd. Al in 2007 is het wetsvoorstel met algemene stemmen door de Tweede Kamer aangenomen. Hierbij is het amendement om tot een algeheel verbod voor advocaten om als rechter-plaatsvervanger werkzaam te zijn verworpen. Het amendement voor een verbod voor advocaten om als rechter-plaatsvervanger werkzaam te zijn in de rechtbank (of het gerechtshof) waarbij hij als advocaat is ingeschreven, is wel aangenomen. Volgens de minister draagt dit amendement bij aan rechterlijke onpartijdigheid; de schijn van belangenverstremming tussen rechterlijke en advocatuurlijke werkzaamheden wordt hiermee verkleind.<sup>37</sup> Nu het aantal arrondissementen beperkt is van negentien naar elf (en voor gerechtshoven van vijf naar vier) zijn de mogelijkheden om als advocaat ook als rechter-

32. Aanbevelingen 1 en 4 Leidraad onpartijdigheid.

33. Dat is het geval in 6 van de 641 zaken, Van Rossum & Tichelaar 2013, p. 1345.

34. Art. 44, lid 2, Wvra.

35. Art. 44, lid 3, Wvra.

36. Zie hierover uitgebreider in hoofdstuk 2.

37. Kamerstukken I 2011/12, 29 937, nr. C, p. 3 (MvA).

plaatsvervanger te functioneren territoriaal beperkter geworden.

Wat hiervoor is vermeld over de toegestane nevenbetrekkingen van rechters kan vrijwel analoog worden toegepast op rechters-plaatsvervangers. Zo geldt dus ook voor rechters-plaatsvervangers de plicht om nevenbetrekkingen te melden aan het gerechtsbestuur en om deze op te nemen in het digitaal te raadplegen register. Bij rechters-plaatsvervangers wordt daarnaast in het register vermeld of zij langer dan twee jaar niet zijn opgeroepen als rechter-plaatsvervanger.<sup>38</sup> Voor justitiabelen is het op deze manier zichtbaar dat een plaatsvervanger gedurende die periode niet als zodanig werkzaam is geweest binnen het rechterlijk college. Daarbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat de onderzoekers in hun hoedanigheid van rechter-plaatsvervanger de ervaring hebben dat juist de naam van de rechter-plaatsvervanger nog weleens ontbreekt op de uitnodiging voor de zitting.

Uit de interviews blijkt dat de praktijk van rechters-plaatsvervangers wat wisselt per afdeling en per gerecht. Zo geeft men aan dat in de afdeling Strafrecht meer gebruik wordt gemaakt van rechters-plaatsvervangers, dan in de overige afdelingen. Bij sommige gerechten treden vrijwel alleen gepensioneerde rechters als rechter-plaatsvervanger op, bij andere gerechten is de kring ruimer. Eén geïnterviewde geeft aan dat binnen zijn gerecht

advocaten geheel zijn uitgesloten, ook als ze in een ander ressort werkzaam zijn. De meeste rechters geven aan dat het binnen hun gerecht de afspraak is dat rechters-plaatsvervangers die hun hoofdbetrekking elders hebben alleen deel mogen uitmaken van een meervoudige kamer en niet mogen optreden als voorzitter. Die regels staan vaak niet op papier.

Alleen het Hof 's-Gravenhage en de Rb. Breda hebben op internet een protocol inzake de inzet van plaatsvervangers ontsloten.<sup>39</sup> Het protocol van het Hof besteedt, als aanvulling op de *Leidraad Onpartijdigheid*, vooral de nodige aandacht aan de raadsheer-plaatsvervanger met een wetenschappelijke functie. Zo kan deze niet als partijdeskundige optreden in zaken die bij het Hof dienen of kunnen komen, en kan hij geen artikelen of noten schrijven met betrekking tot uitspraken in eerste aanleg die in hoger beroep bij het Hof kunnen komen. Het protocol van de Rb. Breda bepaalt onder meer dat rechters-plaatsvervangers alleen om bijzondere redenen worden ingezet: bij pieken in zaken of vanwege de bijzondere expertise. Het protocol bevat een aparte bepaling over de werving en selectie van de rechter-plaatsvervanger. De selectie ziet vooral op de toets van de bijzondere deskundigheid. Uit de interviews blijkt dat daarnaast de Rb. Gelderland en het Hof Arnhem-Leeuwarden interne richtlijnen hebben. De Gelderlandse richtlijn over de inzet van (honorair) rechters-plaatsvervangers is van zeer recente datum en oogt het meest uitge-

38. Art. 44a, lid 9, Wvra.

39. [www.rechtspraak.nl/Organisatie/Gerechtshoven/Den-Haag/RegelsEnProcedures/Pages/Inzetraadsheren-plaatsvervangers.aspx](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Gerechtshoven/Den-Haag/RegelsEnProcedures/Pages/Inzetraadsheren-plaatsvervangers.aspx) en [www.rechtspraak.nl/Organisatie/Rechtbanken/Zeealand-West-Brabant/OverDeRechtbank/Documents/Inzet-rechters-plaatsvervangers-Breda.pdf](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Rechtbanken/Zeealand-West-Brabant/OverDeRechtbank/Documents/Inzet-rechters-plaatsvervangers-Breda.pdf) (onder Rb. Zeeland-West-Brabant).

breid. Daarin staan limitatief de situaties opgesomd waarin de (honorair) rechter-plaatsvervanger kan worden ingezet. Naast genoemde hoofdregel over de inzet in meer-voudige kamers, bevat de richtlijn regels over scholing, intervisie en evaluatiegesprekken. Zo bepaalt de richtlijn onder meer: 'De teamvoorzitter van het team waarin de honoraire rechter-plaatsvervanger wordt ingezet, zorgt ervoor dat de inzet plaatsvindt onder zodanige condities dat de kwaliteit van het werk van de honorair rechter-plaatsvervanger gewaarborgd is. Tot die condities behoren een inwerk- en begeleidingstraject voor de nieuwe honorair rechter-plaatsvervanger, afspraken over de frequentie van de inzet, afspraken over scholing en de wijze waarop de rechter-plaatsvervanger op de hoogte blijft van ontwikkelingen rond werkafspraken en dergelijke.'<sup>40</sup>

### Kritiek

In de literatuur is men het over de voordelen van de inzet van rechters-plaatsvervangers wel eens: verse instroom van externe deskundigen, expertise, flexibiliteit, financiële voordelen voor het gerecht, perspectief van buiten en een frisse blik vormen duidelijke voorde-

len.<sup>41</sup> De meeste auteurs zijn daarom niet tegen het fenomeen rechter-plaatsvervanger. Wel moet de inzet van de rechter-plaatsvervanger nader gereguleerd worden.<sup>42</sup>

Dé rechter-plaatsvervanger bestaat niet, de achtergrond van rechters-plaatsvervangers kan zeer variëren. Verschillende categorieën rechters-plaatsvervangers staan niet ter discussie, zoals:

- de rechter-plaatsvervanger van rechtswege;<sup>43</sup>
- de 'bezoldigde' rechter-plaatsvervanger (zoals de RAIO);
- de gepensioneerde rechter-plaatsvervanger;
- de buitenstaander/rechter-plaatsvervanger in opleiding.<sup>44</sup>

Wetenschappelijk personeel en bedrijfsjuristen roepen ook weinig vragen op.<sup>45</sup> In het algemeen wordt aangenomen dat de wetenschappelijke achtergrond juist de basis is voor het rechter-plaatsvervangerschap.<sup>46</sup> Herreveld wijst er wel op dat het moeilijk is om 'zuivere' hoogleraren te vinden, die geen commerciële band met een belastingadvieskantoor of advocatenkantoor hebben.<sup>47</sup> Daarnaast vinden sommige commentatoren dat een academicus

40. Richtlijn inzet honorair rechters-plaatsvervangers, vastgesteld door het bestuur van de Rb. Gelderland bij besluit van 27 juni 2013.

41. Malsch 2009, p. 432 en 435, Van Sonsbeeck 2007, p. 533, Melai, Groenhuijsen e.a. 2006b, en Kavelaars 2006, p. 1377.

42. Kuijer 2009, p. 286-287.

43. Herreveld wijst er wel op dat voorkomen moet worden dat wegbezuinigde plekken opgevuld worden door rechters-plaatsvervangers uit andere rechtbanken om hun kennis, waardoor een specialist te veel invloed kan krijgen bij meerdere rechtbanken, Herreveld 2012, p. 15.

44. Kuijer 2009, p. 285.

45. De Groot-van Leeuwen 2013, p. 387.

46. Van Boom 2012, p. 1953.

47. Zie Herreveld 2012, p. 15.

die een uitdrukkelijke opinie heeft over een specifiek onderwerp, zich zou moeten verschonen als hij op een zaak over dat specifieke punt wordt gezet.<sup>48</sup> Van den Emster, toenmalig voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak, heeft naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak waarin een hoogleraar mede zitting had, de vraag opgeworpen of de inzet van hoogleraren als rechter-plaatsvervanger niet juist beperkt zou moeten worden.<sup>49</sup> De kritiek en het debat spitsen zich echter met name toe op de inzet van advocaten als rechter-plaatsvervanger. Men kijkt soms negatief aan tegen advocaten als rechter-plaatsvervanger, omdat advocaten in veel procedures een commercieel belang hebben. Als voordelen worden genoemd dat advocaten het vak kennen en goed kunnen omgaan met procesrecht. Hoewel ze per definitie partijdig zijn in hun rol als advocaat, zouden ze die knop goed kunnen omzetten als ze als rechter optreden.<sup>50</sup> Ook voor (belasting)inspecteurs wordt het niet altijd aanvaardbaar geacht om op te treden als rechter-plaatsvervanger.<sup>51</sup> Aan genoemde bezwaren kan worden toegevoegd dat rechters-plaatsvervangers bij de voorbereiding en behandeling van een rechtszaak de beschikking krijgen over documenten en informatie die niet algemeen toegankelijk zijn. Zo kan hij onder meer op de hoogte komen van interne instructies, besprekingen van de rechtszaak op een breder afdelingsoverleg en over specifieke op de zaak betrekking hebbende stukken. Niet uitgesloten is

dat die informatie relevant kan blijken voor vervolgpcedures waarin hij als advocaat betrokken gaat zijn, waarbij zijn tegenpartij niet over die informatie beschikt. Bij deze bezwaren maakt het ook niet zoveel uit of een advocaat rechtsprekt buiten zijn eigen ressort; ook dan kan hij (commercieel) belang hebben bij deze rechterlijke kennis. Bovendien is de uitsluiting voor het gebied van de eigen rechtbank of het eigen gerechtshof nogal relatief voor grote landelijk (maar ook internationaal) opererende kantoren. De kennis die zij opdoen bij een ander gerecht kan zeer zeker ook relevant zijn voor de eigen praktijk. Daarnaast kan de rechtsontwikkeling die zij mede vormgeven van belang zijn voor de eigen landelijke praktijk.

In 2003 werkte de Raad voor de Rechtspraak aan een voorstel om het rechter-plaatsvervangerschap beter te reguleren en voor enkele functies, zoals de advocaat, volledig af te schaffen.<sup>52</sup> Dat voorstel heeft het niet tot leidraad gemaakt. De *Gedragingscode Rechtspraak* en de *Rechterscode* kennen geen specifieke, tot de rechter-plaatsvervanger, gerichte normen. De *Leidraad Onpartijdigheid* kent wel een aan hen specifiek gerichte aanbeveling. Aanbeveling vijf expliciteert dat de rechter-plaatsvervanger er zorg voor moet dragen dat hij geen zaken behandelt waarbij hij uit hoofde van zijn hoofdfunctie betrokken is (geweest). De rechter-plaatsvervanger die ook advocaat is, zorgt ervoor geen zaken te

48. Zie voor verwijzingen, Albert 2012, p. 2316.

49. Den Haag 27 augustus 2012, zie [www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/Voorzitter-Raad-Terughoudend-in-gebruik-rechter-plaatsvervanger.aspx](http://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/Voorzitter-Raad-Terughoudend-in-gebruik-rechter-plaatsvervanger.aspx). Zie ook De Haan 2010, p. 1.

50. Knapen 2009, naar aanleiding van de oratie van H. den Tonkelaar die in september 2009 plaatsvond.

51. Kavelaars 2006, p. 1377; Weber 2004, p. 1187.

52. Kuijer 2004, p. 426-427.



behandelen waarin een van zijn kantoorgenoten als zodanig optreedt dan wel heeft opgetreden. De rechter-plaatsvervanger die ook officier van justitie is, kan niet werkzaam zijn in de strafsector van de rechtbank waar zijn parket is gevestigd. Hij draagt er bovendien zorg voor dat hij geen zaken van het eigen parket behandelt die in een andere sector van de rechtbank dienen. De wetenschapper als rechter-plaatsvervanger krijgt geen bijzondere aandacht.

GRECO heeft zich kritisch opgesteld ten aanzien van de Nederlandse praktijk van rechters-plaatsvervangers.<sup>53</sup> Hoewel de aanbeveling uit de *Leidraad Onpartijdigheid* onder de aandacht van GRECO is gebracht en het heeft vernomen dat sommige gerechten een aparte instructie hebben voor rechters-plaatsvervangers, oordeelt GRECO dat er weinig specifieke en structurele aandacht is voor de kwetsbare positie van de rechter-plaatsvervanger. GRECO beveelt concreet aan dat de rechter-plaatsvervanger meer handvatten moet worden geboden om kwesties van belangenverstrengeling en andersoortige integriteitsperikelen tegen te gaan. De verschillende regelgeving, leidraden en codes zouden daarop moeten worden doorgenomen. *'GRECO recommends that regulations, guidelines and policies be reviewed to ensure that substitute judges have appropriate stan-*

*dards and guidance on conflicts of interest and other integrity-related matters.'*<sup>54</sup>

In de interviews wordt overwegend positief gereflecteerd op de rechter-plaatsvervanger. Sommigen achten hen vrijwel onmisbaar voor de (strafrechtelijke) praktijk. De frisse blik van buiten wordt ook regelmatig als positief element benoemd. De meeste geïnterviewden zien een meerwaarde in specialistische deskundigen.<sup>55</sup> De rechter-plaatsvervanger met een wetenschappelijke achtergrond krijgt relatief veel aandacht, waarbij men aangeeft als rechtspraak te moeten waken voor wetenschappers die via hun publicaties getuigen van een sterke specifieke opvatting van het recht. Inzet van rechters-plaatsvervangers in mediagevoelige zaken krijgt kritiek. Daarnaast maken enkelen de opmerking dat rechters-plaatsvervangers wel volwaardig moeten meedraaien, zowel wat 'rechten als plichten' betreft:

- voorbereid op de zitting komen;
- meeschrijven aan de uitspraak;
- deelnemen aan bijscholing en aan functioneringsgesprekken.

Een raadsheer geeft aan dat plaatsvervangers soms zo'n marginale bijdrage leveren, dat concepten van uitspraken niet meer voor correctie en aanvullingen naar hen worden toegestuurd. Een raadsheer uit een ander

53. 'The GET discussed at length their situation during the on-site visit and learned that courts in the Netherlands rely significantly on substitute judges (...)', Greco Evaluation Report Netherlands 2012, p. 28.

54. Greco Evaluation Report Netherlands 2012, p. 28 en 49.

55. Het is echter de vraag in welke mate de rechter-plaatsvervanger met een wetenschappelijke achtergrond op basis van zijn of haar expertise bewust op bepaald type zaken wordt ingezet. Dat is in ieder geval niet de ervaring van de rechter-plaatsvervanger die is geïnterviewd, noch die van de twee onderzoekers die ook rechter-plaatsvervanger zijn.

ressort geeft aan dat inzet van plaatsvervangers tot een zwaardere belasting voor de professionele rechter leidt.

Opvallend is dat de geïnterviewde rechters vooral opmerkingen maken die raken aan de schijn van partijdigheid die bij partijen zou kunnen bestaan. Dat de buitenstaander *an sich* integriteitsrisico's met zich brengt wordt slechts tweemaal benoemd. Die risico's zijn bijvoorbeeld een onvoldoende besef van interne rechterlijke normen, mede veroorzaakt door een beperkte toegang tot interne informatie en de beperkte aandacht vanuit de rechterlijke macht voor het reflecteren op de individuele taakuitoefening. Zo is uit eigen ervaring van de onderzoekers in hun hoedanigheid van rechter-plaatsvervanger bekend dat men niet zonder meer een specifieke instructie krijgt over bijvoorbeeld hoe om te gaan met dossiers, mailverkeer of het instrument van verschoning. Interne integriteitsdocumenten zijn niet voor hen toegankelijk.

### 3.3 Zaakstoedeling

#### Regeling

In Nederland is niet bij wet geregeld hoe rechtszaken binnen gerechten worden verdeeld. Het gerechtshof verdeelt de werkzaamheden van de rechterlijke ambtenaren die werkzaam zijn bij dat gerecht (art. 41 Wvra). Hoe de verschillende zaken bij de verschillende rechters terechtkomen, is minder duidelijk en transparant. Elk gerecht draagt zorg voor zijn eigen wijze van zaakstoedeling.

Al enige tijd bestaan er binnen de rechterlijke macht initiatieven om de nu per gerecht (en soms ook binnen een gerecht) wisselende wijze van zaakstoedeling meer te uniformeren. In het voorjaar van 2012 is een werkgroep van start gegaan die een Code Zaakstoedeling ontwikkelt, wat er uiteindelijk toe moet leiden dat per gerecht (officieel bekendgemaakte en gepubliceerde) zaakstoedelingsreglementen worden vastgesteld. De voorzitter van de werkgroep Van der Meer heeft aangegeven dat zes uitgangspunten vooralsnog leidend zijn bij het formuleren van de reglementen: 'De toedeling van zaken aan rechters gebeurt onder verantwoordelijkheid van de gerechtshofbesturen zonder inmenging van buiten, de reglementen zijn openbaar, de zaakstoedeling van standaardzaken gebeurt at random, een zaak wordt in beginsel door één en dezelfde rechter behandeld, in een nieuwe zaak in een lopende kwestie wordt een nieuwe rechter aangesteld en als een rechter wordt vervangen, gaat dat altijd gepaard met een motivering.'<sup>56</sup> Inmiddels werkt ook het Europees netwerk van Raden voor de Rechtspraak (ENCJ) aan een standaard voor zaakstoedeling, welke resultaten in de loop van 2014 worden verwacht. Onder andere de voorzitter van de Nederlandse werkgroep neemt aan het Europese overleg deel. In dat verband heeft hij opgemerkt dat opvalt dat veel landen de zaakstoedeling hebben geautomatiseerd, waarbij gebruik wordt gemaakt van regels die door rechters zijn opgesteld.<sup>57</sup> Op het moment van schrijven is de Code Zaakstoedeling nog niet door de Presidentenverga-

56. Nieuwsbericht 16 mei 2012, [www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/Maximale-transparantie-over-toedeling-zaken.aspx](http://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/Maximale-transparantie-over-toedeling-zaken.aspx).

57. Nieuwsbericht 3 oktober 2013, [www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/Nederland-denkt-mee-over-Europese-standaard-voor-zaakstoedeling.aspx](http://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/Nederland-denkt-mee-over-Europese-standaard-voor-zaakstoedeling.aspx).

dering vastgesteld en zijn nog geen zaakstoedelingsreglementen per gerecht vastgesteld. Tot die tijd geldt dus een mogelijk per gerecht wisselende praktijk. De basisregels voor die praktijk zijn meestal neergelegd in (art. 5 van) het bestuursreglement van het specifieke gerecht. Doorgaans luidt deze tekst als volgt.

1. In de afdelingen en teams worden roosters gemaakt. Rechters worden daarin ingedeeld afhankelijk van de omvang van hun aanstelling en de werkbelasting die met de behandeling van de onderscheiden categorieën zaken en zittingen is gemoeid.
2. Bij de inroosting van rechters op de onderscheiden categorieën van zaken en zittingen wordt onder meer zo veel mogelijk rekening gehouden met:
  - a. de algemene rechterlijke ervaring die voor de behandeling van een bepaalde soort zaken of zaak wordt geëist;
  - b. de specifieke kennis en/of ervaring op een bepaald rechtsgebied die voor de behandeling van een bepaalde soort zaken of zaak wordt geëist;
  - c. individuele omstandigheden die van invloed zijn op de inzetbaarheid van de rechter.
3. De naam/namen van de behandelend rechter(s) zijn, voor zover al niet in de oproep vermeld, uiterlijk vanaf twee weken voor de aanvang van de zitting door belanghebbenden bij het gerecht op

te vragen. Van zittingen met een oproepingstermijn korter dan twee weken wordt/worden direct aan partijen de naam/namen van de behandelend rechter(s) bekendgemaakt, onverminderd noodzakelijke wijzigingen op het laatste moment. Belanghebbenden kunnen kort voor de aanvang van de zitting bij de bode navragen of er wijzigingen zijn in de rechterlijke bezetting die nog niet eerder bekend waren gemaakt.

Het artikel kent zeer algemene regels. Het geeft meer factoren aan waarmee rekening kan worden gehouden, dan dat er daadwerkelijk een hoofdregel wordt geformuleerd. Ook blijft het in het midden wie de beslissing tot zaakstoedeling neemt.

Het bestuursreglement is gepubliceerd in de *Staatscourant* en te raadplegen op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl). Toch zal voor weinig buitenstaanders inzichtelijk zijn dat zij dergelijke informatie over zaakstoedeling in een bestuursreglement kunnen vinden. Sterker, weinig van de geïnterviewde rechters, niet zijnde tevens bestuurder, wist aan te geven dat er geschreven regels over zaakstoedeling zijn en dat die in het bestuursreglement zijn te vinden. 'Er zijn verschillende omstandigheden die in een grote mixer gaan en dan wordt er chocola van gemaakt', aldus een van de geïnterviewde raadsheren.

Op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) zijn naast de bestuursreglementen ook 'zaakstoedelingsreglementen' in te zien, maar deze geven alleen antwoord op de vraag welke typen zaken op

welke fysieke vestigingen kunnen worden behandeld. Sommige gerechten publiceren daarnaast nog de interne opdeling in werkstromen of teams. Doorgaans is echter niet te achterhalen welke bij naam genoemde rechters deze organisatie-eenheden bezetten en hoe de zaken binnen die eenheden worden verdeeld.

### Uitzonderingen

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft wel een expliciete regeling, de Regeling verdeling zaken Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.<sup>58</sup> Die regeling geeft de verdeling in kamers weer en geeft in art. 13 en 14 algemene regels over zaakstoedeling:

#### Art. 13 (Toedeling)

De zaken worden, behoudens voor zover uit de wet anders voortvloeit, in beginsel toegeëld op volgorde van binnenkomst en rekening houdend met ieders belastbaarheid, ervaring en deskundigheid. De toedeling geschiedt namens de Afdeling bestuursrechtspraak door de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak, in overleg met de kamer-voorzitters of hun plaatsvervangers. Individuele leden van de Afdeling bestuursrechtspraak hebben geen invloed op de toedeling van individuele zaken.

#### Art. 14 (Niet-toedeling)

Indien feiten of omstandigheden aanwezig zijn of lijken te zijn waardoor op voorhand moet worden geoordeeld dat de rechterlijke

onpartijdigheid schade zou kunnen lijden indien een bepaalde zaak aan een bepaald lid van de Afdeling bestuursrechtspraak zou worden toegedeeld, vindt deze toedeling niet plaats.

Deze regeling is nog steeds flexibel, maar bevat, anders dan de bestuursreglementen, wel een hoofdregel: toedeling op volgorde van binnenkomst. Ook is concreet benoemd wie de beslissing neemt. De geïnterviewde staatsraad geeft aan dat in de praktijk de 'planningsmedewerker staatsraden' maandelijks een lijst met een conceptzittingsindeling maakt. De concrete kamerindeling is de verantwoordelijkheid van de voorzitter, die dat in overleg met de kamervoorzitters doet. De evenwichtigheid van de zittende kamer wordt bekeken op een moment dat men nog niet weet waar de zaak over gaat. Pas als de kamers zijn samengesteld worden concrete zaken aan de kamer toebedeeld, op volgorde van binnenkomst van de zaak. Omdat de afdeling in verschillende thematische kamers is opgedeeld, is in beginsel gewaarborgd dat voldoende deskundigheid voorhanden is. Art. 13 geeft een hoofdregel met de mogelijkheid tot afwijken. Van de circa 14.000 zaken waarin de Afdeling bestuursrechtspraak jaarlijks een uitspraak doet, wordt naar schatting in meer dan 90% de hoofdregel toegepast. Bij zaken die van groot belang zijn voor de rechtsvorming en rechtsontwikkeling of die mediagevoelig zijn, wordt wel eerst naar de zaak en vooral de rechtsvragen gekeken, voordat de zittende kamer wordt samengesteld, ook dan

58. Stcr. 2012, 15097 en te raadplegen op

[www.raadvanstate.nl/onze-werkwijze/bestuursrechtspraak/regeling-verdeling-zaken.html](http://www.raadvanstate.nl/onze-werkwijze/bestuursrechtspraak/regeling-verdeling-zaken.html).

aan de hand van objectief relevante factoren. Speelt bijvoorbeeld een kwestie van rechts-eenheid, dan kunnen staatsraden in buitengewone dienst die hun hoofdtaak hebben bij een van de andere hoogste rechters (HR, CRvB en/of CBB) worden ingezet. Speelt een complex unierechtelijk vraagstuk, dan kunnen één of meer op dat terrein speciaal deskundige staatsraden deel uitmaken van de zittingskamer. Als zaken binnenkomen, gaat een ervaren stafjurist aan de hand van een formulier na of een zaak deze wijze van zittingsplanning behoeft.

Een andere opvallende uitzondering biedt het Hof 's-Gravenhage, dat de uitgangspunten van zaakstoedeling heeft uitgeschreven in protocollen. Deze protocollen beschrijven hoe de zaken feitelijk worden verdeeld en met welke reden uitzonderingen kunnen worden gemaakt en door wie. 'Het protocol beoogt zo veel mogelijk te waarborgen dat de toedeling van zaken niet wordt gebruikt als een instrument om de inhoudelijke uitkomst van een zaak te beïnvloeden.'<sup>59</sup> Concreet bepaalt het onder meer: 'De toedeling van zaken vindt in beginsel feitelijk plaats door de daartoe aangewezen medewerkers van de administratie. Zij hanteren daarbij zo veel mogelijk de volgorde van zittingsgereed worden van zaken in samenhang met de beschikbare zittingsruimte. De zittingen worden zo veel mogelijk in chronologische volgorde gevuld (voorbeeld: eerst de zittingen van 1 maart, vervolgens die van 2 maart etc.)'. Specialistische kamers worden concreet benoemd, aan

wie zaken op dat specialisme (zoals jeugdstrafrecht) kunnen worden toebedeeld. Megazaken en publiciteitsgevoelige zaken worden aangemeld bij de afdelingsvoorzitter, die deze zaken toebedeelt letkend op een evenwichtige verdeling van de bijbehorende werklast over de afdeling en op de verdeling van knowhow bij de verschillende teams. Het is de medewerkers van de administratie verder uitdrukkelijk verboden om bij de verdeling van zaken op enigerlei wijze in te gaan op wensen van het Openbaar Ministerie of de verdediging.

### Praktijk

Uit de interviews blijkt dat de verdeling van zaken geschiedt langs de lijnen genoemd in het bestuursreglement. Zaakstoedeling is primair een taak van de administratie. De administratie maakt in beginsel eerst een planning van zittingsdata en stelt op basis van beschikbaarheid enkel- en meervoudige kamers samen. Dat is vooral een kwestie van agendabeheer, met aandacht voor werktijden en verhinderdata. Daarna worden zaken op de zittingslijst geplaatst, waarbij een check plaatsvindt van omstandigheden waaronder de ingedeelde rechter zich verschoont. De indruk op basis van de interviews is dat dit meestal een handmatig proces is en bij uitzondering met behulp van computerprogramma's wordt gedaan. Voorafgaand aan de koppeling van zaken aan data zal vaak een check door een jurist hebben plaatsgevonden, waarin is bekeken of de zaak zich leent voor een enkelvoudige dan wel meervoudige be-

59. Protocol toedeling van zaken Afdeling strafrecht, [www.rechtspraak.nl/Organisatie/Gerechtshoven/Den-Haag/RegelsEnProcedures/Pages/Protocol-toedeling-van-zaken-Strafsector.aspx](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Gerechtshoven/Den-Haag/RegelsEnProcedures/Pages/Protocol-toedeling-van-zaken-Strafsector.aspx).

handeling en of er een reden is om de zaak bewust aan bepaalde rechters toe te delen. De meeste geïnterviewde rechters geven aan dat de reden om *ad hoc* een zaak aan bepaalde rechters toe te delen met name gelegen is in de benodigde expertise voor of in de mediagevoeligheid van die zaak. Lang niet alle rechters hebben er zicht op wie deze potentiële uitzonderingen bemerkt en dan aan bepaalde rechters toebedeelt. Anders dan in het Haagse protocol lijkt het evenmin steeds duidelijk wat als bijzondere specialismen worden gezien en welke rechters daarvoor kwalificeren. De praktijk laat ook wel variatie zien. Meestal zorgt de griffie voor de zaakstoedeling, maar er zijn ook afdelingen waarin een rechter zich daar meer intensief mee bezighoudt en vrijwel steeds de benodigde expertise daarbij betreft. Er zijn ook gerechten die een mogelijk tekort aan expertise anders oplossen, bijvoorbeeld door een afdeling in meerdere specialistische teams op te delen of door een mentor beschikbaar te stellen die de zittend rechter kan raadplegen. Een raadsheer geeft aan dat bij het gerechtshof, gezien de aard van de zaken die doorgaan in hoger beroep, toedeling op basis van deskundigheid meer nodig is, vergeleken met de zaakstoedeling bij de rechtbanken. Een rechtbankrechter geeft aan dat het in het kader van de Nieuwe Zaaksbehandeling in het bestuursrecht veel lastiger is geworden om in te delen op basis van deskundigheid. Bij de Nieuwe Zaaksbehandeling probeert het gerecht binnen vier maanden na binnenkomst van het beroep de zaak op zitting te behande-

len. Bij de planning van de zaak ontbreken nog regelmatig de aanvullende gronden van beroep en het verweerschrift, zodat maar beperkt inzicht is in de moeilijkheidsgraad van de zaak.

De bestuursreglementen van de gerechten besteden geen aandacht aan de vraag op welke wijze, na de indeling door de administratie, dan wel de specifieke indeling namens het bestuur, nog *wijzigingen in de toedeling* kunnen plaatsvinden. 'Noodzakelijke wijzigingen op het laatste moment' zijn mogelijk volgens het derde lid van de bestuursreglementen, maar onduidelijk is welke criteria een dergelijke wisseling van rechters nodig maakt. Uiteraard doet de mogelijkheid zich voor dat een ingedeelde rechter zich bij nader inzien moet verschonen en dat dan alsnog een vervangende rechter moet worden gevonden. In interviews hebben we de vraag voorgelegd of er andere omstandigheden zijn waaronder een al ingedeelde rechter van de zaak kan worden gehaald, dan wel de ingedeelde rechter de zaak kan doorverwijzen naar een collega. Geen enkele rechter heeft wetenschap van een geval waarin een al ingedeelde rechter later door het bestuur weer van de zaak is gehaald. Rechters lijken de mogelijkheid om onderling van zaak te wisselen nu en dan te benutten. Vooral op rechtbankniveau geven rechters aan dat dit hoog nodig kan zijn voor een flexibele en efficiënte zittingspraktijk. De rechter die na toedeling erachter komt dat hij de zaak beter niet kan doen vanwege de band met een van de partijen, geeft op informele wijze de zaak terug, of ruilt met

een collega. Een officieel verzoek tot verschooning komt vrijwel niet voor en geschiedt eigenlijk alleen als partijen al van de zittingsindeling op de hoogte zijn gebracht. Maar ook dan kiest men vaker voor een informele oplossing.

Voor zaken die in eerste aanleg bij de Afdeling strafrecht worden aangebracht geldt een ander regime. Aangezien het Openbaar Ministerie de zaken aanbrengt bij de rechter (art. 258 Sv), is het Openbaar Ministerie de instantie die primair bepaalt welke zaak wanneer op zitting komt. Bij die keuze speelt een rol of de zaak al rijp is en of de verdachte al dan niet gedetineerd is. Als gevolg van het tweede lid van art. 258 Sv bepaalt de voorzitter van de rechtbank, op voordracht van de officier van justitie, de dag van de terechtzitting. In de praktijk vindt de planning in vrij nauwe samenwerking plaats.<sup>60</sup> De Afdeling strafrecht van de rechtbank voorziet het Openbaar Ministerie van een zittingsrooster, waarin de kamers al met concrete namen van rechters zijn gevuld, inclusief de naam van de voorzitter. Vervolgens beziet het Openbaar Ministerie welke zaak het op welk moment plant. Mogelijk betreft de zaak een onderwerp waarvoor een gespecialiseerd team bestaat. In dat geval zal de zaak op het zittingsrooster van dat team komen te staan. Voor het inplannen van de overige zaken bestaan verder geen interne richtlijnen (anders dan de 'appointeringsafspraken' die kunnen aangeven dat een bepaald type zaak al dan niet meervoudig moet worden behandeld). Mogelijk kan de deskun-

digheid van de voorzitter een rol spelen bij de zaakstoedeling. De geïnterviewde officieren geven aan dat een eventuele prognose van de uitkomst van het geschil in geen geval meeweegt. Mocht het Openbaar Ministerie zich al bemoeien met de bezetting van de kamer, dan gaat dat primair om deskundigheid of om ervaring in het geval van publicitaire zaken. Kritiek op de inhoud van de vonnissen moet alleen geleverd worden in de vorm van het instellen van hoger beroep. Het voorstel van de zaakstoedeling gaat vervolgens naar de voorzitter van de kamer, die nog wijzigingen kan aanbrengen.

### Kritiek

Zaakstoedeling heeft als thema zeer beperkt aandacht gehad vanuit de Nederlandse wetenschap, wellicht mede door de weinig duidelijke en transparante praktijk van zaakstoedeling. Een uitzondering daarop vormt de studie van Langbroek en Fabri, die de Nederlandse praktijk afzetten tegen de zaakstoedelingspraktijken in vijf andere Europese landen.<sup>61</sup> Zij kenmerken de Nederlandse praktijk als zeer flexibel, waarin het organisatiebelang voorop staat. Vanuit het organisatorisch perspectief kan de procesvoering zo flexibel en efficiënt mogelijk plaatsvinden. Expertise wordt bij de zaak gezocht als dat nodig is en gaten in het rooster kunnen gemakkelijk worden gevuld. Anders dan in sommige andere landen, spelen constitutionele waarden als onafhankelijkheid en onpartijdigheid, en meer in het bijzonder het *ius de non evocando* (art. 17 Gw: 'Niemand kan tegen zijn wil worden

60. Bevinding is mede gebaseerd op telefonische navraag bij een officier van justitie die zorg draagt voor de zaaksplanning in 'de verkeerstoren', een planningsbureau van het Openbaar Ministerie.

61. Langbroek & Fabri 2006, en uitgebreider in Langbroek & Fabri (red.) 2007.

afgehouden van de rechter die de wet hem toekent') geen uitdrukkelijke rol. Het *ius de non evocando* bevat het verbod om uitzonderings- of gelegenheidsgerichten op te richten en garandeert dat niemand ten gevolge van overheidsingrepen kan worden afgehouden van een bij de wet opengestelde rechtsgang.<sup>62</sup> Hoewel in sommige rechtsstelsels dit recht wettelijk zo is uitgewerkt dat daaruit ook regels van zaakstoedeling voortvloeien, komt het ontbreken van een wettelijke regeling niet direct in strijd met dat recht of met art. 6 EVRM.<sup>63</sup> Toch schetsen Langbroek en Fabri enkele gevaren van de Nederlandse praktijk. Hun zorg komt er in de kern op neer dat de rechterlijke macht zich zonder duidelijke en openbare regels van zaakstoedeling bijzonder kwetsbaar maakt voor kritiek van buiten. Beticht een procesdeelnemer de rechter (of de rechterlijke macht) van vooringenomenheid, omdat zijn zaak bewust aan een bepaalde rechter is toebedeeld,<sup>64</sup> dan heeft de rechterlijke macht nauwelijks materiaal in handen waarmee zij kan uitleggen hoe de zaakstoedeling op objectieve wijze heeft plaatsgevonden. Vanuit het oogpunt van het versterken van het maatschappelijk vertrouwen in de rechterlijke macht verdient het aanbeveling dat gerechten publiekelijk verantwoording afleggen over de wijze waarop zij functioneren. De praktijk rust nu zeer op de *geïnternali-*

*seerde* professionele waarden van onafhankelijkheid en onpartijdigheid en dat is voor het publiek weinig zichtbaar.<sup>65</sup> Ook de *Leidraad Onpartijdigheid* en de *NVvR-Rechterscode* zien een objectief en transparant systeem van zaakstoedeling als een (noodzakelijk) middel ter bevordering van onpartijdige rechtspraak.<sup>66</sup> Al is de leidraad nog wel erg voorzichtig; daarin lijkt vooral voor de individuele rechter te worden benadrukt dat het het gerecht vrijstaat een regeling voor zaakstoedeling te treffen.<sup>67</sup>

De internationale assessments besteden ook aandacht aan de Nederlandse praktijk van zaakstoedeling, met name in het kader van het belang van de bestrijding van mogelijke corruptie. Transparency International vestigt er de aandacht op dat in Nederland niet gewaarborgd is dat de zaakstoedeling *at random* plaatsvindt. Daarnaast kwalificeert het de praktijk van zaakstoedeling als weinig transparant.<sup>68</sup> De bevindingen van de organisatie leunen sterk op het onderzoek van Langbroek en Fabri uit 2007, aangevuld met enkele gehouden interviews. Inmiddels staat er de nodige informatie in de bestuursreglementen en eventueel in een protocol, maar de aard van de kritiek kan dezelfde blijven. De regels bieden veel flexibiliteit en ruimte om in concrete gevallen *ad hoc* een kamer samen te

62. Langbroek & Fabri (red.) 2007, p. 15; Bovend'Eert 2008, p. 76.

63. Langbroek & Fabri (red.) 2007, p. 15. Zie over de consequenties die art. 6 EVRM kan hebben voor de zaakstoedeling, hoofdstuk 2.

64. Zie recent een vraag van Stichting De Roestige Spijker over de zaakstoedeling aan een specifieke rechter in de zaak Demmink.

65. Langbroek & Fabri 2006, par. 7.2 en 7.3 en Langbroek & Fabri (red.) 2007, p. 128-129.

66. NVvR-Rechterscode, par. 3.2.

67. Leidraad onpartijdigheid, toelichting bij Aanbeveling 9.

68. Transparency International Netherlands 2012, p. 95 en 96.



stellen. Over een specifieke wijze van zaakstoedeling is de organisatie kritisch: de praktijk waarin de eerste letter van de achternaam van de gedaagde bepalend is voor de toedeling van de zaak, wat eventueel tot manipulatie door *repeatplayers* kan leiden. Die kritiek zou overigens ook in het voordeel van het Nederlandse systeem kunnen worden omgedraaid: de flexibele Nederlandse praktijk maakt het zeer lastig voor partijen om de zaakstoedeling aan de rechter te beïnvloeden. De rechter zelf kan echter wel de nodige invloed hebben. In het rapport wordt een opmerking van een geïnterviewde weergegeven dat rechters zich soms te gemakkelijk van een zaak terugtrekken.

Ook GRECO geeft aan dat de zaakstoedeling weinig duidelijk en transparant is.<sup>69</sup> Anders dan Transparency International heeft GRECO kennis kunnen nemen van een ontwerpregeling van de door de Presidentenvergadering in het leven geroepen Werkgroep zaakstoedeling. GRECO moedigt deze ontwikkeling aan en dringt erop aan om deze algemene regels nader te preciseren. *'The GET supports the current efforts of judiciary to make case allocation policies more transparent and uniform. The recent revision of the judicial map and the concomitant reduction of the number of courts certainly offers opportunities to strive for a better balance between the desirable use of random methods in case allocation, while maintaining the necessary specialization of judges.'*<sup>70</sup> Ook de voorgestelde regel over

de wijze waarop een ingedeelde rechter de zaak kan teruggeven aan het gerechtsbestuur wordt nadrukkelijk onderschreven.<sup>71</sup>

Kritiek op de informele praktijk waarin de rechter zich bij gevaar voor een schijn van partijdigheid terugtrekt, is wel al eerder geuit. Was al de naam van de behandelend rechter bekendgemaakt, maar blijkt kort van tevoren dat deze door een ander wordt vervangen, dan kan dat bij procespartijen de vraag oproepen waarom die eerste rechter 'van hun zaak is gehaald'. Zeker wanneer de eerste rechter al onderzoekshandelingen heeft verricht, kan er schijn van oneigenlijk gebruik ontstaan.<sup>72</sup> Een wijziging in die huidige informele praktijk vergt overigens aanpassing van de verschillende codes. Zo is opvallend dat de *Leidraad Onpartijdigheid* (zonder kritiek) uitsluitend regels geeft voor de informele terugtrekking en niet voor de verschoning.<sup>73</sup> De *NVvR-Rechterscode* expliciteert dat de rechter over de reden van verschoning transparant naar partijen behoort te zijn.<sup>74</sup> Hoe zich dat verhoudt tot de praktijk van informele terugtrekking blijft daarbij onduidelijk.

In de interviews geven verschillende rechters aan de behoefte aan transparantie vanuit de maatschappij te begrijpen. Geen enkele geïnterviewde rechter heeft aangegeven dat hij vermoedt dat er op dit moment misstanden zijn bij zaakstoedeling die door meer duidelijke regels zouden moeten worden opgelost.

69. Greco Evaluation Report Netherlands 2012, p. 24.

70. Greco Evaluation Report Netherlands 2012, p. 24.

71. Greco Evaluation Report Netherlands 2012, p. 29.

72. Langbroek 2010, p. 103-110.

73. Leidraad onpartijdigheid, p. 1.

74. NVvR-Rechterscode, p. 5.

Enkele rechters wijzen erop dat een openbaargemaakte regeling van zaakstoedeling een schijntransparantie kan opleveren. De hoofdregel is *at random* zaakstoedeling, maar in zaken waarin het echt spannend wordt, zal daarvan worden afgezien en juist die uitzonderingsgevallen zijn lastig algemeen te regelen. Al geeft een rechter van de Rb. Amsterdam wel aan dat daar een intern protocol bestaat voor het samenstellen van een meervoudige kamer voor grote, publicitair gevoelige zaken. Ook meer formele regels inzake verschoning kunnen schijnzekerheid geven. In het geval een rechter om een oneigenlijke reden van de zaak af zou willen, is de kans groot dat een gemotiveerd verzoek in de vorm van een wel geëigende reden is vatten. Vooral rechters werkzaam in eerste aanleg geven aan belang te hechten aan de weinig formele wijze waarop rechters zaken kunnen teruggeven aan de team- of afdelingsvoorzitter, dan wel onderling met collega's kunnen ruilen. Voor een efficiënte omgang met zittingstijd en -capaciteit is behoefte aan flexibiliteit.

### 3.4 Interne afstemming binnen de rechtspraak

#### Regeling en praktijk

De onafhankelijkheid van de rechter kan niet alleen in geding komen door het handelen van de andere twee staatsmachten. Ook het eigen handelen van de rechtspraak kan de onafhankelijkheid van de individuele rechter onder druk zetten. Binnen de rechterlijke

macht vindt in diverse gremia afstemming plaats over hoe moet worden omgegaan met rechtsvragen en de organisatie van het proces. Daarnaast vindt binnen de gerechten soms ook collegiale afstemming over individuele zaken plaats om de rechtseenheid en rechtsgelijkheid te verzekeren. Deze paragraaf gaat kort in op beide typen overleggen.

Om eenduidig beleid te voeren, de rechtspraak te coördineren en overeenstemming te vinden over verschillende thema's, wordt door rechterlijke instanties samengewerkt. Aan die interne afstemming tussen gerechten ligt een streven naar rechtseenheid, rechtsgelijkheid en voorspelbaarheid van het recht ten grondslag, wat essentieel is voor het vertrouwen in de rechtspraak.<sup>75</sup> Zowel binnen het civiel recht, het bestuursrecht als het strafrecht vindt (geinstitutionaliseerd) overleg plaats en worden er gedragslijnen vastgesteld en handelwijzen afgestemd. Soms resulteert dat in rechterlijke regelingen, zoals een regeling voor alimentatienormen, oriëntatiepunten voor straftoemeting of landelijke procesregelingen.<sup>76</sup> Hoewel deze rechtersregelingen niet delen in de bindende werking van wettelijke regelingen, bestaat intern de norm dat individuele rechters deze regelingen toepassen, dan wel bij afwijken die beslissing nader motiveren. In deze zin werken zij als richtlijnen. Daarnaast vindt afstemming plaats tussen rechtscolleges over de uitleg en toepassing van algemene rechtsregels binnen verschillende terreinen van het recht. Zo bestaat in het bestuursrecht de praktijk waarin de ver-

75. Zie ook Polak 1988, p. 99; Schoep 2013, p. 276.

76. Zie o.a. Van Dijk 2007, p. 37-52; Boone e.a. 2006, m.n. par. 5.5; Teuben 2004.

schillende hoogste rechtscolleges bijeenkomen om mogelijke verschillen in jurisprudentielijnen te bespreken en beter op elkaar af te stemmen.<sup>77</sup>

Bij de afstemmingsoverleggen tussen gerechten worden primair afspraken gemaakt over de uitleg van rechtsvragen. Dergelijk overleg vindt ook intern binnen een specifieke afdeling van een gerecht plaats, maar daar zal vooral aan de hand van concrete zaken worden besproken of zich nieuwe rechtsvragen voordoen, dan wel of de huidige koers bij de beantwoording van rechtsvragen moet worden bijgesteld.

Er bestaat nauwelijks regelgeving voor het realiseren van intern beleid en rechterlijke samenwerking. In art. 23 lid 3 en art. 94 Wet RO staat alleen dat het bestuur van de gerechten en de Raad voor de Rechtspraak de taak hebben om de juridische kwaliteit en uniforme rechtstoepassing te bevorderen c.q. activiteiten op dat gebied te ondersteunen. Een belangrijke beperking in deze taak van het gerechtshof is dat het niet mag treden in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van, noch de beslissing *in een concrete zaak*.<sup>78</sup> Deze exceptie ziet dus niet op categorieën van zaken, zodat bijvoorbeeld kan worden afgesproken welke categorieën door een enkel- dan wel meervoudige kamer worden behandeld. Hoewel de regering van oordeel was dat noch de Grondwet, noch het EVRM zich verzet tegen

dwingende bevoegdheden van gerechten ten opzichte van individuele rechters, werd toch gekozen voor bovengenoemde onafhankelijkheidsexceptie. De reden daarvoor was onder meer gelegen in de negatieve reacties vanuit de rechtspraak op algemene en bijzondere aanwijzingsbevoegdheden van het bestuur.<sup>79</sup> Ook voor de Raad voor de Rechtspraak is een begrenzing aangebracht voor wat betreft de taak tot bevordering van uniforme rechtstoepassing (art. 96 Wet RO), met de kanttekening dat deze raad ook ten aanzien van categorieën van zaken over beperkte bevoegdheden beschikt.

Dat individuele rechters hun beslissing afstemmen met collega's dan wel op rechtersregelingen is voor de *NVvR-Rechterscode* een vanzelfsprekendheid. 'De rechter is verantwoordelijk voor zijn eigen beslissing ook als hij daarvoor collega's consulteert. (...) De rechter geeft zich rekenschap van het belang van het bevorderen van rechtseenheid door het recht toe te passen en zich daarbij in beginsel te richten naar aanbevelingen met draagvlak onder collega-rechters zoals de alimenteringsnormen en de kantonrechtersformule.'<sup>80</sup>

### Kritiek

In het algemeen wordt de noodzaak tot interne afstemming breed gevoeld. Rechtseenheid wordt niet alleen geborgd door de rechtsmiddelen van hoger beroep en cassatie,

77. Zie o.a. De Moor-van Vugt 2007.

78. Laatste zin, art. 23, lid 3, en art. 24, lid 2, Wet RO.

79. *Kamerstukken II 1999/00*, 27 181, nr. 3, p. 36-37. Zie voor een kritische beschouwing, Bovend'Eert 2008, p. 101-103.

80. *NVvR-Rechterscode*, toelichting op par. 2.2, p. 4.

81. Zie o.a. Bovend'Eert 2008, par. 4.6, met verwijzingen naar de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet organisatie en bestuur gerechten en de Wet Raad voor de rechtspraak.

82. Schoep & Schuyt 2005, p. 12; De Wijkerslooth 2007, p. 196.

maar ook door afstemming tussen en binnen gerechten. Een gevoelig punt is de mate waarin de individuele rechter aan deze interne afstemming gebonden is. Vanuit zijn rechtssta- telijke positie kan die binding zeer beperkt zijn. De rechter is uitsluitend gebonden aan de wet en aan het recht. Binnen de ambtelijke organisatie is de rechter in de uitoefening van de rechtsprekende taak niet ondergeschikt aan een hoger gezag. Daar tegenover staat dat de rechter als professional rechtsgelijkheid en rechtszekerheid moet bieden en zich be- zint op de mate waarin zijn uitspraak ook na aanwending van een rechtsmiddel stand kan houden.<sup>81</sup> Die mogelijke spanning tussen autonomie en professionaliteit ligt ook beslo- ten in (de toelichting op) gedragsnorm 2.2 uit de *NVvR-Rechterscode*, waarin de nadruk zowel op zijn individuele vrijheid als op zijn professionele verantwoordelijkheid ligt. Zoals hierboven is vermeld, ontbreekt er een uitdrukkelijke wettelijke grondslag voor lande- lijke overlegorganen en wordt slechts beknopt opdracht gegeven aan gerechtsbesturen en de Raad voor de Rechtspraak om te zorgen voor uniformiteit in en kwaliteit van de recht- spraak. De vraag kan worden opgeworpen in hoeverre er voor de rechterlijke macht een mandaat of bevoegdheid bestaat om over te gaan tot rechterlijke samenwerking in de vorm van regelgeving. In de literatuur wordt wel opgemerkt dat het in het licht van het legali- teitsbeginsel problematisch is dat er geen

expliciete wettelijke grondslag bestaat voor (landelijke) overleggen, zoals themagroepen van de Nederlandse Vereniging voor Recht- spraak.<sup>82</sup> Daarnaast kan in het kader van de scheiding van de wetgevende en rechtspre- kende macht rechterlijke samenwerking en de daaruit volgende regelingen als problematisch worden beschouwd. Daar waar rechterlijke afstemming resulteert in algemene (rechters) regelingen, die qua opzet en formulering overeenkomen met wetgeving en waaraan de rechter in de praktijk zich gebonden acht, rijst de vraag of rechters daarmee niet op de stoel van de wetgever gaan zitten.<sup>83</sup> In het ver- lengde van de kritiek op de 'wetgevende' rechters ligt de kritiek op de beperkte open- baarheid en transparantie. Hoewel steeds meer interne afspraken en regelingen worden gepubliceerd via bijvoorbeeld de website van de rechtspraak, juridische tijdschriften en de *Staatscourant*, blijft een aantal regelingen slechts intern circuleren.<sup>84</sup> Ook blijkt uit de interviews dat er bijeenkomsten plaatsvinden waar verschillende bestuurders van gerechten aanwezig zijn, waarbij afspraken worden gemaakt die niet terug te vinden zijn in notu- len, verslagen of rapporten. Deze praktijk kan spanning opleveren met het beginsel van *adversarial proceedings* en de regel dat partijen op de hoogte moeten zijn van (en moeten kunnen reageren op) 'all evidence adduced or observations filed with a view to influencing the court's decision'.<sup>85</sup>

83. Schoep 2013, p. 288.

84. Schoep 2013, p. 297.

85. Zie hiervoor onder andere: EHRM 20 februari 1996, *Reports* 1996-I, p. 195 e.v. (*Lobo Machado/Portugal*); EHRM 20 februari 1996, *Reports* 1996-I, p. 224 e.v. (*Vermeulen/België*); EHRM 18 februari 1997, NJ 1998/590 (*Nideröst-Huber/Zwitserland*); EHRM 27 maart 1998, NJ 1999/110 (*J.J./Nederland*); EHRM 27 maart 1998, NJ 1999/111, m.nt. W.D.H. Asses (*K.d.B./Nederland*); EHRM 14 juni 2001, NJ 2001/592 (*Kress/Frankrijk*); EHRM 26 februari 2002, NJ 2002/553 m.nt. S.F.M. Wortmann (*Fretté/Frankrijk*).

Intern beleid en interne afstemming raken ook de rechterlijke onafhankelijkheid. De rechter moet zijn beslissing kunnen baseren op zijn eigen, vrije oordeelsvorming over feiten en rechtsgronden, zonder enige binding ten opzichte van partijen of de overheid en zonder dat zijn beslissing door een andere instantie dan een andere, hogere, rechter kan worden gewijzigd.<sup>86</sup> In dat licht is wel kritiek geuit op de praktijk waarin rechters intern binnen de afdeling van hun gerecht over zaken overleggen, buiten de raadkamer om. Zo sluit het *ius de non evocando* uit dat anderen dan de rechter en het gerecht dat door de wet met de beslechting van het geschil zijn belast in de raadkamer aanwezig zijn.<sup>87</sup> Interne afdelingsoverleggen waarin rechters bepreken of de lijn uitgezet door een meervoudige kamer opvolging verdient, is lastig voor te stellen los van enige discussie over de inhoud van een nieuwe zaak, die aanleiding vormt voor de vraag. Op die wijze hebben ook andere rechters, behalve de rechters die officieel in de behandelend kamer zitting hebben, invloed op de beslissing van het geschil. Die praktijk tast in zekere zin het beginsel van hoor en wederhoor in het proces aan en maakt een instrument als wraking minder effectief. Uit de interviews blijkt dat daar waar de rechters zich informeel terugtrekken of verschonen bij zaken die mogelijk tot een belangenverstrengeling leiden, het zich om diezelfde reden terugtrekken uit afstemmingsoverleggen vrijwel niet voorkomt. Zo kan de rechter met een mogelijk belangenconflict toch invloed op de zaak uitoefenen.

In de interviews brengen rechters uit zichzelf nauwelijks zorgen over de interne onafhankelijkheid naar voren (tenzij die bedreigd wordt door maatregelen in het kader van de proceseconomie, zie hierna). Geen van de rechters gaf aan problemen te ervaren met de binding aan rechtersregelingen. Daarbij speelt dat men zich daadwerkelijk vrij acht om in een individueel geval anders te beslissen dan is afgesproken. Wel moet dan expliciet worden gemotiveerd en verantwoord wat daar de reden voor is. Veel geïnterviewde rechters geven aan veel waarde te hechten aan rechtszekerheid en rechtseenheid, waardoor men de algemene binding aan rechtersregeling als vanzelfsprekend ervaart. Kritische opmerkingen die werden gemaakt hadden vooral betrekking op regelingen die de wetgever maakt en die te sterk interfereren met het recht op toegang tot de rechter, dan wel de rechterlijke taakuitoefening (bijvoorbeeld wanneer minimumstraffen worden voorgeschreven). Vanuit het belang van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid vinden vrijwel alle rechters het vanzelfsprekend dat binnen de afdeling van een gerecht overleg plaatsvindt over de consistentie van de eigen jurisprudentie. Er blijken niet veel regels te gelden over wat wel en wat niet op een dergelijk overleg aan de orde kan worden gesteld. Zo vindt men het weinig problematisch om daar ook concrete zaken te bespreken, omdat zonder inzicht in de concrete zaak lastig over de precieze beantwoording van rechtsvragen kan worden nagedacht. Vaak heeft de zitting dan al plaatsgevonden en is er geraadkamerd, maar is de

86. Teuben 2004, p. 28.

87. Jessurun D'Oliveira 1999, p. 377-384.

uitspraak nog niet geweest. Veel rechters, vooral op rechtbankniveau, geven aan ook buiten een dergelijk afdelingsoverleg met een collega-rechter over concrete zaken te spreken. Omdat vrijwel uitsluitend in enkelvoudige kamers recht wordt gesproken, geeft men aan er als professional behoefte aan te hebben om over beslissingen te overleggen. Desgevraagd geeft men aan daarbij weinig te denken aan mogelijke belangenverstrengeling.

Bij de Hoge Raad ligt de praktijk anders. Nadat de zaak aan bepaalde raadsheren is toegewezen, bekijken deze rechters de zaak en maken een beoordeling. Vervolgens wordt echter geraadkamerd met alle raadsheren die de civiele of strafkamer of de desbetreffende afdeling van de belastingkamer bezetten. Eenieder kan zijn visie op de zaak inbrengen. De concepten van arresten krijgt eenieder te zien, ook in de belastingkamer en de strafkamer (hoewel daar (in verband met de massaliteit) geldt dat de 80a- en 81-zaken daarvan zijn uitgezonderd). Hoewel elke zaak plenair kan worden besproken, gelden er interne codes hoe daarmee moet worden omgegaan. Zo gaven de twee geïnterviewde raadsheren (onder wie de president) aan dat in beginsel alleen op het plenair afstemmingsoverleg over zaken mag worden gesproken en dat alle notities over de inhoud van de zaak met alle raadsheren moeten worden gedeeld. Raadpleegt men eens daarbuiten een raadsheer vanwege zijn specifieke deskundigheid, dan moet daar op het afstemmingsoverleg melding van worden gemaakt. Deze interne code

ondervangt voor een deel de kritiek die op intern rechterlijk overleg is geuit. Ook binnen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is er dergelijk afstemmingsoverleg, al neemt daar de zittingskamer in beginsel het initiatief voor overleg in dat gremium. Als regel geldt dat de zittingskamer met een concreet voorstel naar het afstemmingsoverleg komt.

### 3.5 Maatregelen inzake proceseconomie

#### Regeling en praktijk

De rechterlijke macht draagt niet alleen zorg voor een inhoudelijk zorgvuldige berechting van geschillen, maar ook voor berechting binnen een redelijke termijn. Die tijdige berechting vormt een aspect van het fundamentele recht op een eerlijk proces, zoals neergelegd in art. 6 EVRM. Er bestaan verschillende instrumenten om rechtspraak binnen een redelijke termijn te optimaliseren. Belangrijke instrumenten zijn in handen van het gerechtshof, dat belast is met de organisatie en de bedrijfsvoering van het gerecht (art. 23 Wet RO). Als onderdeel van die bestuurstaak draagt het onder meer zorg voor de vaststelling en de uitvoering van de begroting, in welk kader het bestuur alle bij het gerecht werkzame ambtenaren algemene en bijzondere aanwijzingen kan geven (art. 24 Wet RO). Dat financiële en bedrijfsmatige beheer kan tot diverse maatregelen leiden die de proceseconomie beogen te vergroten. Het tweede lid van art. 23 Wet RO expliciteert dat het bestuur bij de uitvoering van zijn beheerstaken niet

mag treden in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsook de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken. Die begrenzing wordt nog eens expliciet herhaald in punt 4 van de *Gedragcode Rechtspraak*. De *NVvR-Rechterscode* belicht de grens vanuit het perspectief van de individuele rechter: 'Met inachtneming van organisatorische en bestuurlijke kaders claimt de rechter zeggenschap over de wijze waarop hij zijn werk inricht.'<sup>88</sup>

De bedrijfsvoering is niet het exclusieve domein van het gerechtshof. Ook de Raad voor de Rechtspraak komt die taak toe. Zo bereidt hij de begroting voor de rechtspraak als geheel voor, kent hij budgetten toe aan de gerechtshoven en houdt hij toezicht op de financiën en de bedrijfsvoering van de gerechtshoven (art. 91 Wet RO). Deze raad kan in dat kader aanwijzingen geven aan de gerechtshoven. De raad zelf kan weer aanwijzingen ontvangen van de minister van Veiligheid en Justitie, indien de minister dit noodzakelijk acht met het oog op een goede bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie (art. 93 Wet RO). Jaarlijks stelt de raad een begrotingsvoorstel op, dat de minister in beginsel overneemt. Op basis van art. 97 Wet RO worden bij AMvB regels gesteld met betrekking tot de financiering.<sup>89</sup> Die regels hebben geleid tot het zogenoemde *Lamitie-systeem*, waarbij verschil-

lende categorieën zaken een bepaalde kostprijs hebben. Het gerecht is voor de bekostiging afhankelijk van de productie die het op jaarbasis haalt.<sup>90</sup>

### Kritiek

In paragraaf 3.1.3 kwam al naar voren dat de maatregelen in het kader van de proceseconomie bij uitstek het thema is waar de geïnterviewde rechters zich het meeste zorgen om maken als het gaat om bedreigingen van de rechterlijke onafhankelijkheid. Ook in de literatuur is de kritiek alom aanwezig. De uitvoering van de bestuurlijke taken, ook op het terrein van de bedrijfsvoering, heeft indirect invloed op de vervulling van de rechterlijke taak. De organisatie die ook stuurt op de inzet van tijd, menskracht en middelen, oefent invloed uit op het verloop van procedures. Een veelgehoorde klacht is dat door de organisatie- en financieringsstructuur van de rechtspraak de nadruk te veel op de productiecapaciteit zou zijn komen te liggen, wat ten koste gaat van de aandacht voor de inhoudelijke kwaliteit. Van der Wilt geeft in een bijdrage een aantal concrete voorbeelden van de wijze waarop het productiedenken de procesrechtelijke keuzes van de individuele rechter beïnvloedt: ook complexe zaken worden in enkelvoudige kamers behandeld, rechters houden zaken niet aan, ondanks dat de zaak een uitgebreid onderzoek behoeft, de

88. Toelichting op par. 2.2 NVvR-Rechterscode.

89. Besluit financiering rechtspraak 2005, *Stb.* 2005, 55.

90. Zie hierover uitgebreider in o.a. Bovend'Eert 2008, p. 222-224 en Rutten-van Deurzen 2011, p. 155-159.

91. Van der Wilt 2011, p. 120-126.

92. Asser 2012.

93. Barkhuysen e.a. 2007.

94. Van der Wilt 2011, p. 122.

95. Van Lierop 2012, p. 2616-2619.

rechter komt er niet aan toe het dossier te lezen, los van de voorselectie door de gerechtssecretaris, rechters-plaatsvervangers worden steeds vaker vanuit een aantrekkelijk kostenperspectief ingezet en lagere rechters gaan minder vaak contrair omdat de afwijkende beslissing arbeidsintensiever is.<sup>91</sup> Vanuit de verschillende rechtsgebieden uiten juristen hun zorgen over de wijze waarop het snelle, efficiënte proces inteert op de waarheidsvinding. Zo worden in het civiele proces partijen minder snel toegelaten tot de bewijsvoering, omdat rechters vaker dan voorheen oordelen dat zij niet aan de stelplicht hebben voldaan.<sup>92</sup> In het bestuursrecht zijn rechters in de loop van de jaren steeds meer bewijslevering van partijen gaan vragen en vindt een inzet van eigen onderzoeksbevoegdheden zeer sporadisch plaats. In een evaluatieonderzoek gaven rechters aan dat de strakke organisatie van het proces daar mede debet aan was.<sup>93</sup> Ook het strafprocesrecht ontwikkelt zich in toeneemende mate tot een contradictoir proces, waarin de rechter vooral reageert op de duidelijk onderbouwde standpunten.<sup>94</sup> Een artikel dat tot veel reacties en beroering heeft geleid, is de bijdrage van Van Lierop in het *Nederlands Juristenblad*.<sup>95</sup> Hij roept onder meer op tot zelfreflectie bij rechters, vraagt ze intern op te komen voor de eisen die hun ambt stelt, waarbij de rechter voldoende tijd heeft voor studie, onderzoek, twijfel en over-

leg. Daarnaast plaatst hij een aantal kritische kanttekeningen bij de wijze van invulling van de gerechtsbesturen en de Raad voor de Rechtspraak, waarbij het bestuur op een te grote afstand van de werkvloer staat. De discussie over dit thema kreeg een vervolg bij het Hof Leeuwarden, wat resulteerde in het befaamde Manifest.<sup>96</sup> Dat leidde er onder meer toe dat de Raad voor de Rechtspraak zich duidelijk uitsprak voor het grote belang van de juridische kwaliteit van rechterlijke uitspraken en nader in overleg trad met de rechters binnen de verschillende gerechten.<sup>97</sup> Vanuit meer constitutioneelrechtelijk perspectief wordt de kritiek grotendeels gedeeld, vanuit zorgen voor de rechterlijke onafhankelijkheid. Bovend'Eert formuleert dat treffend als volgt:

*'De werking van het huidige financieringssysteem van de rechterlijke macht brengt echter met zich dat deze bestuurlijke autoriteiten in het stellen van productienormen bij de toepassing van het vigerende financieringssysteem indirect treden in de beslissingsvrijheid van de rechter. Dit klemt te meer, nu het gerechtsbestuur en de Raad voor de Rechtspraak niet voldoen aan de (grondwettelijke) onafhankelijkheidswaarborgen, maar in een gezagsverhouding tot de minister van Veiligheid en Justitie staan.'*<sup>98</sup>

96. [www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Documents/Manifest.pdf](http://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Documents/Manifest.pdf).

97. Zie voor reacties vanuit de Raad voor de Rechtspraak, Bakker 2013, p. 10-16 en Van den Emster 2013, p. 44-46. De officiële brief van deze raad n.a.v. het manifest, d.d. 21 februari 2013, is te vinden op [www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/Raad-kwaliteit-rechtspraak-mag-niet-in-gedrang-komen.aspx](http://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/Raad-kwaliteit-rechtspraak-mag-niet-in-gedrang-komen.aspx). Op 8 juli 2013 volgde een tweede brief waarin de Raad voor de Rechtspraak dertien concrete maatregelen aankondigde om de in het manifest gesignaleerde problemen op te lossen en onvrede in de rechtspraak weg te nemen, zie [www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Nieuws/Pages/Brief-Raad-voor-de-rechtspraak-na-tweede-rondgang-langs-gerechten.aspx](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Nieuws/Pages/Brief-Raad-voor-de-rechtspraak-na-tweede-rondgang-langs-gerechten.aspx).

98. Bovend'Eert 2012, par. 5.



De bevindingen vanuit de interviews zijn grotendeels weergegeven in paragraaf 1.3.1. In de kern komt het erop neer dat een groot aantal rechters zich zorgen maakt over de invloed die de productiedruk uitoefent op de procesrechtelijke beslissingen van rechters in concrete zaken. Bovendien kan het productiedenken het beeld van een goede taakuitoefening door de rechter kleuren. Het gevaar bestaat dat 'talent' te veel aan de hand van iemands productiecapaciteit wordt gedefinieerd. Zo merkt een raadsheer op dat op de werkvloer meer wordt gesproken over productiviteit dan over rechtsvragen. Aan de andere kant geven de meeste geïnterviewde rechters aan zichzelf niet zo beperkt te voelen in individuele zaken. Men geeft regelmatig aan het ook niet vervelend te vinden om op de eigen productie te worden aangesproken. Een aanvankelijk voorgestelde 'meldplicht' voor aanhoudingen schoot bij een rechtbankrechter wel in het verkeerde keelgat.

De geïnterviewde rechters met een bestuursfunctie brengen een duidelijk tegengeluid in. Naar hun ervaring mengt het bestuur zich geheel niet in zaken als aanhoudingen van zaken en moet de rechter vooral zijn eigen verantwoordelijkheid nemen. 'De rechterlijke onafhankelijkheid is dominant en cijfers en centen zijn volgend', aldus een van de bestuurders. En: 'kantjes-ervan-aflopers mogen best worden aangesproken'. De wijze waarop het bestuur bedrijfsmatig monitort, is van groot belang. Wat dat betreft kent de aanstaande digitalisering van het proces ongetwijfeld ongekende mogelijkheden om

de organisatorische handelwijze van de individuele rechter meer precies in kaart te brengen, wat vraagt om een doordachte strategie. 'Bestuurders denken te vaak dat wat mogelijk is, ook wenselijk is', aldus een raadsheer zonder bestuursfunctie.

### 3.6 Integriteitsbeleid

De regelgeving en het normenkader met betrekking tot integriteit zijn al beschreven in paragraaf 2.3.1, waarna zij verwezen. In deze paragraaf wordt daarom alleen de huidige praktijk beschreven en de kritiek die daarop al dan niet bestaat. In paragraaf 2.3.1.2 is naar voren gekomen dat het waarborgen van (rechterlijke) integriteit vooral een kwestie is van management en bewustzijnsbevordering. De noodzaak van bewustzijnsbevordering binnen de beroepsgroep van rechters staat ook centraal in diverse internationale en Europese gedragscodes. In voornoemde paragraaf werden diverse elementen van een 'goed' integriteitsbeleid op een rij gezet. In het onderstaande wordt de Nederlandse praktijk met betrekking tot die elementen besproken, soms worden enkele samenhangende elementen daarbij gezamenlijk behandeld.

#### Een beleid met preventieve elementen (heldere (gedrags)regels) en repressieve elementen (sancties)

In de afgelopen jaren zijn op diverse terreinen die raken aan de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit gedragscodes en leidraden opgesteld die beogen een handreiking te

bieden voor rechters 'op de werkvloer'. Primair gaat het om 'gedragsnormen' die gericht zijn op vergroting van het bewustzijn binnen de beroepsgroep van ethische kwesties die rond hun beroepsuitoefening spelen. Deze gedragsnormen moeten vooral worden aangeleerd en gehandhaafd door de beroepsgenoten zelf.<sup>99</sup> Bij de toename van nationale en internationale *soft law* met betrekking tot de beroepsethiek van rechters valt in zoverre een kanttekening te plaatsen dat de explicitering van ethische normen in vormen van regelgeving aan de ene kant bewustzijnsbevorderend kan werken, maar anderzijds ook een 'vervreemdend effect' kan hebben voor de beroepsgroep zelf: '[h]et gevaar kan zijn dat de normen zullen worden beschouwd als opgelegd door anderen en niet stammend uit de beroepsgroep zelf'.<sup>100</sup>

De indruk die uit de gevoerde gesprekken naar voren komt, is dat rechters terdege op de hoogte zijn van deze gedragscodes, onder meer vanwege de publicatie van het boekje *Matters of Principle* van de Stichting Rechters voor Rechters en de Raad voor de Rechtspraak. De daarin opgesomde gedragsnormen worden vaak als een zodanige vanzelfsprekendheid gezien dat deze – zolang er geen regels in staan die opvallend afwijken van de binnen het gerecht bestaande praktijk – echter ook niet kunnen rekenen op heel grote aandacht van de individuele rechters. De gedragscodes worden beschouwd als een belangrijk instrument om naar de buitenwereld helderheid te geven, veel minder als een middel dat nodig is om misstanden binnen de

rechtspraak recht te zetten. Uit de interviews ontstaat het beeld dat binnen de rechterlijke macht nauwelijks misstanden worden ervaren, zeker niet structureel; men beschouwt de antenne voor integriteitskwesties bij alle medewerkers binnen de rechtspraak als goed ontwikkeld. De in de gedragscodes neergelegde normen worden nogal eens beschouwd als 'net niet helemaal toegesneden op de situatie waar je mee zit', omdat die situatie sterk afhankelijk is van de context en het moment. Het op regelmatige basis intern over integriteitskwesties praten wordt echter wel algemeen als waardevol beschouwd: het moet niet gaan om de regels maar om een houding, een cultuur binnen de rechtspraak, 'even binnen kunnen lopen bij een collega of sectorvoorzitter als er wat is'.

Gewaakt moet worden voor een 'wildgroei' aan leidraden en gedragscodes. Diverse gesprekpartners gaven aan de huidige hoeveelheid codes en regels niet alleen maar als een goed teken te zien. Naar de buitenwereld kan het onbedoelde effect zijn dat de indruk wordt gewekt dat er veel gedrag te corrigeren valt (*quod non*). Binnen de rechtspraak bestaat het risico van een zeker onbegrip over de hoeveelheid codes en leidraden uit verschillende bronnen: Raad voor de Rechtspraak, Presidentenvergadering, NVvR etc. Een punt waarop de gedragsregels misschien nog niet helemaal helder zijn, betreft het arbeidsverleden van rechters. De *Leidraad Onpartijdigheid* roept rechters wel op geen zaken te behandelen waarmee zij als gevolg van een voormalige werkring te nauwe ban-

99. Bauw, Böhler & Westerveld 2013, p. 66.

100. Bauw, Böhler & Westerveld 2013, p. 68.

den hebben, maar doet geen suggesties voor een mechanisme om dit ook controleerbaar te maken voor de justitiabelen, bijvoorbeeld door registratie en publicatie van het arbeidsverleden van de rechters. De huidige regeling met betrekking tot registratie van nevenfuncties heeft niet duidelijk betrekking op het arbeidsverleden van rechters die fulltime overgestapt zijn naar de rechterlijke macht. Vanuit het perspectief van het controleerbaar maken van onpartijdigheids- en integriteitskwesities verdient het publiceren van het arbeidsverleden van rechterlijke ambtenaren aanbeveling. Uit de voor de totstandkoming van dit rapport gevoerde gesprekken is ons gebleken dat de praktijk momenteel verder gaat dan de wet voorschrijft. Van niet uit de raio-opleiding afkomstige rechters wordt het arbeidsverleden tot zes jaar voor indiensttreding geregistreerd. Deze praktijk valt toe te juichen en de wet zou hierbij kunnen c.q. moeten aansluiten.

Een ander punt waarop aanvulling van gedragsregels overwogen zou kunnen worden, is de deelname van rechterlijke ambtenaren aan maatschappelijke evenementen. Diverse geïnterviewden gaven aan zich wel eens af te vragen hoe ze moeten omgaan met het bezoek aan borrels van advocatenkantoren, het verzorgen van *in-house* lezingen of cursussen voor een advocatenkantoor. De meesten geven aan dat over dit soort kwesties gemakkelijk gespard kan worden met collega's, maar er zijn ook geïnterviewden die aangeven dat op dit vlak wat meer specifieke richtlijnen handig zouden zijn. In ieder geval

lijkt de praktijk niet bij alle gerechten helemaal dezelfde te zijn. Zo geeft de ene geïnterviewde aan dat een rechter wel *in company* cursussen bij een advocatenkantoor kan geven, zolang hij daarvoor niet betaald wordt, terwijl een ander aangeeft die dienstverlening aan een enkel kantoor ongepast te vinden. Ten aanzien van de disciplinaire sancties is de normstelling in de Wvra in ontwikkeling, met het conceptwetsvoorstel dat eind maart 2013 ter consultatie aan onder meer de Raad voor de Rechtspraak is gezonden.<sup>101</sup> Het wetsvoorstel heeft als doel het introduceren van meer maatregelen tegen voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren, te onderscheiden in disciplinaire maatregelen en orde- en sturingsmaatregelen. Idee is dat het arsenaal van disciplinaire maatregelen zal gaan bestaan uit:

- de schriftelijke berisping;
- de schorsing als sanctie;
- het disciplinair ontslag.

De orde- en sturingsmaatregelen zullen gaan omvatten:

- overplaatsing als sanctie;
- inhouding van bezoldiging bij het niet-verrichten van werk;
- buitenfunctiestelling bij een verzoek om schorsing.

Op deze wijze wordt voorzien in een wat meer glijdende schaal van sanctiemogelijkheden, passend tussen de nu in te zetten waarschuwing of het ontslag.

De manier waarop en de mate waarin het huidige palet aan disciplinaire maatregelen in

101. Zie het advies van de Raad voor de rechtspraak over dit conceptwetsvoorstel, d.d. 13 juli 2013, te raadplegen op [www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Wetgevingsadvisering/Wetgevingsadviezen2013/2013-28-Advies-Wetsvoorstel-uitbreiding-maatregelen-rechterlijke-macht.pdf](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Wetgevingsadvisering/Wetgevingsadviezen2013/2013-28-Advies-Wetsvoorstel-uitbreiding-maatregelen-rechterlijke-macht.pdf).

relatie tot integriteitskwesities wordt toegepast, hebben wij niet gedetailleerd onderzocht. Bekend is slechts dat het aantal opgelegde disciplinaire maatregelen zeer klein is. Uit het Jaarverslag Rechtspraak 2011 valt op te maken dat er in dat jaar twee schriftelijke waarschuwingen zijn opgelegd. Het Jaarverslag 2012 meldt dat er in dat jaar geen besluiten genomen zijn waarbij een disciplinaire maatregel is opgelegd. Eenmaal is een rechterlijke ambtenaar ontslagen op eigen verzoek (vervroegd pensioen). Het ging hier volgens het verslag om 'een combinatie van werk- en privégerelateerde factoren'.<sup>102</sup> De Hoge Raad is zeer terughoudend met het verlenen van ontslag aan rechters. Een gerechtsbestuur kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad weliswaar verzoeken om in geval van een disfunctionerende of niet-integere rechter de ontslagprocedure in gang te zetten, maar daartoe gaat de procureur-generaal niet snel over.<sup>103</sup> De Hoge Raad heeft in een beslissing uit 2009<sup>104</sup> wel erkend dat 'benedenmaats presteren op het punt van werktempo, onvoldoende openstaan voor collegiaal overleg, gebrek aan besluitvaardigheid, ongelukkige persoonlijke en ambtelijke presentatie, het niet-nakomen van werkafspraken over aanwezigheid en bereikbaarheid en het bekend worden van privégedrag dat afbreuk doet aan de waardigheid van het ambt of het gezag van de rechtspraak' in onderlinge samenhang bezien een voldoende reden kan vormen voor ontslag vanwege ongeschiktheid (art. 461 Wvra). De Hoge Raad wees er in deze beslissing overigens nadrukkelijk op dat het ontslag in casu

niets te maken had met de inhoud van de beslissingen die betrokkene als rechter had genomen.

Vanuit het internationale en Europese perspectief valt erop te wijzen dat zowel de EHRM-jurisprudentie als de *soft law* onderstreept dat het treffen van sancties jegens rechters vanwege eventuele integriteitsschendingen te allen tijde moet geschieden op basis van wettelijke normen en via in de wet vastgelegde procedures. Bovendien moet de beoordeling plaatsvinden door rechters van buiten het gerecht waar de betrokkene werkzaam is. Dit is in Nederland afdoende gewaarborgd. In dit verband kan ook gewezen worden op de wijze waarop de Hoge Raad art. 510 Sv (het aanwijzen van een gerecht voor de strafrechtelijke vervolging en eventuele berechting van een rechter) toepast. De strekking van art. 510 Sv is te voorkomen dat een rechterlijke ambtenaar, die wordt verdacht van een strafbaar feit, in zowel eerste aanleg als hoger beroep zal worden vervolgd voor een zodanig gerecht dat de schijn van bevoordeling of benadeling van hem wordt vermeden. De Hoge Raad heeft zich zeer strikt getoond in het naleven van dit principe.<sup>105</sup>

**Managementverantwoordelijkheid voor het integriteitsbeleid; beleid gericht op organisatie als geheel en op medewerkers; niet slechts managen van incidenten, maar integriteit als vaste kernwaarde van de organisatie**

Binnen de rechtspraak is er aandacht voor het feit dat integriteitsbeleid zich moet richten tot de hele organisatie en niet alleen tot de rech-

102. Jaarverslag Rechtspraak 2012, p. 14.

103. Bauw, Böhler & Westerveld 2013, p. 62.

104. HR 15 december 2009, ECLI:NL:HR:2009:BK6646.

105. HR 13 december 2011, ECLI:NL:HR:2011:BU3447, NJ 2012/366. Zie ook Jaarverslag Hoge Raad 2012, p. 69-72.

terlijke ambtenaren. Niet voor niets richt de *Gedragscode Rechtspraak* zich tot álle bij de rechtspraak werkzame personen. Uit de afgenomen interviews komt echter het beeld naar voren dat de praktijk om integriteitskwesties aan de orde te stellen per gerecht sterk verschilt. Sommige gerechten hebben een integriteitscommissie, maar lang niet alle. Als er een dergelijke commissie is, doet die meestal ook haar best om het debat over integriteitskwesties levend te houden door workshops, webfora etc. Dergelijke activiteiten worden door vrijwel alle geïnterviewden wel gewaardeerd. Het streven van de Raad voor de Rechtspraak om bij meer gerechten een integriteitscommissie in te stellen<sup>106</sup> is daarom lovenswaardig en van praktisch belang voor het debat op de werkvloer. De door dergelijke commissies georganiseerde discussies kunnen gaan over de praktische kwesties die bij een gerecht spelen en hebben daardoor waarschijnlijk grotere impact dan de toch altijd weer min of meer abstracte algemene uitgangspunten uit gedragscodes en leidraden. De indruk die wij uit de interviews hebben gekregen, is dat het werken met een 'vertrouwenpersoon', bij wie integriteitskwesties gemeld kunnen worden, binnen de rechtspraak – anders dan binnen andere overheidsorganisaties – nauwelijks voorkomt. Op de vraag of een dergelijke constructie zich zou lenen voor toepassing binnen de rechtspraak hebben wij geen duidelijk antwoord gekregen. Er lijkt een zekere overlap te zijn met het werk van integriteitscommissies. Tegelijkertijd geven de geïnterviewden aan genoeg ruimte

te ervaren om integriteitskwesties aan te kaarten bij een leidinggevende of sectorvoorzitter. Daarbij gaat het echter vooral om integriteitsvragen die zij zelf hebben en niet zozeer om het aanklaarten van mogelijke integriteitsgebreken bij collega's. Bovendien is het terugkoppelen aan de melder van wat er is gebeurd met een integriteitsmelding bij een leidinggevende geen gemeengoed. Op het moment dat meldingen in een soort 'zwart gat' verdwijnen en niet duidelijk wordt hoe een sectorvoorzitter of gerechtsbestuur hierop reageert, zal de bereidheid om mogelijke integriteitsgebreken aan te kaarten niet toenemen. Veel geïnterviewden geven aan niet precies te weten of er binnen hun gerecht iemand (binnen het gerechtsbestuur) is met een speciale verantwoordelijkheid voor integriteitsbeleid. Bij veel gerechten lijkt dit niet expliciet te zijn belegd bij een van de gerechtsbestuurders. De geïnterviewde gerechtsbestuurders geven wel aan dit als hun verantwoordelijkheid te zien, maar klaarblijkelijk wordt daar niet heel helder over gecommuniceerd naar de werkvloer. Een opvallend punt ten aanzien van integriteit en veiligheid troffen wij naar aanleiding van vragen over de omgang met en toegang tot dossiers. Iedereen is zich bewust van de geheimhoudingsverplichtingen die bij het ambt horen en die bij het afleggen van de eed of belofte worden geëxpliciteerd. Tegelijkertijd is de manier waarop er binnen de gerechten zelf met dossiers wordt omgegaan in grote mate gebaseerd op goed vertrouwen. Dossiers waar aan gewerkt wordt, liggen op

106. Zie Jaarverslag Rechtspraak 2012, p. 13.

voor alle medewerkers toegankelijke plaatsen ('een schoonmaker die infiltreert, zou een eind kunnen komen'). De geïnterviewden geven aan moeilijk hun taak op een andere wijze te kunnen uitoefenen, als niet zou kunnen worden uitgegaan van de betrouwbaarheid op de werkplek. Wat betreft het naar huis meenemen van dossiers is het algemene beeld dat dit vanwege de werkdruk voor rechters onvermijdelijk is. De praktijk van de gerechten wisselt echter. Sommige geïnterviewden geven aan weet te hebben van een bij hun gerecht gehanteerd veiligheidsprotocol of van een veiligheidsfunctionaris. Bij veel gerechten is het meenemen van originele dossiers uit den boze en worden kopieën gemaakt, maar dat lijkt niet overal zo te zijn. Ook gaan dossiers niet altijd rechtstreeks mee naar huis, tussenstops bij restaurants of vergaderlocaties komen voor, al is de betrokkene zich dan wel zeer bewust dat hij de tas niet uit het oog moet verliezen. Het uitwisselen van conceptuitspraken per e-mail vindt niet altijd plaats via beveiligde kanalen, de daarvoor beschikbare software wordt als lastig en vertragend ervaren (hoewel het beleid van de meeste gerechten wel gericht is op het gebruik van encryptie). De grote werkdruk kan dan met zich brengen dat teksten vanwege de grotere snelheid via onbeveiligde kanalen worden uitgewisseld. Hier laat zich duidelijk zien dat een hoge werkdruk veiligheidsrisico's oplevert. Diverse geïnterviewden geven aan dat ze zich hiervan bewust zijn, maar een eventuele mogelijkheid van 'uitlekken' van conceptuitspraken in de massaliteit van de hoeveelheid

uitspraken niet direct als een groot risico beschouwen. Mede in het licht van het ontstaan van grotere gerechten met verschillende zittingslocaties, als resultaat van de herziening van de gerechtelijke kaart, lijkt een grotere uniformiteit en verdere protocollering van de omgang met dossiers relevant. Daarbij past dan aandacht voor de werkbaarheid van de protocolregels in de hoge werkdruk die de rechterlijke ambtenaren ervaren.

### **Een centraal verzamelpunt waar alle relevante aan integriteit gerelateerde informatie te vinden is**

De intranetomgeving voor de rechtspraak (INTRO) bevat een aanzienlijke hoeveelheid relevante documenten (wettelijke normen, nationale en internationale gedragscodes, leidraden etc.) met betrekking tot onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit. Daarmee zijn die teksten op een adequate wijze ontsloten voor de werkvloer. De mate waarin zij worden geraadpleegd is echter veeleer gerelateerd aan de mate waarin er binnen het gerecht debatten of discussies over de toepassing van die normen worden georganiseerd of *best practices* worden uitgewisseld. De meeste geïnterviewden zijn bekend met het bestaan van INTRO, maar slechts weinigen hebben direct paraat welke informatie daar precies te vinden is.

**Bewaking en (periodieke) evaluatie van integriteit en integriteitsbeleid, bijvoorbeeld door audits en best practices of door periodiek onderzoek naar kwetsbare handelingen, functies en processen**

De enige formele vorm van integriteitsscreening van kandidaten voor rechterlijke functies is gelegen in de eis van het inleveren van een verklaring omtrent het gedrag. Deze wordt echter slechts bij aanstelling gevraagd. De toets wordt niet herhaald gedurende de aanstelling. Verschillende geïnterviewden gaven aan dat zij in de slotfase van hun aanstellingsprocedure onderhouden zijn over integriteitskwesties door de gerechtsvoorzitter. Een van de geïnterviewde gerechtsbestuurders gaf aan dat er in het verleden sprake was van een uitvoeriger integriteitstoets dan de huidige verklaring omtrent het gedrag en voegde daaraan toe het wegvallen van die uitvoeriger toets als een gemis te ervaren. Een andere gerechtsbestuurder gaf aan dat de verklaring omtrent het gedrag niet alles zegt over de integriteit van een te benoemen rechter. Heel incidenteel wordt er bijvoorbeeld weleens een rechter-plaatsvervanger benoemd, waarvan na benoeming duidelijk wordt dat deze activiteiten ontplooit die niet te verenigen zijn met het rechterlijk ambt. Op zo'n moment grijpt het gerechtsbestuur dan wel direct in, maar klaarblijkelijk komen dergelijke antecedenten niet altijd in de benoemingsprocedure naar boven.

In paragraaf 3.1.1 wezen wij al op de door Transparency International geuite bezorgdheid over de *non-intervention culture* binnen

de rechterlijke macht, waardoor er twijfels zijn of integriteitsdilemma's worden besproken.

De door ons geïnterviewde rechters ervaren dat er heel veel verantwoordelijkheid ligt bij de individuen zelf. Zij moeten zelf integriteitskwesties aankaarten bij collega's of leidinggevenden; niet iedereen is daartoe geneigd.

Tegelijkertijd is het nog niet de cultuur dat een rechter met gemak wordt aangesproken door een collega als die vraagtekens plaatst bij de manier waarop hij omgaat met een bepaalde integriteitskwestie. Slechts een van de geïnterviewden gaf aan ooit weleens een dergelijke kwestie gemeld te hebben bij een sectorvoorzitter of gerechtsbestuurder. Dat lijkt al snel als een te grote stap te worden beschouwd. Bovendien wordt erop gewezen dat de inhoud en drukte van het rechterlijk ambt maken dat collega's soms helemaal niet zoveel van elkaar weten. De informatie-uitwisseling tussen collega's binnen de gerechten is vooral gericht op het primaire proces en niet op zaken als integriteit en beroepsethiek.

De aandacht voor integriteitskwesties in de beroepsopleiding voor de rechterlijke macht is toegenomen, er zijn ook cursussen en integriteitstrainingen voor zittende rechters beschikbaar. Deze lijken zich echter vooral te richten op de beroepsethiek van de individuele rechter. Het is niet duidelijk in hoeverre er ook sprake is van een uitwisseling van *best practices* of van audits waarin de bewaking van integriteitskwesties als managementvraagstuk aan de orde komt. De indruk is dat de verschillende gerechtsbesturen hier vooral een eigen koers bepalen. Het voorkómen van

integriteitsincidenten wordt vooral nagestreefd door grotere bewustwording op de werkvloer, veel minder door het toepassen van vormen van controle. Vanuit het perspectief van de rechterlijke autonomie is daar natuurlijk ook veel voor te zeggen. Tegelijkertijd is het ook een inherente zwakte en kan de vraag worden gesteld of er niet vormen van controle mogelijk zijn die niet bijten met de rechterlijke autonomie, maar wel informatie opleveren die relevant is met het oog op integriteitskwesties. Ten aanzien van niet-rechterlijke ambtenaren is bijvoorbeeld het op de werkplek monitoren van e-mailverkeer en internetgebruik volstrekt niet ongebruikelijk. Een dergelijke vorm van controle lijkt niet duidelijk te bijten met de rechterlijke autonomie (en wordt ongetwijfeld ook al toegepast). Een nadere bestudering van verdere mogelijkheden tot vormen van integriteitscontrole zou nuttig kunnen zijn.

### **Het afleggen van externe verantwoording over het gevoerde integriteitsbeleid**

Over de gebruikmaking van de klachtenregeling en de wijze van afhandeling van klachten worden cumulatieve cijfers gepubliceerd in het jaarverslag van de Raad voor de Rechtspraak. Er lijkt echter nog geen sprake te zijn van een uniforme wijze van de verslaglegging van de behandeling van klachten. Niet in alle jaarverslagen van de afzonderlijke gerechten is daarover informatie te vinden. Uit het Jaarverslag Rechtspraak 2012 kan worden opgemaakt dat voor 2013 is afgesproken dat de klachten en de beslissingen daarop geanon-

miseerd en vormvrij zullen worden gepubliceerd op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl). Op moment van schrijven van dit onderzoeksrapport lijkt dat voornemen nog niet te zijn gerealiseerd. Vanuit het perspectief van transparantie en het afleggen van externe verantwoording is dit een goed initiatief. Het lijkt logisch om hier een vervolg op te geven door ook in de jaarverslagen van de gerechten hiervan verslag te doen.

De procureur-generaal bij de Hoge Raad doet verslag van de manier waarop hij heeft geopeerd in het kader van het extern klachtrecht in het Jaarverslag van de Hoge Raad. In 2012 werden 39 klachten bij hem ingediend. Tien van deze klachten betroffen personen die geen rechterlijke ambtenaar met rechtspraak belast waren, waardoor deze klachten niet in behandeling konden worden genomen. Drie klachten werden voorgelegd aan de Hoge Raad.<sup>107</sup> In het jaarverslag van de Hoge Raad wordt ook verslag gedaan van de gevallen waarin een gerecht werd aangewezen voor de behandeling van een strafzaak tegen een rechterlijke ambtenaar (art. 510 Sv). In 2012 was dit in een handvol gevallen aan de orde. Het verslag beschrijft ook de (vermeende) strafbare feiten waar het in die gevallen om ging. Verder bevat het Jaarverslag van de Hoge Raad informatie over de gevallen die aan de procureur-generaal zijn voorgelegd in het kader van de schorsings- en ontslagprocedure. Daarbij kan het gaan om ontslag vanwege onherroepelijke veroordeling wegens een strafbaar feit (art. 46m Wvra) of vanwege disfunctioneren (art. 46l Wvra). Het verslag

107. Jaarverslag Hoge Raad 2012, p. 66-68.



beschrijft in beknopte termen de casussen die aan de procureur-generaal zijn voorgelegd en geeft aan tot welke resultaten dit heeft geleid. Daarmee wordt van dit element van het integriteitsbeleid op een adequate wijze publieke verantwoording afgelegd.

### 3.7 **Systeemwaarborgen in Nederland: de sterktes en zwakheden op een rij**

#### 3.7.1 **Regeling met betrekking tot nevenfuncties, incompatibiliteiten en rechter-plaatsvervaarderschap**

De formeel-wettelijke regeling met betrekking tot nevenfuncties en incompatibiliteiten is in Nederland beperkt. Op grond van art. 44 lid 1 Wvra kunnen rechters geen advocaat of notaris zijn of op een andere manier beroepsmatig rechtskundige bijstand verlenen. Daarnaast geldt de in het vierde lid van dit artikel vastgelegde algemene norm dat zij geen (neven) betrekkingen mogen vervullen die in de weg staan aan een goede vervulling van hun rechterlijk ambt of hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid aantasten. Zowel in de formele wetgeving als in de nationale gedragscodes is het uitgangspunt dat nevenfuncties geoorloofd zijn, tenzij schade wordt berokkend aan het vertrouwen in de rechtspraak. Vanuit het perspectief van de jurisprudentie over art. 6 EVRM is vooral relevant dat binnen de rechtspraak de schijn van partijdigheid wordt vermeden.

Hoewel over het algemeen het vervullen van nevenfuncties door een rechter als nuttig

wordt beschouwd voor de 'voeling met de maatschappij', is in de literatuur en door internationale toezichthouders kritiek geuit op de ruimte die de Nederlandse wetgeving laat voor het combineren van het rechterschap met het lidmaatschap van volksvertegenwoordigende (medewetgevende) organen. Ook het relatieve gemak waarmee ambtenaren in dienst van de uitvoerende macht (en onderworpen aan het ministeriële gezag) als rechter-plaatsvervanger kunnen optreden, ontmoet kritiek vanuit het internationaalrechtelijke perspectief.

Ter illustratie van de merkwaardigheid van de Nederlandse praktijk het volgende.

*Een ambtenaar van het Ministerie van Buitenlandse Zaken die plaatsvervangend lid was van de Commissie Gelijke behandeling, moest in oktober 2012 dit lidmaatschap opgeven toen deze commissie werd omgevormd tot College voor de Rechten van de Mens. Reden hiervoor was dat zijn hoofdfunctie bij een ministerie niet te verenigen was met de uit het internationale recht voortvloeiende onafhankelijkheids- en onpartijdigheidseisen aan nationale mensenrechteninstituten (die zijn vastgelegd in de zogenoemde Paris Principles van de VN).*

Gesteld kan worden dat ten aanzien van het rechterschap de eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid nog veel sterker zouden behoren te gelden. Toch is het geheel niet ongebruikelijk dat bijvoorbeeld hoge ambte-

naren van het Ministerie van Veiligheid en Justitie rechter- of raadsheer-plaatsvervanger zijn. Uit ons onderzoek zijn geen aanwijzingen naar voren zijn gekomen dat deze praktijk leidt tot discutabele uitkomsten van de rechterlijke geschillenbeslechting. Bovendien kan niet worden gesteld dat deze praktijk per definitie in strijd komt met de vereisten die voortvloeien uit art. 6 EVRM. Toch vormt de afwezigheid van een meer gedetailleerde regeling over de inzet van rechters-plaatsvervangers binnen de rechtspraak een zwak element binnen de systeemwaarborgen.

De inzet van departementale ambtenaren of advocaten als rechter-plaatsvervanger roept voor de gemiddelde buitenstaander toch vraagtekens op in het licht van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht. Het belang van regelgeving wordt vergroot naarmate de praktische gang van zaken kwetsbaarder is. Omdat rechters-plaatsvervangers buiten de organisatie staan, niet in dezelfde mate toegang hebben tot interne documenten en instructies of deelnemen aan integriteitsdebatten, ontstaat bij hen eerder het gevaar dat zij zich normen betreffende onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit onvoldoende eigen hebben gemaakt. Wat betreft de combinatie van het rechterschap met het lidmaatschap van volksvertegenwoordigende en medewetgevende organen bevat de *NVvR-Rechterscode* nu een strengere aanbeveling (deze combinatie moet worden vermeden) dan de wet. Vanuit het oogpunt van duidelijkheid en rechtszekerheid – zowel voor de samenleving als geheel als

voor de betrokken rechters – is vastlegging van deze norm in de wetgeving in formele zin of in de Grondwet te prefereren.

De wettelijke regeling voor de registratie van nevenfuncties van rechters is met ingang van 2013 verduidelijkt, waarbij onder meer de verplichting is geïntroduceerd het register digitaal raadpleegbaar te maken. Met het oog op de daadwerkelijke mogelijkheden voor rechtzoekenden om te controleren wat de achtergrond van de rechters is die hun zaak zullen beoordelen, is deze verplichting zeer belangrijk. De wijze waarop door de gerechtshoeft besturen controle wordt uitgeoefend op de handhaving van de registratieplicht van nevenbetrekkingen lijkt nog voor verbetering vatbaar te zijn, maar is in de laatste paar jaar wel al aangescherpt. Een van de oorzaken van gebrekkige registratie in het verleden was het gebruik van onduidelijke formuleringen op de registratieformulieren. Zwak punt van de registratieverplichting blijft de beperkte omvang ervan: het gaat slechts om nevenbetrekkingen van de rechter zelf en niet om die van zijn partner of nauwe bloedverwanten. Bovendien gaat het slechts om de registratie van nevenbetrekkingen en niet om bijvoorbeeld de registratie van financiële belangen van de betreffende rechter. Hoewel er bij dit laatste punt zeker ook een afweging gemaakt moet worden met het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken rechter, moet worden bedacht dat ook financiële belangen de rechter vatbaar kunnen maken voor integriteits- en onpartijdigheidsrisico's. Een vorm van geïstitutionaliseerde

controle hierop is daarom zeer relevant, zeker bij die gerechten die vaker te maken zullen hebben met zaken waaraan grote financiële bedrijfsbelangen kleven (denk aan de Ondernemingskamer van het Hof Amsterdam en het College van Beroep voor het bedrijfsleven). Of die controle in het licht van het recht op privacy dan vorm moet krijgen door middel van een openbaar toegankelijke registratie van financiële belangen is een andere vraag.

### 3.7.2 Zaakstoedeling

In Nederland ontbreekt tot nog toe een wettelijke regeling over de wijze waarop rechtszaken binnen gerechten worden verdeeld. Art. 41 Wvra legt deze taak slechts neer bij het gerechtshof, elk gerecht heeft een min of meer eigen systeem van zaakstoedeling. Daardoor is niet transparant hoe de verschillende zaken bij de verschillende rechters terecht komen. Hoewel het onderzoek geen aanleiding geeft om te vermoeden dat er bij de toedeling van zaken in de praktijk sprake is van manipulatie en door de geïnterviewde rechters de flexibiliteit van de huidige gang van zaken positief wordt gewaardeerd, moet worden geconstateerd dat de rechterlijke macht zich zonder duidelijke en openbare regels van zaakstoedeling kwetsbaar maakt voor kritiek van buiten. Ook kan worden geconstateerd dat incidenteel door derden vraagtekens worden geplaatst bij de toedeling van een bepaalde zaak aan een bepaalde rechter (zie bijvoorbeeld de Chipshol-affaire) en dat vanuit internationale toezichthouders

op het terrein van transparantie en corruptiebestrijding wordt aangedrongen op een meer uitgewerkte (wettelijke) regeling.

In het licht daarvan verdient het aanbeveling om een transparant en objectief systeem van zaakstoedeling te ontwikkelen, waarbij ook achteraf kan worden nagegaan hoe een zaak bij een bepaalde rechter terecht is gekomen. Het initiatief van de Presidentenvergadering om een werkgroep in te stellen die hiervoor een ontwerp ontwikkelt, waarden wij positief. In het kader van deze regeling zou ook aandacht moeten worden besteed aan de huidige praktijk waarin rechters zich soms op informele wijze terugtrekken uit een zaak (vanwege vrees voor de schijn van partijdigheid of om andere, meer praktische redenen). Als kort voor de zitting aan de partijen duidelijk wordt dat de zaak door een andere rechter wordt behandeld, dan kunnen er vermoedens van manipulatie ontstaan. Met begrip voor de ruimte die op de werkvloer van de rechtspraak noodzakelijk is om vanwege praktische redenen af en toe een zaak of zitting te kunnen ruilen met een collega, menen wij dat dergelijke vermoedens het best kunnen worden bestreden door zo groot mogelijke transparantie over de redenen voor de terugtrekking, analoog aan de in de *NVvR-Rechterscode* geëxpliciteerde transparantie over de redenen voor verschoning. Het verdient onze voorkeur dat de hoofdregels van het systeem van zaakstoedeling in de wet worden opgenomen.

### 3.7.3 Interne afstemming versus individuele autonomie

In de Wet RO is de aandacht voor de individuele autonomie van de rechter sterk aangezet, het meest duidelijk zichtbaar in de artikelen die inmenging van gerechtsbestuur, Raad voor de Rechtspraak en minister in de procesrechtelijke behandeling en inhoudelijke beoordeling van en de beslissing in een concrete zaak verbieden. Op dit punt gaat de Nederlandse wetgeving zelfs verder dan de onafhankelijkheidseisen die dwingend voortvloeien uit de internationale (minimum)standaarden inzake het recht op een eerlijk proces. Tegelijkertijd is er in de praktijk sprake van diverse – hoofdzakelijk informele – vormen van afstemming, zowel tussen gerechten onderling als binnen gerechten. De noodzaak tot die vormen van afstemming wordt breed gevoeld, vooral vanuit het perspectief van rechtseenheid en rechtszekerheid, maar levert ook een spanning op met de individuele autonomie van de rechter. Bovendien kunnen de diverse vormen van rechterlijke samenwerking of afstemming het beeld oproepen van (pseudo)wetgeving door een staatsmacht die daartoe niet het mandaat heeft: rechtersregelingen die op gespannen voet staan met het legaliteitsbeginsel.

In het licht daarvan verdient het aanbeveling de systeemwaarborgen in Nederland te versterken door in ieder geval een wettelijke grondslag te creëren voor landelijke afstemmingsoverleggen en transparantie en openbaarheid te garanderen van de afspraken en/

of regelingen die in dergelijke overleggen worden vastgesteld.

Overleg binnen (de afdelingen van) gerechten met het oog op de consistentie van de eigen jurisprudentie wordt door vrijwel alle geïnterviewde rechters als een vanzelfsprekendheid ervaren. Ook buiten de vastgestelde afdelingsoverleggen vinden gesprekken met collega's over individuele zaken plaats. De behoefte daaraan wordt vooral gevoeld bij gerechten die veel zaken enkelvoudig (moeten) afdoen. Binnen de gerechten in eerste aanleg zijn er nauwelijks regels die bepalen wat wel en niet tijdens dergelijke overleggen aan de orde kan worden gesteld en hoe eventuele afspraken worden vastgelegd en gecommuniceerd. De Hoge Raad heeft hiervoor een meer uitgewerkte code. Een dergelijke code vormt een goed voorbeeld van een wijze waarop aan in ieder geval een deel van de kritiek op deze informele vormen van afstemming binnen gerechten tegemoet kan worden gekomen. Een andere – en rechtssystematisch te prefereren – mogelijkheid om aan de professionele behoefte van overleg over een rechterlijke beslissing tegemoet te komen, is het vaker rechtspreken in meervoudige kamers. Aan deze oplossing kleven uiteraard aanzienlijke financiële consequenties voor de rechtspraak.

### 3.7.4 Proceseconomie versus zorgvuldige berechting

Het gerechtsbestuur en de Raad voor de Rechtspraak dragen zorg voor de bedrijfsvoe-

ring binnen de rechtspraak. In de Wet RO is vastgelegd dat de uitvoering van die taak niet mag leiden tot een inmenging in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsook de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken. Hoewel het gerechtshof en de Raad voor de Rechtspraak zich niet expliciet op deze terreinen begeven, kan niet worden ontkend dat individuele rechters door productienormen en bekostigingsregels druk ervaren om rechtszaken zo proceseconomisch af te doen. Daar is op zich niets mis mee, want snelheid vormt ook een belangrijke waarde van kwalitatief hoogwaardige rechtspraak. Wel is het de vraag of er voldoende systeemwaarborgen zijn om de rechter te beschermen tegen oneigenlijke druk op zijn taakvervulling, waardoor hij zorgvuldigheidsmaatstaven laat varen. Op dit moment verwacht men vooral dat de individuele rechter voldoende sterk in zijn schoenen staat. Zo benadrukt de *NVvR-Rechterscode* dat de rechter zeggenschap moet claimen over de wijze waarop hij zijn werk inricht. Daarnaast moet het bestuur de balans tussen proceseconomie en inhoudelijke zorgvuldigheid bewaken. De organisatiestructuur van het gerechtshof en die van de Raad voor de Rechtspraak kunnen daarbij een factor van belang zijn en in die zin een systeemwaarborg vormen. De mate waarin rechters zelf zitting hebben binnen deze bestuurlijke gremia, vormt een waarborg voor voldoende aandacht voor en besef van de rechterlijke onafhankelijkheid. De Wet RO geeft geen garantie dat binnen de Raad voor de Recht-

spraak steeds de meerderheid van de bestuursleden rechter is. Vanuit constitutioneelrechtelijk perspectief bestaat de kritiek dat het gerechtshof en de Raad voor de Rechtspraak niet voldoen aan de (grondwettelijke) onafhankelijkheidswaarborgen, maar in een gezagsverhouding tot de minister van Veiligheid en Justitie staan. De Wet RO zou een betere systeemwaarborg bevatten als de benoemingsprocedure van deze rechterlijke bestuursleden anders zou zijn geregeld. Nu draagt de Raad voor de Rechtspraak, na raadpleging van het gerechtshof, een persoon voor benoeming voor en benoemt de minister. De invloed van de rechters op de werkvloer, die bij uitstek ook het belang van zorgvuldige rechtspraak naar voren brengen, is (te) klein.

### 3.7.5 Controle op integriteit

In paragraaf 3.6 is de stand van het integriteitsbeleid binnen de rechtspraak in kaart gebracht. De afgelopen jaren is de aandacht voor integriteit en andere kernwaarden van de rechtspraak sterk toegenomen. Bepalingen in de Wvra die hieraan raken, zijn aangepast en uitgebreid. Er zijn gedragscodes en leidraden opgesteld die beogen een handreiking te bieden voor de praktijk op de rechterlijke werkvloer en het integriteitsbewustzijn bij de individuele rechters te bevorderen. De relevante regelgeving en gedragscodes zijn voor alle rechterlijke ambtenaren toegankelijk in een intranetomgeving, er is meer aandacht voor deze thematiek in de opleiding voor

rechters en er zijn cursusmogelijkheden voor al zittende rechters. Deze positieve ontwikkelingen vormen echter nog maar het begin van een echt goed gestructureerde controle op rechterlijke integriteit. Essentieel is dat het opstellen van integriteitsbeleid en het handhaven daarvan zowel formeel als informeel goed ingebed wordt binnen de organisatie van de gerechten. Het accent binnen de rechtspraak lijkt tot nog toe vooral te liggen op informele inbedding en het bevorderen van individueel bewustzijn bij rechters en andere gerechtsambtenaren. Tot die informele inbedding rekenen wij dan ook het (positieve) streven van de Raad voor de Rechtspraak om bij meer gerechten een integriteitscommissie in te stellen. Dergelijke commissies spelen een belangrijke rol in het levend houden van het debat over integriteit op de werkvloer en bieden een mogelijkheid om de soms nog wat abstracte en algemene uitgangspunten uit wetgeving en gedragscodes te vertalen naar concrete situaties waarin rechters op een bepaald (potentieel) integriteitsprobleem stuiten. Elk gerecht zou zo'n commissie moeten hebben.

Relevant is dat de integriteitsnormen uit de Ambtenarenwet en het ARAR en het daarop gebaseerde BIOS-instrumentarium nu al gelden voor de niet-rechterlijke ambtenaren binnen de gerechten. Implementatie daarvan binnen de gerechten lijkt echter nog in de kinderschoenen te staan. Pas zeer recent is, op voorstel van de werkgroep die zich met de implementatie van het BIOS-instrumentarium binnen de rechtspraak bezighoudt, binnen de

Presidentenvergadering de afspraak vastgelegd dat binnen elk gerechtsbestuur een portefeuillehouder integriteit moet worden aangewezen. Binnen de gerechten zijn nog geen vertrouwenspersonen integriteit aangesteld, per april 2014 moeten die er wel zijn. Deze meer formele inbedding van integriteitsbeleid binnen de gerechten is ook erg belangrijk, met name ter versterking van de controle op de naleving van integriteitsnormen en de mogelijkheden om eventuele integriteitsgebreken aan te kaarten bij een instantie die daarop een reactie moet geven. Er is binnen de gerechten nu nog geen werkcultuur waarin men elkaar met enig gemak op dit soort zaken aanspreekt en er zijn ook weinig andere controlemechanismen. De nadruk ligt sterk op het individuele integriteitsbewustzijn en de eigen verantwoordelijkheid van de rechterlijke ambtenaren. Een goed integriteitsbeleid gaat echter ook gepaard met goede vormen van organisatorische controle, met mechanismen die een vangnet bieden als het individuele bewustzijn tekortschiet of dreigt tekort te schieten. In dit verband valt op dat de integriteitsscreening van kandidaten voor rechterlijke functies niet sterk ontwikkeld is.

Door werkdruk en de noodzaak om dossiers mee naar huis te nemen, kunnen veiligheidsrisico's ontstaan. Diezelfde werkdruk kan ertoe leiden dat vanwege snelheid en gemak gegrepen wordt naar de optie om via onbeveiligde e-mail concepten voor uitspraken of beslissingen uit te wisselen met privé-emailadressen. Ook hieraan kleefte het risico van inbreuk door derden op de uitgewisselde informatie. Mate-

rieel zal de besluitvorming in een betreffende zaak daar uiteraard niet zo snel nadeel van ondervinden, maar het beeld dat door incidenten in deze sfeer van de rechtspraak als geheel zou kunnen ontstaan is niet positief. Uniformering en strakkere controle op de handhaving van regels op dit vlak zijn onvermijdelijk.

Sluitstuk van een goed integriteitsbeleid wordt gevormd door het waar nodig opleggen van sancties of disciplinaire maatregelen en het afleggen van maatschappelijke verantwoording. Een wetsvoorstel tot uitbreiding van het arsenaal aan disciplinaire sancties ten aanzien van rechterlijke ambtenaren is in voorbereiding. Vanuit het internationaal perspectief is het in ieder geval goed dat sancties en procedures in formele wetgeving worden vastgelegd en is het van belang dat eventuele strafrechtelijke vervolging van een rechterlijke ambtenaar niet plaatsvindt voor het gerecht waar hij zelf werkzaam is. De Nederlandse wetgeving en praktijk zijn op dit laatste punt in overeenstemming met de internationale normen. Wat betreft de verplichting tot registratie van het arbeidsverleden van nieuw ingestroomde rechters lijkt de huidige praktijk (registratie van arbeidsverleden tot zes jaar voor indiensttreding) verder te gaan dan de wet eist. Op zich is deze praktijk vanuit het perspectief van de controleerbaarheid voor

justitiabelen toe te juichen, maar de wet zou bij voorkeur dan moeten aansluiten bij deze praktijk, om onduidelijkheid over de regels waar een rechterlijke ambtenaar aan moet voldoen te voorkomen.

Wat betreft het afleggen van maatschappelijke verantwoording over het gevoerde integriteitsbeleid valt op dat er nog geen sprake is van een uniforme wijze van de verslaglegging van behandeling van klachten door de gerechten, niet alle gerechtelijke jaarverslagen bevatten daarover informatie. De Raad voor de Rechtspraak geeft aan dat voor 2013 is afgesproken dat de klachten en de beslissingen daarop geanonimiseerd en vormvrij op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) zullen worden gepubliceerd. Dat is een goed initiatief dat navolging verdient door middel van verslaglegging in de jaarverslagen van de gerechten. In het Jaarverslag van de Hoge Raad doet de procureur-generaal verslag van de manier waarop hij heeft geopereerd in het kader van het extern klachtrecht en in het kader van de schorsings- en ontslagprocedure. Het verslag beschrijft in beknopte termen de casussen die aan de procureur-generaal zijn voorgelegd en geeft aan tot welke resultaten dit heeft geleid. Daarmee wordt van dit element van het integriteitsbeleid op een adequate wijze publieke verantwoording afgelegd.

# Externe rechtsvergelijking naar systeemwaarborgen

## 4.1 Introductie: duiding van de inrichting van systeemwaarborgen in vijf Europese landen

In dit hoofdstuk wordt gekeken op welke wijze de eerder behandelde systeemwaarborgen zijn geïmplementeerd in landen die aan dezelfde internationale en Europese normen (in het bijzonder het EVRM) zijn gebonden. Zoals al in hoofdstuk 1 is aangegeven, is het in het kader van dit onderzoek onmogelijk om uitvoerige en diepgravende rechtsvergelijkende exercities uit te voeren. Het gaat om een ‘wandelende’ rechtsvergelijking waarbij we kort een aantal in het oog springende kwesties eruit pikken. Dit betekent dat per land aan de hand van literatuurstudie en de antwoorden op de questionnaires kort enkele hoofdkenmerken van het betreffende rechtssysteem worden geschetst, met een bijzondere aandacht voor systeemwaarborgen als het gaat om onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechtspraak. Daarbij wordt ook weer het accent gelegd op de systeemwaarborgen die verband houden met de in hoofdstuk 3 in Nederland gesignaleerde knelpunten, namelijk nevenfuncties van rech-

ters, toedeling van zaken en maatregelen inzake proceseconomie. Zo wordt niet uitgebreid ingegaan op de kwestie van benoeming en ontslag van rechters, nu dat in hoofdstuk 3 in Nederland niet als knelpunt naar voren is gekomen. Verder is via de questionnaires zo beperkte informatie op de thema’s interne onafhankelijkheid, informele contacten met ketenpartners en integriteitsbeleid gegenereerd, dat zij niet afzonderlijk verder worden uitgediept. Wel zullen deze thema’s waar mogelijk aan de orde komen bij de drie zojuist genoemde knelpunten. Binnen het bestek van dit onderzoek is het niet mogelijk gebleken om uitgebreid in te zoomen op de precieze verhouding tussen *hard law* en *soft law* en dan in het bijzonder op de wijze waarop gedragscodes en leidraden etc. worden ingericht, hun inhoud krijgen en worden gehandhaafd.

Op basis van deze korte blik over de grens wordt bekeken of wij in Nederland nog iets kunnen leren van de inrichting van systeemwaarborgen in de vijf onderzochte landen.



#### 4.1.1 Duitsland

##### Algemeen

Rechterlijke onafhankelijkheid is een van de fundamentele uitgangspunten van de Duitse Grondwet (*Grundgesetz*, verder: GG).<sup>1</sup> Art. 20, lid 2, GG bepaalt uitdrukkelijk de drie klassieke machten, de wetgever, de uitvoerende macht en de rechterlijke macht met ieder eigen bevoegdheden. Belangrijk is de uitdrukkelijke erkenning van de rechter als afzonderlijke en onafhankelijke staatsmacht in reactie op de rechteloze staat van het naziregime.<sup>2</sup> Art. 97, lid 1, GG bepaalt dat rechters onafhankelijk zijn en alleen aan de wet zijn onderworpen. Onafhankelijkheid en onderworpenheid aan de wet zijn nauw met elkaar verbonden. Er spreekt niet alleen uit dat de rechter onafhankelijk kan zijn bij de gratie van zijn gebondenheid aan de wet. Ook volgt hieruit dat de rechter geheel vrij is in het nemen van zijn beslissing zonder enige sturing door het bestuur of de wetgever. Indirecte beïnvloeding, bijvoorbeeld in de vorm van verzoeken, aanbevelingen of opinies zijn evenmin toegestaan. Rechters genieten ook

interne onafhankelijkheid, dat wil zeggen: binnen de rechterlijke organisatie zelf, er is geen sprake van een hiërarchische structuur.<sup>3</sup>

Art. 97, lid 2, GG bepaalt dat rechters alleen ontslagen, geschorst, overgeplaatst of met pensioen gestuurd mogen worden op grond van een rechterlijke uitspraak en op de wijze die door de wet is voorgeschreven.<sup>4</sup> De wet mag vervolgens een leeftijd geven waarop een rechter gedwongen met pensioen moet en ook mogen rechters overgeplaatst of uit dienst gehaald worden als de structuur van hun gerecht verandert, mits zij hun volledige salaris behouden.<sup>5</sup> Hoewel art. 97 GG alleen ziet op fulltime rechters, is in de jurisprudentie bepaald dat deze waarborg ook geldt voor andere rechterlijke ambtenaren zoals lekenrechters en griffiers.<sup>6</sup> Iedere Duitse deelstaat kent een eigen constitutie, die allemaal zien op rechterlijke onafhankelijkheid. De relevante bepalingen zijn vrijwel gelijk aan art. 97 GG.<sup>7</sup>

De rechtspositie van zowel federale als 'landelijke' rechters wordt vervolgens gespecificeerd in twee federale wetten, de *Deutsches Rich-*

1. Seibert-Fohr 2006, p. 267-285.
2. Zie hierover uitgebreider in Besselink e.a. (red.) 2014, p. 687.
3. Zie hierover uitgebreider in Besselink e.a. (red.) 2014, p. 690.
4. De gronden waarop een rechter kan worden ontslagen, geschorst of overgeplaatst, zijn verder uitgewerkt in art. 21 DRiG.
5. 'Bei Veränderung der Einrichtung der Gerichte oder ihrer Bezirke können Richter an ein anderes Gericht versetzt oder aus dem Amte entfernt werden, jedoch nur unter Belassung des vollen Gehaltes.'
6. Dit besliste het *Bundesverfassungsgericht* op grond van art. 33, lid 5, GG. Dat lid stelt: 'Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln.' BVerfGE 12, 81 (88) en BVerfGE 14, 56, at 71 et seq.
7. Seibert-Fohr 2006, p. 269. Het gaat om de volgende bepalingen: art. 65 (2) Bad-Württ Verf; art. 85 Bay Verf; art. 63 (1) Berlin Verf; art. 135 (1) Brem Verf; art. 62 (1) Hamb. Verf; art. 126 (2) Hess Verf; art. 39 (3) Niedersachs Verf; art. 121 Rheinl.-Pfalz Verf; art. 110 Saar Verf; art. 36 (1) SchlHLandessatzung; art. 108 (1) Brand Verf; art. 76 (1) Meckl.-Vorp. Verf.; art. 55 (2) Sachs.Verf; art. 83 (2) Sachs-Anh Verf; art. 86 (2) Thür Verf.

tergesetz (DRiG) en de *Gerichtsverfassungsgesetz* (GVG). Hierin vindt men een aantal nadere voorzieningen voor rechterlijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit. Bijvoorbeeld de bepaling dat rechters geen nevenfuncties mogen hebben in de uitvoerende of wetgevende macht.<sup>8</sup> Om de volledige rechtspositie van rechterlijke ambtenaren op deelstatelijk niveau wat betreft onafhankelijkheid te kunnen vaststellen, moet men echter ook deelstatelijke wetgeving raadplegen. Het gaat dan om zowel de eerdergenoemde constituties van de deelstaten als andere wetten (zie meer hierover in paragraaf 4.2).<sup>9</sup>

De rechterlijke onafhankelijkheid wordt zowel in de (grond)wetten, rechtspraak als doctrine ruim uitgelegd.<sup>10</sup> Zo is de toedeling van zaken door het presidium van een gerecht een belangrijk onderdeel van de rechterlijke onafhankelijkheid (en onpartijdigheid). In een jaarlijks op te stellen *Geschäftsverteilungsplan* wordt op basis van algemene criteria vastgesteld welke rechter welke zaak zal behandelen. Dus al voordat een zaak binnenkomt, is bepaald welke rechters het college zullen vormen. Dit is ook een verplichting die voortvloeit uit art. 101 GG, dat iedere Duitser het recht geeft op een *gesetzlichen Richter* (zie in meer detail hierover paragraaf 4.2).<sup>11</sup> Uit de antwoorden van de respondenten komt duidelijk naar voren dat men tevreden is met dit systeem

van zaakstoedeling en het ook geen onderwerp van discussie vormt. Dit komt ook terug in het onderzoek van Langbroek en Fabri uit 2007.<sup>12</sup>

Het *Bundesverfassungsgericht* heeft daarnaast een aantal belangrijke criteria gegeven voor de concrete toepassing van de rechterlijke onafhankelijkheid. Zo hanteert men een onderscheid tussen de 'binnenste sfeer' en de 'buitenste sfeer' van rechterlijke onafhankelijkheid. Bij de binnenste sfeer gaat het om de kerntaak van de magistratuur, ofwel alle zaken die direct met het proces van rechtsvinding te maken hebben. Dan gaat het niet alleen om de vonnissen zelf, maar ook bijvoorbeeld om de planning van zittingen, het handhaven van de orde tijdens een zitting, de notulen, wrakingsprocedures en ook het bepalen van de eigen werkuren en de plaats van werkzaamheden (als aanwezigheid op de rechtbank niet wordt vereist door de zitting). Dit laatste heeft overigens weleens tot de vraag geleid of de rechterlijke onafhankelijkheid niet te ver is doorgeschoten.<sup>13</sup> In deze binnenste sfeer is geen enkele inmenging van buitenaf toegestaan. *A contrario* kan men vervolgens afleiden dat wat betreft de buitenste sfeer bemoeienis van buitenaf onder bepaalde voorwaarden wel is toegestaan. Bij de buitenste sfeer gaat het dan vooral om zaken die met de organisatiestructuur van gerechten te

8. Art. 4, lid 1, DRiG: 'Ein Richter darf Aufgaben der rechtsprechenden Gewalt und Aufgaben der gesetzgebenden oder der vollziehenden Gewalt nicht zugleich wahrnehmen.'
9. Dit op voet van art. 98, lid 3, GG: 'Die Rechtsstellung der Richter in den Ländern ist durch besondere Landesgesetze zu regeln, soweit Artikel 74 Abs. 1 Nr. 27 nichts anderes bestimmt.'
10. Zie bijvoorbeeld Künnecke 2006, p. 227.
11. Zie ook art. 16 GVG.
12. Langbroek & Fabri (red.) 2007, p. 229.
13. Seibert-Fohr 2012, p. 280 en 286.

maken hebben. Zo mag er bijvoorbeeld toezicht uitgeoefend worden op de tijd en duur van zittingen.<sup>14</sup> Ook administratieve taken en het privéleven van rechters zijn vatbaar voor regulering.<sup>15</sup> In het disciplinaire systeem worden rechters gecorrigeerd en gecontroleerd. In dat kader kunnen er ook andere maatregelen genomen worden die echter nooit mogen raken aan de eerdergenoemde 'kern' van de rechterlijke activiteit. Wanneer een rechter een tegen hem gerichte maatregel als onrechtmatig beschouwt, kan hij deze laten toetsen door een onafhankelijk gerecht.<sup>16</sup> Voor federale rechters is dit een speciale kamer van het federaal hooggerechtshof, het *Dienstgericht*.<sup>17</sup> Voor de rechters van deelstaten bestaat er een apart disciplinair gerecht.<sup>18</sup>

### Rechterlijke organisatie

De organisatie van het Duitse rechterlijke systeem wordt gekenmerkt door een grote variatie en fragmentatie.<sup>19</sup> Op grond van art. 95 GG zijn er vijf hoogste federale rechters aangesteld met jurisdictie op de vijf volgende rechtsgebieden:

1. algemeen (civiele en strafzaken);
2. arbeidszaken;
3. algemene administratieve bevoegdheid;
4. fiscale zaken;
5. sociale zaken.<sup>20</sup>

Naast deze gespecialiseerde bevoegdheden is er de grondwettelijke bevoegdheid, die bestaat uit het *Bundesverfassungsgericht* en de *Verfassungsgerichte der Länder* (grondwettelijke hoven van de deelstaten).<sup>21</sup>

### Knelpunten

Het feit dat het beheer van de rechtbanken rechtstreeks in de handen ligt van de uitvoerende macht (het Ministerie van Justitie, hetzij op deelstatelijk, hetzij op federaal niveau) is in Duitsland momenteel onderwerp van controverse. Geregeld zijn er pleidooien voor meer autonomie ten opzichte van de uitvoerende macht, men streeft dan naar zelfbestuur van de rechterlijke macht (*Selbstverwaltung der Justiz*). Zo heeft de Duitse beroepsvereniging voor de magistratuur, de *Deutscher Richterbund*, aangedrongen op meer zelfbestuur, met name op de gebieden van begroting, werving en selectie.<sup>22</sup> Dit voorstel heeft voorsnog echter tot niets geleid. Wel zoekt men op deelstatelijk niveau naar manieren om de rechterlijke macht meer autonomie te bezorgen. Ook is er een wetsvoorstel ingediend door de parlamentsfractie *Die Linke* (een socialistische partij) dat meer zelfbestuur voor de magistratuur beoogde.<sup>23</sup> Het voorstel is afgewezen. De achtergrond van deze discussie is dat Duitsland niet zoals Nederland be-

14. Zie BGH, DRIZ 1997, 467, bij 468.

15. Zie BGH, DRIZ 1977, 215 *et seq.*

16. Art. 26, lid, 3 DRiG: 'Behauptet der Richter, daß eine Maßnahme der Dienstaufsicht seine Unabhängigkeit beeinträchtigt, so entscheidet auf Antrag des Richters ein Gericht nach Maßgabe dieses Gesetzes.'

17. Art. 61 DRiG: 'Für die Richter im Bundesdienst wird als Dienstgericht des Bundes ein besonderer Senat des Bundesgerichtshofs gebildet'.

18. Art. 77 DRiG: 'In den Ländern sind Dienstgerichte zu bilden.'

19. Besselink e.a. (red.) 2014, p. 688.

20. Zie [www.e-justice.europa.eu/Duitsland](http://www.e-justice.europa.eu/Duitsland).

schikt over een intermediair orgaan als de Raad voor de Rechtspraak.

Ook onderwerp van discussie is de behandelduur van rechtszaken. In het licht van art. 6 EVRM heeft de regering verschillende maatregelen genomen om de behandelduur van rechtszaken te versnellen. Deze maatregelen stuiten regelmatig op verzet. In Duitsland beschouwt men het traditioneel als een onderdeel van de rechterlijke onafhankelijkheid dat rechters zelf mogen beslissen hoelang zij over een zaak doen. Een van de belangrijkste en meest controversiële maatregelen in dit verband is de *Gesetz über Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren*. Deze wet introduceert zowel een klachtrecht bij vertraging als een recht op compensatie. Verder hanteert elk gerecht sinds kort abstracte criteria over het aantal te behandelen zaken en wordt de 'productie' van rechters in statistieken bijgehouden. Hoewel deze maatregelen over het algemeen als redelijk worden gezien, betogen sommigen dat deze maatregelen in meer of mindere mate een bedreiging vormen van de rechterlijke onafhankelijkheid.

## Resumerend

Het Duitse systeem kenmerkt zich op zowel federaal als deelstatelijk niveau door een

sterke (grond)wettelijke verankering van de rechterlijke onafhankelijkheid. Organisatorische maatregelen, bijvoorbeeld om de doorlooptijd van procedures te versnellen worden al snel gezien als inbreuken op de rechterlijke onafhankelijkheid. Algemene richtlijnen of leidraden voor rechterlijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid of integriteit bestaan nog niet. De discussie over het formuleren van ethische standaarden en codes op dit terrein is pas recent op gang gekomen. Een verklaring hiervoor is de zojuist genoemde sterke gehechtheid aan de rechterlijke onafhankelijkheid, waarbij het niet past om de individuele rechter te 'overladen' met allerlei codes en richtsnoeren ten aanzien van integriteit.<sup>24</sup>

## 4.1.2 Engeland

### Algemeen

Het Engelse recht biedt interessant vergelijkingsmateriaal over de positie en de onafhankelijkheid van de rechter, omdat de rechterlijke organisatie in dit land aanzienlijk is veranderd sinds de inwerkingtreding van de *Constitutional Reform Act* in 2005 (hierna: CRA 2005). Deze hervorming heeft grote gevolgen gehad, althans op papier, voor de onafhankelijkheid en de integriteit van de rechterlijke macht in dit land.<sup>25</sup>

21. Zie hierover uitgebreider in Besselink e.a. (red.) 2014, p. 688-689.

22. Zie [www.drb.de](http://www.drb.de): 'Der DRB fordert deshalb bereits seit Jahren eine selbstverwaltete Justiz, wie sie in fast allen Staaten Europas schon üblich ist. Als Dritte Gewalt muss sie sich wie Legislative und Exekutive in ihren Organisationsbereichen selbst verwalten können. Das beinhaltet, dass sie das Recht erhält, ihren Haushalt unmittelbar beim Parlament einzuwerben, im verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen ihre Personalentscheidungen selbst zu treffen und dass eine Rechenschaftspflicht nur gegenüber dem Parlament besteht.'

23. Zie [www.linksfraktion.de/reden/herstellung-institutionellen-unabhaengigkeit-justiz/](http://www.linksfraktion.de/reden/herstellung-institutionellen-unabhaengigkeit-justiz/).

24. Zie Seibert-Fohr 2012, p. 508.

25. Hoewel veel van wat in dit hoofdstuk wordt besproken van toepassing is op het hele Verenigd Koninkrijk, zal

Robert Stevens concludeerde in 2005, na een uitgebreid onderzoek naar de positie van de rechter in het Verenigd Koninkrijk, dat het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid niet als zodanig in het Engelse recht bestaat.<sup>26</sup> Dat is ook in het licht van de situatie van vóór 2005 niet verwonderlijk: in het Engelse recht zijn de verschillende staatsmachten minder sterk van elkaar gescheiden dan in de meeste rechtssystemen op het Europese continent. Het hoogste rechterlijke college in het Verenigd Koninkrijk, maakte tot 2009 deel uit van de Engelse senaat (de *House of Lords*), wat inhield dat de rechters in de *House of Lords* ook konden deelnemen aan debatten in de senaat. Nog verder ging de invloed van de Britse minister van Justitie, die naast zijn taken in de regering ook het hoofd van de *House of Lords* en de Engelse rechterlijke macht was. Tegen het einde van de twintigste eeuw stond er steeds meer discussie over de concentratie van macht die het Verenigd Koninkrijk van oudsher kent. Hoewel in de literatuur werd gesteld dat de verdeling van macht over het algemeen nauwelijks problemen leek op te leveren,<sup>27</sup> begon er op het niveau van de toenmalige *Labour*-regering steeds meer

steun te ontstaan voor constitutionele hervormingen. Een belangrijke oorzaak van deze consensus was het sterk gegroeide belang van art. 6 EVRM, dat sinds 1998 doorwerkt in de rechtsorde van het Verenigd Koninkrijk en een flinke invloed heeft gehad op de heersende opvattingen over rechterlijke onafhankelijkheid in het land.<sup>28</sup> De constitutionele ontwikkelingen van het Verenigd Koninkrijk vonden een (voorlopig) eindpunt in 2005 toen de *Constitutional Reform Act* in werking trad.<sup>29</sup>

Het waarborgen en versterken van de rechterlijke onafhankelijkheid waren twee van de belangrijkste doelen van deze nieuwe wet. In de eerste plaats regelt deze wet de overheveling van de taken van de *Lord Chancellor* op het gebied van wetgeving en rechtspraak. De nieuwe wet maakte het mogelijk dat de *Lord Chancellor* alleen nog maar optreedt als regeringsfunctionaris; zijn andere taken worden nu uitgeoefend door de *Lord Speaker*, die optreedt als het nieuwe hoofd van de *House of Lords* en de *Lord Chief Justice*, die is aangesteld als het nieuwe hoofd van de rechterlijke macht.<sup>30</sup> Daarnaast zijn de hoogste rechters

– waar nodig – slechts in beperkte zin worden gesproken over de positie van de rechter in het Engelse recht (het recht van Engeland en Wales). De in dit hoofdstuk besproken questionnaires hebben namelijk primair betrekking op het Engelse stelsel, dat in een aantal opzichten, met name ten aanzien van de rechterlijke indeling, verschilt van het recht van Schotland en Noord-Ierland. Waar wordt verwezen naar het recht van Engeland, wordt tevens ook het recht van Wales bedoeld. Zie over de rechterlijke indeling in de andere landen van het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld Greco Evaluation Report United Kingdom 2012, p. 25 e.v.

26. Stevens 2005, p. 97.

27. Zie daarover bijvoorbeeld Bingham 2000, p. 229 en Stevens 2004, p. 8.

28. Masterman 2011, p. 211-212.

29. Zie over de totstandkoming van deze wet, Windelesham 2005, p. 806 e.v. en Windelesham 2006, p. 35 e.v.

30. De argumenten voor deze hervorming waren overigens primair *theoretisch*, aangezien deze stapeling van bevoegdheden van de *Lord Chancellor* in de praktijk niet voor problemen leek te zorgen, zie Bingham 2000, p. 229, zie ook par. 3.1.

van het Verenigd Koninkrijk overgeplaatst van de *House of Lords* naar het nieuwe *UK Supreme Court*. Sindsdien is er in het Engelse recht meer aandacht dan ooit voor machtenscheiding. Het is daarom de vraag of de stelling van Stevens – dat het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid niet als zodanig bestaat in het Engelse recht – nog wel houdbaar is. Volgens Masterman kan de wet worden gezien als een breuk met het verleden, nu zij in duidelijke bewoordingen de ‘structurele’ onafhankelijkheid van de rechterlijke macht onderstreept. Zowel uit onderzoeksrapporten als uit de literatuur komt naar voren dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is versterkt als gevolg van de hervormingen van de *Constitutional Reform Act*.<sup>31</sup> Tegelijkertijd laat de wet ook zien dat de rechter een onderdeel van de overheid is en daarom niet in isolement van de andere staatsmachten kan worden gezien. De scheiding tussen de drie staatsmachten is bijvoorbeeld niet volledig doorgevoerd.<sup>32</sup> De achtergrond hiervan is dat de banden tussen de rechterlijke macht enerzijds en de wetgever en uitvoerende macht anderzijds berusten op een lange constitutionele traditie. Bij de voorbereiding van de *Constitutional Reform Act* werd het destijds niet opportuun geacht om daaraan een einde te maken.<sup>33</sup> Toch hebben verschillende waarborgen die op het Europese continent vrij

gangbaar lijken te zijn, zoals het beginsel van *ius de non evocando* (niemand kan worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent) dat in Nederland is gecodificeerd in art. 17 Gw, nog altijd geen formele basis in het Engelse recht.<sup>34</sup> Men zou daarom kunnen zeggen dat het Nederlandse recht, althans op papier, ook anno 2014 nog altijd een betere bescherming van de onafhankelijkheid van de rechter biedt.

### Rechterlijke organisatie

De Engelse rechterlijke macht bestaat uit een grote variëteit aan rechtbanken, gerechtshoven en functies. De indeling van de rechterlijke macht kan worden herleid tot de negentiende eeuw en lijkt om die reden voor juristen van buiten Engeland onnodig complex en verwarrend.<sup>35</sup> Dit wordt vooral veroorzaakt door het feit dat de rechtsmacht in eerste aanleg wordt verdeeld over verschillende rechters die in sommige gevallen ook in hoger beroep kunnen rechtspreken. Daarnaast bestaan er zogenoemde *administrative tribunals*, die formeel buiten de algemene rechterlijke organisatie liggen, en die zich met name bezighouden met geschillen over sociale zekerheid.<sup>36</sup> Beroep en hoger beroep tegen beslissingen van deze *tribunals* worden behandeld door rechters die wel binnen de algemene rechterlijke organisatie vallen. Ho-

31. Select Committee on the Constitution 2007, p. 68. Zie bijvoorbeeld ook Bogdanor 2008, p. 84 en Bradley 2008, p. 487-488.

32. Zie hierover uitgebreider hierna onder knelpunten.

33. Zie bijvoorbeeld de *Consultation Papers* (10/03, 11/03 en 13/03) van het Department for Constitutional Affairs. Alle papers zijn te raadplegen via <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk> (laatst geraadpleegd op 30 september 2013).

34. Flood e.a. 2007, p. 140.

35. Flood e.a. 2007, p. 133.

36. Zie over *tribunals* in Legatt 2001.

ger beroep tegen beslissingen van de *High Court* en de *County Courts* kan worden ingesteld bij de *Court of Appeal*, waartegen vervolgens – onder bijzondere omstandigheden – kan worden opgekomen bij de *UK Supreme Court* (voorheen de *House of Lords*). De positie van de rechter is afhankelijk van zijn functie. In de literatuur worden in dit kader doorgaans drie categorieën onderscheiden:

1. *senior judges*;
2. *superior judges*;
3. *inferior judges*.<sup>37</sup>

Zowel de *senior judges* als de *superior judges* maken deel uit van een van de hoogste rechterlijke colleges in Engeland (de *UK Supreme Court*, *Court of Appeal* en de *High Court*). De *senior judge* oefent daarnaast intern een belangrijke organisatorische functie uit, terwijl de *superior judges* in beginsel alleen een rechterlijke taak hebben. De *inferior judge* maakt deel uit van een van de andere – lagere – rechterlijke colleges, zoals de *County Court*, de *Magistrates' Court* of de *Crown Court*.<sup>38</sup>

De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ten opzichte van de andere staatsmachten manifesteert zich, net als in Neder-

land, met name na de benoeming van rechters.<sup>39</sup> Het Engelse recht bevat bijvoorbeeld uitgebreide voorschriften ten aanzien van de rechtspositie van rechters, met name ten aanzien van het salaris respectievelijk de mogelijkheid van benoeming en ontslag van rechters.<sup>40</sup> Ten aanzien van beide punten bestaat er een belangrijk onderscheid tussen *inferior judges* aan de ene kant en *superior judges* en *senior judges* aan de andere kant; naast het feit dat laatstgenoemden aanmerkelijk beter worden betaald, worden aan het ontslag van rechters in de hoogste rechterlijke colleges extra strenge eisen gesteld.

### Onpartijdigheid

In Engeland wordt groot belang gehecht aan een objectieve beoordeling van zaken door rechters. Er gelden om die reden verschillende regels die willen voorkomen dat een zaak wordt beoordeeld door rechters die op een bepaalde manier betrokken zijn bij een zaak (*appearance of bias*).<sup>41</sup> Hiervoor gelden blijkens de *Locabail*-zaak minimeisen: indien de potentiële belangen van de rechter bij een bepaalde zaak onbeduidend zijn, hoeft hij niet per se van de beoordeling van die zaak te worden uitgesloten.<sup>42</sup> Overigens zal een bepaald belang van de rechter bij een

37. Zie hierover uitgebreider in Gillespie 2007, p. 174-181.

38. Gillespie 2007, p. 179-181.

39. Volgens Bingham garandeert de waarde van rechterlijke onafhankelijkheid in Engeland dat 'judges should enjoy independence while serving as such', Bingham 2000, p. 59.

40. Zie hierover uitgebreider in Gillespie 2007, p. 207 e.v.

41. Gillespie 2007, p. 213-215.

42. Court of Appeal (2000) QB 451 7 BHRC 583 [2000] 2 WLR 870 (*Locabail (UK) Ltd v. Bayfield Properties Ltd and Another*).

43. Zie bijvoorbeeld de zaak *R v Bow Street Metropolitan Stipendiary Magistrate and Others, ex p Pinochet (No 2)* [2000] 1 AC 119, waarin de bestuurlijke betrokkenheid van een Law Lord bij een liefdadigheidsorganisatie die zich over de wenselijke uitkomst van de zaak had uitgelaten (zonder dat de Law Lord daarbij een financieel

zaak al gauw tot gevolg hebben dat de rechter zich daarover niet meer kan uitlaten.<sup>43</sup> Daarnaast kent het Engelse recht ook een wrakingsprocedure. Als een rechter bij een bepaalde zaak de schijn van partijdigheid opwekt (*apprehended bias*), dan kan hij op verzoek van een van de partijen van een zaak worden gehaald. Uit de hiervoor aangehaalde *Locabail*-zaak blijken daarvoor, net zoals in Nederland, zware eisen te gelden.<sup>44</sup> In dit kader speelt ook de verenigbaarheid van het rechterlijk ambt met andere functies een rol. Wanneer de rechter is benoemd, wordt hij automatisch uitgesloten van bepaalde functies. Op dit punt gaat het Engelse recht verder in de bescherming van de rechterlijke onafhankelijkheid dan het Nederlandse recht. Het Engelse recht kent bijvoorbeeld een automatische uitsluiting voor rechters van het lidmaatschap van zowel de *House of Commons* (s 1 en ch 1 van de *House of Commons Disqualification Act 1975*) en – sinds 2005 – van de *House of Lords* (s 137(3) CRA 2005).<sup>45</sup> Daarnaast worden ook parlementariërs geacht zich niet met de taakuitoefening van de rechter te bemoeien. Zo zijn er parlementaire protocollen waarin is bepaald dat rechters in het parlement niet mogen worden bekritiseerd.<sup>46</sup> Dit impliceert overigens

dat zij dit buiten het parlement wel zouden mogen. Het is daarom niet duidelijk of deze protocollen in de praktijk meerwaarde hebben, mede gelet op het feit dat bekritisering van rechters in het parlement wel degelijk af en toe voorkomt.<sup>47</sup>

Net zoals in Nederland worden ook in Engeland regelmatig rechters-plaatsvervangers (*part-time judges*) ingezet.<sup>48</sup> In beginsel gelden voor de rechter-plaatsvervanger dezelfde regels met betrekking tot belangenverstrengeling als voor de 'gewone' rechter (*full-time judge*).<sup>49</sup> Dat betekent dat rechters-plaatsvervangers die ook als advocaat (*barrister*) namens een bepaald kantoor in de juridische praktijk werkzaam zijn, niet betrokken mogen worden bij de beoordeling over een zaak waarbij dat kantoor een belang heeft.<sup>50</sup> Indien een partij na het nemen van een beslissing zich beroept op de *Locabail*-criteria, kan hij intrekking van die beslissing eisen. Naast de *Locabail*-eisen gelden in dit verband ook allerlei, meer informele, interne regels. Zo zijn in de *Guide to Judicial Conduct* de regels ten aanzien van het voorkomen van belangenverstrengeling opgenomen (zie meer hierover in paragraaf 4.2).

In Engeland bestaan, net als in Nederland, nauwelijks wettelijke regels over de toedeling

belang had) al voldoende reden was voor de House of Lords om de genomen beslissing over die zaak in te trekken.

44. *Locabail*, p. 480.

45. Deze eisen gelden formeel overigens niet voor rechters-plaatsvervangers; het is echter de vraag of dit in de praktijk veel uitmaakt, aangezien zij op grond van onder meer de *Guide to Judicial Conflict* altijd worden geacht zich onpartijdig op te stellen, zo gaf een van de geïnterviewden aan.

46. Gillespie 2007, p. 203.

47. Gillespie 2007, p. 203 met verdere verwijzingen.

48. Zie hierover uitgebreider in Gillespie 2007, p. 216-218.

49. Interview met Turenne, p. 4.

50. *Locabail*, p. 478-479.



van zaken aan rechters. De hoofdverantwoordelijke voor de verdeling van zaken is de *Lord Chief Justice*, die per categorie zaak het vereiste niveau van de rechter vaststelt (zie meer hierover in paragraaf 4.3).<sup>51</sup>

### Knelpunten

Hoewel de rechterlijke onafhankelijkheid sinds de invoering van de *Constitutional Reform Act* duidelijker dan ooit is verankerd in het Engelse recht, worden in de questionnaires nog verschillende problemen gesignaleerd die een potentieel gevaar vormen voor de bescherming van de onpartijdigheid en integriteit van de rechtspraak. Het gaat dan om de bekostiging van de rechtspraak en de benoeming en positie van rechters. Dit laatste punt wordt hier niet verder uitgewerkt, omdat dit thema op dit moment in Nederland niet als knelpunt wordt gezien.

De kwestie van de bekostiging van de rechtspraak, en in het bijzonder de bezuinigingen daarop, staan op het moment in Engeland in het middelpunt van de belangstelling. Extra problematisch is in dit verband dat er in Engeland nog altijd geen sprake is van een volledig doorgevoerde machtenscheiding, in het bijzonder tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht. Ondanks de wettelijke verankering van het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid in de *Constitutional Reform Act* heeft de *Lord Chancellor* nog altijd grote invloed op het functioneren van de rechterlijke macht. Sterker nog, in section 3(1) van de *Constitutional Reform Act (CRA)*, wordt de *Lord Chancellor* juist verantwoordelijk gehou-

den voor het waarborgen van het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid. Vervolgens draagt section 3(6) CRA 2005 hem op dat hij in zijn beleid rekening moet houden met de volgende aspecten van de onafhankelijkheid van de rechter:

- 'a *the need to defend that independence;*
- b *the need for the judiciary to have the support necessary to enable them to exercise their functions;*
- c *the need for the public interest in regard to matters relating to the judiciary or otherwise to the administration of justice to be properly represented in decisions affecting those matters'.*

Anno 2014 klinkt het uiteraard nogal paradoxaal om de minister van Justitie als beschermheer van rechterlijke onafhankelijkheid aan te wijzen. Toch is dit niet helemaal onlogisch als men bedenkt dat de *Lord Chancellor* vóór 2005 ook het hoofd van de rechterlijke macht was. Volgens Lord Bingham leverde deze combinatie van functies in de praktijk nauwelijks problemen op. Een belangrijke reden hiervoor was dat de *Lord Chancellor* geen politieke ambities zou hebben, aangezien hij het op één na hoogste politieke ambt vervult; alleen de *Prime Minister* heeft een hogere rang dan de *Lord Chancellor*.<sup>52</sup> Het is echter de vraag of dit argument steekhoudend is; los van de persoonlijke politieke ambities van de minister, kunnen de (bezuinigings)doelstellingen van de Engelse regering een reëel gevaar vormen voor het functione-

51. Zie uitgebreider over de zaakstoedeling in Engeland in Shetreet & Turenne 2013, p. 89 e.v.

52. Lord Bingham, geciteerd in Stevens 2004, p. 8.

ren van de rechterlijke macht en daarmee voor de rechterlijke onafhankelijkheid.<sup>53</sup> Hoewel er volgens een van de respondenten (afkomstig uit de rechterlijke macht) nauwelijks discussie bestaat over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, is dat anders volgens twee andere geïnterviewden (afkomstig uit de wetenschap). Zij wijzen beiden op een groot debat, dat ook in de populaire media wordt gevoerd, over de bekostiging van de rechtspraak die net als in Nederland in toenevende mate onder druk staat als gevolg van bezuinigingsmaatregelen van de regering. In de zomer van 2013 werd er in de kwaliteitskrant *The Guardian* een artikel gepubliceerd over een inventarisatie van Chris Grayling, de huidige *Lord Chancellor*, naar de mogelijkheid om delen van de rechterlijke organisatie, met name de ondersteunende delen daarvan (de *court administration*), te privatiseren.<sup>54</sup> Lord Judge, de huidige *Lord Chief Justice*, heeft daarop felle kritiek geuit. De betrokkenheid van de *Lord Chancellor* bij de bescherming van de rechterlijke onafhankelijkheid is dus niet geheel onproblematisch, omdat de bescherming van de rechterlijke onafhankelijkheid in sommige gevallen niet geheel strookt met het beleid waarvoor de *Lord Chancellor* samen met de andere ministers (en het parlement) verantwoordelijkheid draagt.

## Resumerend

Het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid was in Engeland van oudsher minder sterk verankerd dan bijvoorbeeld in Nederland. Sinds de constitutionele hervormingen in

2005 zijn er echter wel grote stappen gezet ter bevordering van de integriteit, onafhankelijkheid en diversiteit van de rechtspraak. Toch heeft de uitvoerende macht in Engeland nog altijd relatief veel invloed op de rechterlijke macht en ontbreekt er het beginsel dat niemand mag worden afgehouden van de rechter die hem toekomt. In vergelijking met andere landen is er geen overvloed van gecodificeerde constitutionele normen als het gaat om rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid (met uitzondering van onder meer de automatische uitsluiting van parlementsleden van het rechterlijk ambt). Hiertegenover staat dat in de jurisprudentie ontwikkelde normen en niet-bindende codes en richtlijnen juist een grote rol lijken te spelen als het gaat om de bescherming van de kernwaarden van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit.

## 4.1.3 Frankrijk

### Algemeen

In Frankrijk zijn de opvattingen over de positie van de rechter gedurende de afgelopen jaren aanzienlijk veranderd.<sup>55</sup> Van oudsher werd de rechter primair gezien als een wetstoepasser zonder afzonderlijke macht, maar de laatste jaren lijkt de invloed van de rechterlijke macht verder toe te nemen. Volgens Garapon en Epineuse volgt dit bijvoorbeeld uit de bevoegdheid van de Franse rechter om de verenigbaarheid van nationaal recht met internationaal en Europees recht te toetsen en uit de versterking van de positie van de *Conseil*

53. Vgl. ook Besselink e.a. (red.) 2014, p. 1683.

54. Zie [www.theguardian.com/law/2013/jun/24/lord-chief-justice-grayling-warning](http://www.theguardian.com/law/2013/jun/24/lord-chief-justice-grayling-warning) (laatst geraadpleegd op 30 september 2013).

55. Garapon & Epineuse 2012, p. 273.

*Constitutionnel*.<sup>56</sup> Deze veranderingen hebben uiteraard ook gevolgen gehad voor de manier waarop in Frankrijk over rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid wordt gedacht.

Het concept van machtscheiding vormt nog altijd een van de belangrijkste grondslagen van het Franse publiekrecht. Opvallend in dit verband is art. 64, lid 1, Franse Grondwet op grond waarvan de president de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht garandeert. Het tweede lid van deze bepaling voegt hieraan toe dat hij hierbij wordt geassisteerd door de hierna te bespreken *Conseil Supérieur de la Magistrature* (CSM).

### Rechterlijke organisatie

Voor een goed begrip van het Franse rechtstelsysteem, moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat de bestuursrechtspraak (*justice administrative*) formeel geen deel uitmaakt van de rechterlijke organisatie en is ondergebracht in een separate institutie met aan het hoofd de Raad van State (*Conseil d'Etat*), omdat rechters zich van oudsher niet behoren uit te spreken over de geldigheid van wetgeving en bestuurshandelen.<sup>57</sup> Ook de *Conseil Constitutionnel*, die als een soort constitutioneel hof functioneert, maakt om die reden

geen deel uit van de Franse rechterlijke macht.

De rechterlijke macht in Frankrijk beperkt zich formeel tot rechtspraak op het terrein van het privaatrecht en strafrecht, waarvan ook gespecialiseerde rechters op het terrein van ondernemings-, arbeids- en sociale zekerheidsrecht deel uitmaken (*justice judiciaire*).<sup>58</sup> Voor deze twee rechtsgebieden is het Hof van Cassatie (*Cour de cassation*) de hoogste rechter. De term 'magistraat' (*magistrat*) verwijst naar 'echte' rechters en naar officieren van justitie. De rechtspositie van magistraten is geregeld in een *ordonnance* die, net zoals de (nog altijd geldende) grondwet van de Vijfde Franse Republiek, in 1958 in werking trad.<sup>59</sup> Deze regels zijn dus niet van toepassing op bestuursrechters. Wanneer hierna wordt gesproken over de 'rechterlijke macht', dan wordt bedoeld op de beperkte, Franse, definitie daarvan. Vooral de positie van de officier van justitie lijkt volop in beweging te zijn. Er zijn verschillende wetsvoorstellen ingediend die de positie van het parket in relatie tot het bestuur beogen te versterken. De minister verliest bijvoorbeeld de bevoegdheid om aanwijzingen te geven ten aanzien van de vervolgingen in specifieke gevallen, maar hij houdt wel een algemene aanwijzingsbevoegdheid.<sup>60</sup>

56. Garapon & Epineuse 2012, p. 274.

57. Garapon & Epineuse 2012, p. 273-274 en 296-298, en Besselink e.a. (red.) 2013, p. 618-628.

58. Garapon & Epineuse 2012, p. 273-274. Zie ook Marshall e.a. 2007, p. 189.

59. Ordonnance van 22 december 1958, no. 58-1270 (hierna: de Ordonnance).

60. Zo blijkt ook uit de antwoorden op de questionnaires.

61. Garapon & Epineuse 2012, p. 277.

62. Garapon & Epineuse 2012, p. 277. Zie hierover uitgebreider in par. 2.3.

63. De CSM publiceerde bijvoorbeeld in september 2013 nog het rapport *La parité dans la magistrature*, beschikbaar via [www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000652/index.shtml](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000652/index.shtml) (laatst geraadpleegd op 20 oktober 2013).

De rechterlijke macht is juridisch gezien onafhankelijk van het bestuur. Toch heeft de minister van Justitie relatief veel invloed op het reilen en zeilen van de rechterlijke macht in Frankrijk. Zo vallen de werkzaamheden van het ondersteunend personeel (bijvoorbeeld de griffie) onder zijn directe verantwoordelijkheid.<sup>61</sup> Daarnaast heeft de minister, hoewel hij samen met de CSM slechts medeverantwoordelijk is, grote invloed op de disciplineren van rechters en ten aanzien van de benoeming van de rechters zelfs het laatste woord.<sup>62</sup> De Franse rechterlijke macht heeft, net als in Nederland, een apart orgaan zonder rechtspreekende taken: de al genoemde grondwettelijk verankerde *Conseil Supérieur de la Magistrature*, het Franse equivalent van de Raad voor de Rechtspraak. Dit orgaan assisteert de minister van Justitie bij de bescherming van de rechterlijke onafhankelijkheid en bij de benoeming en disciplineren van rechters. In dit kader publiceert het ten minste jaarlijks een rapport over de positie van rechters in Frankrijk en adviseert het verder de minister wanneer dat nodig lijkt te zijn.<sup>63</sup> In het publieke debat heeft het vertrouwen in de rechterlijke macht de laatste jaren flink onder druk gestaan, onder meer als gevolg van corruptieschandalen en gerechtelijke dwalin-

gen.<sup>64</sup> In de hoop het vertrouwen in de rechterlijke macht te vergroten, zijn verschillende constitutionele hervormingen voorgesteld. Een belangrijke hervorming heeft betrekking op de organisatie van de CSM zelf. De voorgestelde veranderingen behelzen onder meer de introductie van een nieuwe bevoegdheid aan de CSM om bepaalde klachten van zoekenden te behandelen over het gedrag van rechters en een grotere vertegenwoordiging van leden in de CSM die niet rechter of officier van justitie zijn (geweest).<sup>65</sup> Wanneer rechters hun proefperiode succesvol hebben doorlopen, kunnen zij niet meer zomaar uit het rechterlijk ambt worden gezet (*principe d'inamovibilité*) en niet worden gedwongen een andere rechterlijke functie uit te oefenen.<sup>66</sup> Zij kunnen bijvoorbeeld niet aansprakelijk worden gehouden voor onjuiste uitspraken, maar de staat kan onder omstandigheden wel worden gehouden daar schadevergoeding voor te betalen.<sup>67</sup> Rechters worden in beginsel geacht hun ambt veertig jaar te dienen en daarna met pensioen te gaan.<sup>68</sup> Wel kunnen rechters onder zeer bijzondere omstandigheden bij wijze van disciplinaire maatregel uit hun ambt worden gezet. Andere disciplinaire maatregelen die tegen rechters

64. Zie bijvoorbeeld het jaarlijkse rapport van de CSM uit 2007, beschikbaar via [www.conseil-superieur-magistrature.fr/sites/all/themes/csm/rapports/RAPPORT\\_MAGISTRATURE\\_2007.pdf](http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/sites/all/themes/csm/rapports/RAPPORT_MAGISTRATURE_2007.pdf) (laatst geraadpleegd op 20 oktober 2013).

65. *Projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature (PRMX1306704L)*, te raadplegen via [www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000027174144&type=general](http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000027174144&type=general) (laatst geraadpleegd op 20 oktober 2013).

66. Zie art. 64 Franse Grondwet en art. 4 Ordinance.

67. Garapon & Epineuse 2012, p. 293.

68. Garapon & Epineuse 2012, p. 284. Zie hierover uitgebreider op [www.retraited.gouv.fr](http://www.retraited.gouv.fr) (laatst geraadpleegd op 20 oktober 2013).

kunnen worden genomen betreffen onder meer:

- de verplichte transfer naar een ander arrondissement;
- de vermindering van het takenpakket;
- de uitvaardiging van reprimandes.

Wanneer er sprake is van plichtsverzuim, is niet helemaal duidelijk omdat de CSM in dit kader niets op papier heeft gezet. Volgens Garapon en Epineuse kunnen disciplinaire maatregelen worden genomen in geval van 'plichtsverzuim' (een *faute disciplinaire*) waaronder in ieder geval professionele nalatigheid en partijdigheid vallen.<sup>69</sup> Daarbij kan het rapport van de *Commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature*, een commissie die in 2003 door de toenmalige minister van Justitie is ingesteld, behulpzaam zijn. In dit rapport worden de fundamentele plichten van de magistraat genoemd:

- onpartijdigheid (*l'impartialité*);
- gereserveerdheid (*le devoir de réserve*);
- loyaliteit (*la loyauté*);
- integriteit (*l'intégrité*);
- waardigheid (*la dignité*);
- vlijt (*le devoir de diligence*);
- beroepsgeheim (*le secret professionnel*).<sup>70</sup>

Opvallend is dat dit document uitgaat van de plichten van de individuele rechter; daarom wordt bijvoorbeeld geen melding gemaakt van de waarde van rechterlijke onafhankelijk-

heid maar wel van loyaliteit, een waarde die in rechterlijke gedragscodes van andere landen niet is terug te vinden.<sup>71</sup>

De minister van Justitie, de presidenten van de verschillende gerechtshoven en de procureur-generaal zijn bevoegd om een rechterlijke tuchtzaak te starten. De CSM functioneert in dit verband als het tuchtcollege, dat door de president van het Hof van Cassatie wordt voorgezeten. Het onderzoek wordt geleid door de minister van Justitie. De minister presenteert de relevante feiten aan het CSM dat vervolgens op basis van een eigen onderzoek een rapport over de zaak opstelt. In het kader van het onderzoek van de CSM worden de betreffende rechter en de eventuele eisers en getuigen gehoord, waarna in beginsel de betreffende rechter in het openbaar wordt gehoord.<sup>72</sup> Ten slotte neemt het CSM een beslissing over de gevraagde disciplinaire maatregel die door de minister moet worden uitgevoerd. Overigens komen tuchtprocedures in de rechterlijke macht volgens Garapon en Epineuse in de praktijk nauwelijks voor.<sup>73</sup>

De manier waarop zaken onder rechters worden verdeeld, staat nauwelijks in de belangstelling in de Franse literatuur. De wettelijke regels die hier op zien bevatten weinig dwingende voorschriften op dit punt en laten aan het hoofd van de betreffende gerechten en

69. Garapon & Epineuse 2012, p. 290. Zie ook art. 43 Ordonnance.

70. Commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature, rapporten 2003 en 2005, beschikbaar via: [www.justice.gouv.fr/publications-10047/rapports-thematiques-10049/commission-de-reflexion-sur-lethique-dans-la-magistrature-11941.html](http://www.justice.gouv.fr/publications-10047/rapports-thematiques-10049/commission-de-reflexion-sur-lethique-dans-la-magistrature-11941.html) (laatst geraadpleegd op 30 oktober 2013).

71. Zie hierover uitgebreider in Mak & Ayrir 2011, p. 303.

72. Garapon & Epineuse 2012, p. 290-291.

73. Garapon & Epineuse 2012, p. 292.

sectoren veel vrijheid (zie meer hierover in paragraaf 4.3).

Verder valt op dat er in Frankrijk veel aandacht is voor niet-juridisch bindende codes en richtlijnen inzake de in dit onderzoek centraal staande kernwaarden van de rechtspraak. Vermeldenswaard is een onder de vlag van de CSM (en mede op voorspraak van het parlement) tot stand gekomen ethische beroepscode, waarin allerlei plichten voor de rechter zijn opgenomen op het terrein van onder meer onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit en discretie.<sup>74</sup>

## Knelpunten

In het Franse recht is het concept van rechterlijke onafhankelijkheid volop in beweging, met name onder druk van de publieke opinie. De belangrijkste debatten gaan op dit moment over de positie van de officier van justitie en de hervormingen rond de *Conseil Supérieur de la Magistrature*, het Franse equivalent van de Raad voor de Rechtspraak. Daarnaast staat het tegengaan van belangenverstremming bij rechters op de agenda, in het bijzonder vanwege de toegenomen druk op rechters om hun nevenfuncties en andere relevante belangen openbaar te maken. In dit verband valt te wijzen op de mogelijke invoering van een klachtenprocedure bij de CSM, juist toegeschreven aan het gebrekkige functioneren van de rechterlijke macht zelf.

## Resumerend

In Frankrijk ligt een belangrijk accent op de individuele verantwoordelijkheid van de rechter: voor het goed functioneren van de rechterlijke macht zijn niet alleen institutionele waarborgen nodig, maar ook rechters die op een verantwoorde manier met de aan hen toevertrouwde privileges omgaan. Dit is niet alleen de teneur van recent ingediende wetsvoorstellen ten aanzien van de rechterlijke onafhankelijkheid, maar volgt ook uit de interne integriteitsregels voor de rechterlijke macht. Dit blijkt ook uit de interne kernwaarden van de Franse rechter, waarbij loyaliteit, in tegenstelling tot in andere landen in Europa, voorop staat. Institutionele waarborgen bieden op zichzelf nog niet voldoende garantie voor een goed functionerende rechterlijke macht. Het is de taak van de rechterlijke macht *zelf* om daar op een verantwoorde manier mee om te gaan.

### 4.1.4 Polen

#### Algemeen

Dit Midden-Europese land kent een bewogen historie waarbij resten ervan en reacties erop terug zijn te zien in de huidige staatsinrichting, wetgeving en rechterlijke organisatie. Na de val van de muur in 1989 heeft Polen inmiddels een onafhankelijke rechterlijke macht, zowel in constitutionele als in praktische zin.<sup>75</sup> In art. 10 Poolse Grondwet (aangenomen in 1997) is het beginsel van de scheiding van en het evenwicht tussen de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht neergelegd.

74. Zie

[www.conseil-superieur-magistrature.fr/files/recueil\\_des\\_obligations\\_deontologiques\\_des\\_magistrats\\_FR.pdf](http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/files/recueil_des_obligations_deontologiques_des_magistrats_FR.pdf) (laatst geraadpleegd op 25 oktober 2013).

75. Bodnar & Bojarski 2012, p. 667.

Art. 173 Gw bepaalt dat de gerechten een afzonderlijke macht vormen onafhankelijk van andere overheids machten. Art. 178, lid 1, Poolse Grondwet legt het beginsel van onafhankelijkheid voor individuele rechters vast en dat rechters slechts gebonden zijn aan de Grondwet en wetten.<sup>76</sup> Daarnaast bevat de Grondwet diverse artikelen ten aanzien van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechterlijke macht, zoals onafhankelijkheidswaarborgen, regelingen omtrent benoeming van rechters, regelingen van organisatorische aard en incompatibiliteiten. Bij dit laatste valt in het bijzonder te noemen het verbod om lid te zijn van een politieke partij, vakbond of enige andere publieke activiteit die niet verenigbaar is met de onafhankelijkheid van de rechter (art. 178, lid 3, Poolse Grondwet). De wet legt ook de incompatibiliteit met functies binnen de wetgevende en uitvoerende macht vast. De rechter die lid wordt van het parlement, de senaat of de gemeenteraad moet onmiddellijk het rechtersambt neerleggen. Dat geldt eveneens voor de rechter die een functie bij een bestuursorgaan gaat vervullen.<sup>77</sup>

Niet alleen uit deze constitutionele bepalingen volgen regels omtrent onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit. Ook is door de Poolse Raad voor de Rechtspraak een set van beginselen van de beroepsethiek samengesteld. In deze *Guide of conduct* van 19 febru-

ari 2003 zijn algemeen geformuleerde richtlijnen opgesteld.<sup>78</sup> De Raad voor de Rechtspraak is verplicht om de start van een tuchtprocedure te verzoeken als er sprake is van een verdenking van schending van de waardigheid van het ambt of kennelijke flagrante schending van wettelijke bepalingen. GRECO heeft voor de beginselen van beroepsethiek een aanbeveling gedaan, die zal worden besproken bij de paragraaf over onpartijdigheid, belangenverstrengeling, wraking en verschoning.

Ook zijn door de Raad voor de Rechtspraak enkele *interpretations* uitgegeven, bijvoorbeeld met betrekking tot gebruikmaking van de titel 'rechter' bij een dienstverband bij een universiteit en het verbod van het geven van juridisch advies voor gepensioneerde rechters.<sup>79</sup> Een van de belangrijkste waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is voldoende bezoldiging. Rechters worden volgens Bodnar en Bojarski nog steeds onderbetaald, wat leidt tot protesten.<sup>80</sup>

### Rechterlijke organisatie

De rechterlijke organisatie van Polen is afgeleid van het Europees continentaal rechtssysteem (*droit civil*). Polen kent verschillende soorten rechterlijke instanties. Zo kent men:

- hoven van beroep ('gewone rechtbanken', *sądy apelacyjne*);

76. Zie hierover uitgebreider in Besselink e.a. (red.) 2014, p. 1286.

77. Art. 98 Law on Common Courts' Organization.

78. Te raadplegen via

[www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/InternationaleSamenwerking/Pages/European-Network-of-Councils-for-the-Judiciary.aspx](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/InternationaleSamenwerking/Pages/European-Network-of-Councils-for-the-Judiciary.aspx).

79. Zie de publicatie van de Poolse Raad voor de Rechtspraak op [www.krs.pl](http://www.krs.pl).

80. Bodnar & Bojarski 2012, p. 736.

- regionale rechtbanken (*okręg, sądy okręgowe*);
- districtsrechtbanken (*rejon, sądy rejonowe*);
- militaire rechtbanken (*sądy wojskowe*);
- administratieve rechtbanken (*sądy administracyjne*);
- het 'gewone' hooggerechtshof (cassaterechter, *Sąd Najwyższy*);
- het administratief hooggerechtshof (*Naczelny Sąd Administracyjny*);
- het constitutioneel hof (*Trybunał Konstytucyjny*).

Het staatstribunaal (*Trybunał Stanu*) berecht zaken waarin personen die de hoogste staatsposities bekleden (of hebben bekleed) worden aangeklaagd wegens schending van de Grondwet of andere wetgevingsbesluiten.

## Onpartijdigheid

Er bestaan verschillende regelingen om belangenverstrengeling tegen te gaan. Er bestaan regelingen omtrent verschoning, wraking en onbevoegdheid *ex officio*. Zo verbiedt de wet een rechter om een zaak te behandelen indien hij:

1. zelf betrokken is (geweest) bij de zaak;
2. echtgenoot is van een betrokkene bij de zaak;
3. familie (in breedste zin) is van een betrokkene bij de zaak;
4. (oog)getuige is bij de zaak;
5. op professionele wijze betrokken is geweest bij een zaak, bijvoorbeeld als aanklager of advocaat;

6. in het voortraject uitspraken heeft gedaan als rechter;
7. als mediator heeft opgetreden in de zaak (zie meer hierover in paragraaf 4.2).

Indien er twijfel bestaat over de onpartijdigheid van een rechter, kan hij zichzelf verschonen door middel van een schriftelijke verklaring. Een andere rechter zal zijn plaats dan innemen. In geval van wraking wordt een wrakingskamer aangesteld, waarin de gewraakte rechter vanzelfsprekend niet kan deelnemen. Een overtreding van de zojuist genoemde regels kan worden aangemerkt als wangedrag en leidt mogelijk tot een tuchtrechtelijke veroordeling. Overigens is een van de aanbevelingen van het GRECO-rapport over Polen dat de beginselen van de beroeps-ethiek van rechters op een zodanige wijze moeten worden aangevuld dat duidelijkheid wordt verschaft omtrent belangenverstrengeling, in het bijzonder over de vermogenspositie, ook van echtgenoten en andere gezins- en familieleden. Polen kent geen praktijk met rechters-plaatsvervangers. In een beperkt aantal gevallen is het mogelijk om lekenrechters te raadplegen. Deze opereren echter onder leiding van en in samenwerking met een professionele rechter. Rechters mogen ook geen bijbanen hebben, met uitzondering van werkzaamheden in de academische wereld.

Meestal gaan de presidenten van de rechtbanken over integriteitskwesaties. Uit de questionnaires blijkt dat bij hogere instanties er



een rechter is aangesteld als *disciplinary officer*. Hij treedt op in geval van schending van verplichtingen door een rechter,<sup>81</sup> met inbegrip van ethisch wangedrag. Deze *disciplinary officer* wordt benoemd bij vergaderingen van rechters. Een *disciplinary commissioner* kan de betreffende verdachte rechter aanklagen. Ten aanzien van het tuchtrecht beveelt GRECO aan dat er maatregelen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat de tuchtzaken betreffende onbehoorlijk gedrag door rechters worden beslist voor het verstrijken van de verjaringstermijn en andere wettelijke beperkingen. In de praktijk blijkt dit nog te vaak te gebeuren.

### Knelpunten

Als grootste knelpunt wordt gezien de relatie tussen de minister van Justitie en de zittende magistratuur. De minister van Justitie heeft c.q. krijgt steeds meer bevoegdheden en mogelijkheden om rechters te monitoren, inspecties uit te voeren, rechters om uitleg/verantwoording te vragen, stukken van lopende zaken in te zien, inzicht te verkrijgen in statistieken en informatie in te winnen over snelheid van afdoening van zaken, een tuchtprocedure te starten tegen rechters en om interne administratieve regels voor rechtbanken op te stellen. Rechters geven aan dat dit zou kunnen leiden tot een schending van hun onafhankelijkheid. De minister zal echter geen invloed hebben op de inhoud van individuele zaken. De minister komt het recht toe om te

reageren ingeval de zaak te lang duurt en mag toezicht houden voor wat betreft de administratie. Het toegang krijgen tot zaaksbestanden zal nooit leiden tot oordelen of aanwijzingen over de inhoud in een concrete zaak. Grondslag voor deze ingrijpende maatregelen van de minister is art. 9 *Act of the Common Courts' System* ('Act on Courts': AOC).

De reden dat deze maatregelen worden genomen, is dat de praktijk effectiever en goedkoper wordt en de procedures worden versneld. Een schending van de redelijke termijn (art. 6 EVRM) is schering en inslag in Polen.<sup>82</sup> Daarmee samenhangend is het knelpunt dat de minister van Justitie recentelijk is overgegaan tot veranderingen in de gerechtelijke kaart. Hoewel het grondwettelijk verboden is om rechters van zaken af te halen,<sup>83</sup> is er een regeling gekomen waarbij meer dan zeventig rechtbanken werden opgeheven en deze rechtbanken doorgingen als 'externe vestigingen' van naburige rechtbanken. Het betroffen veelal kleine rechtbanken met minder dan vijftien rechters. Ondanks het feit dat dit zorgen baarde bij rechters over hun onafhankelijkheid (en de waarborg dat ze niet van zaken konden worden gehaald), heeft het constitutioneel hof de regeling niet in strijd met de Grondwet geacht.<sup>84</sup> Een van de geïnterviewden gaf aan dat als gevolg hiervan diverse rechters voortijdig met pensioen zijn gegaan.

81. Art. 82 sec. 2 Law on Common Courts Organization: 'A judge should, when on and off service, guard the authority of the post of judge and avoid everything that could bring discredit to the authority of a judge or weaken confidence in his/her impartiality.'

82. Zie bijvoorbeeld EHRM 26 oktober 2000, *NJCM-bulletin* 2001, p. 71, m.nt. T. Barkhuysen (*Kudla/Polen*).

83. Art. 180 Poolse Grondwet.

84. Uitspraak van 27 maart 2013, K27/12, [www.trybunal.gov.pl/eng/press\\_releases/k2712.htm](http://www.trybunal.gov.pl/eng/press_releases/k2712.htm).

## Resumerend

In Polen zijn de kernwaarden van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit ruimschoots verankerd in de Poolse Grondwet, wetgeving en niet-bindende codes en richtsnoeren. Zo gelden er verregaande incompatibiliteiten (geen combinatie van een rechterlijke functie met een functie in de wetgevende en uitvoerende macht en ook niet met lidmaatschap van een politieke partij of vakbond). Bij de regels voor integriteit en belangenverstrengeling wordt ook extra aandacht gegeven aan de financiële belangen van de rechter en zijn partner en overige naaste familieleden. Op het moment vinden fundamentele debatten plaats over de vraag of de minister van Justitie zich niet te veel bemoeit met de rechterlijke macht onder meer in het kader van maatregelen die worden genomen om de doorlooptijd van procedures te bespoedigen.

## 4.1.5 Denemarken

### Algemeen

De rechtspraak in Denemarken is onafhankelijk. Art. 3 Deense Grondwet (*Grundlov*)<sup>85</sup> regelt de machtenscheiding: *'Legislative authority shall be vested in the King and the Folketing conjointly. Executive authority shall*

*be vested in the King. Judicial authority shall be vested in the courts of justice.'* Art. 62 Deense Grondwet stelt nog eens duidelijk: *'The administration of justice shall always remain independent of administrative authority. Rules to this effect shall be laid down by statute.'* De gerechten opereren dus onafhankelijk van de regering en het bestuur. Voorheen vielen de gerechten onder het Ministerie van Justitie, maar sinds 1998 vallen ze onder de *Danish Court Administration*, de Deense Raad voor de Rechtspraak.<sup>86</sup> Deze *Danish Court Administration* is opgericht als onafhankelijk orgaan. Formeel valt de *Danish Court Administration* onder het Ministerie van Justitie, maar de minister van Justitie heeft geen bevoegdheden om richtlijnen te geven en heeft ook geen bevoegdheden om beslissingen van de *Danish Court Administration* terug te draaien of te veranderen.<sup>87</sup> Art. 62 verbiedt rechters overigens niet naast hun rechterlijke functie bij een klachtencommissie te werken waarin bijvoorbeeld burgers klagen over beslissingen genomen door het bestuur.<sup>88</sup> Dit is niet alleen toegestaan, maar is ook een veelvoorkomend verschijnsel, zoals hierna nog verder uitgewerkt wordt. In de Wet op de rechtspleging (*Retsplejelov*) is een regeling getroffen die problemen van partijdigheid moet voorkomen.<sup>89</sup>

85. Zie voor de Deense Grondwet op [www.thedanishparliament.dk/Publications/~media/Pdf\\_materiale/Pdf\\_publicationer/English/The\\_constitutional\\_act\\_of\\_denmark\\_2013.pdf.ashx](http://www.thedanishparliament.dk/Publications/~media/Pdf_materiale/Pdf_publicationer/English/The_constitutional_act_of_denmark_2013.pdf.ashx). Voor een toelichting per grondwetsartikel zie [www.thedanishparliament.dk/Publications/~media/Pdf\\_materiale/Pdf\\_publicationer/English/My\\_Constitutional\\_Act\\_v\\_11\\_2013.pdf.ashx](http://www.thedanishparliament.dk/Publications/~media/Pdf_materiale/Pdf_publicationer/English/My_Constitutional_Act_v_11_2013.pdf.ashx).

86. Toelichting op par. 62 Deense Grondwet.

87. Zie voor meer informatie over de Danish Court Administration:

[www.domstol.dk/om/otherlanguages/english/thedanishjudicialsystem/courtadministration/Pages/default.aspx](http://www.domstol.dk/om/otherlanguages/english/thedanishjudicialsystem/courtadministration/Pages/default.aspx).

88. Toelichting op par. 62 Deense Grondwet.

89. De Mey 2009, p. 92.

Art. 3 Deense Grondwet wordt aldus geïnterpreteerd dat de bevoegdheden van de wetgevende macht begrensd zijn daar waar het gaat om mogelijke beperkingen aan de kant van de rechtsprekende macht. De Hoge Raad oordeelde een wet ongrondwettig, nu deze de verdeling van bevoegdheden tussen de wetgevende en de rechtsprekende macht in strijd met art. 3 Deense Grondwet doorbrak.<sup>90</sup> In de Deense Grondwet staat geen expliciete bepaling over rechterlijke toetsing van wetten aan deze Grondwet. De Deense rechter heeft echter aangenomen dat hij wel tot een dergelijke toetsing bevoegd is. Hij stelt zich hierbij terughoudend op. In veel gevallen geeft hij de wetgever het voordeel van de twijfel; alleen in evidente gevallen zal hij een wet wegens strijd met de Grondwet onverbindend verklaren.<sup>91</sup> Art. 63 Deense Grondwet verklaart dat de gerechten bevoegd zijn om te beslissen over iedere vraag omtrent de grenzen van de bevoegdheid van de uitvoerende macht. Op grond van art. 64 Deense Grondwet kunnen rechters slechts bij rechterlijke uitspraak uit hun ambt ontzet worden. Rechters in tijdelijke dienst (*konstituerede dommere*) die daarnaast nog een andere functie vervullen, genieten deze bescherming niet. Dit laatste is door de Hoge Raad niet in strijd met de Deense Grondwet geoordeeld. Hierbij benadrukte de Hoge Raad echter ook dat het in strijd is met het onpartijdigheidsvereiste van art. 6 EVRM

dat een dergelijke rechter in de ochtend werkt voor het Ministerie van Justitie op het terrein van strafrechtspraak en in de middag zitting heeft als strafrechter.<sup>92</sup>

### Rechterlijke organisatie

De rechterlijke organisatie is overigens piramidevormig opgebouwd. Het hoogste gerecht is de al genoemde Hoge Raad (*Højesteret*). Daaronder hangen twee gerechtshoven (*landsretter*) en 24 rechtbanken en kantongerechten (*byretter*). Daarnaast zijn er nog specifieke gerechten.<sup>93</sup> Deense rechters zijn generalisten.<sup>94</sup> Volgens art. 63, lid 2, Deense Grondwet kan bij wet worden bepaald dat ook bestuursrechtelijke gerechten kunnen worden ingesteld. Vooralsnog is van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt. Verwacht wordt ook niet dat van deze mogelijkheid in de nabije toekomst gebruik gemaakt zal worden.<sup>95</sup> Hoewel bestuursbesluiten bij de rechter aangevochten kunnen worden, wordt in de praktijk vaker gebruik gemaakt van administratief beroep en van onafhankelijke raden van beroep.<sup>96</sup>

### Onpartijdigheid

Het was in Denemarken gebruikelijk dat een rechter die bijvoorbeeld geoordeeld had over een voorarrest ook oordeelde in de hoofdzaak. De gedachte hierachter was dat hoe beter een rechter de zaak kent, hoe groter de

90. Dit blijkt uit het arrest *Tvind* van de Hoge Raad in 1999, zaak: *Højesteret*, U 1999, 841 H; zie hierover uitgebreid in Besselink e.a. (red.) 2013, p. 421.

91. De Mey 2009, p. 83, 89, 117 en 118.

92. Zie Besselink e.a. (red.) 2014, p. 420-421 met meer verwijzingen.

93. De Mey 2009, p. 91-92.

94. De Mey 2009, p. 85.

95. De Mey 2009, p. 84 en 92.

96. De Mey 2009, p. 118-119.

kans dat een juiste beslissing wordt genomen.<sup>97</sup> In 1989 is Denemarken veroordeeld wegens schending van art. 6 EVRM voor een soortgelijke gang van zaken.<sup>98</sup> 'Justice must not only be done, it must also be seen to be done.' Na deze uitspraak is de *Danish Administration of Justice Act* aangepast. Als algemene regel werd gesteld dat een rechter niet over een zaak kon oordelen als er omstandigheden waren die twijfels konden doen rijzen over de absolute onpartijdigheid van de rechter.<sup>99</sup> Volgens Smith had de uitspraak verregaande gevolgen, omdat rechters zich relatief gemakkelijk onbevoegd verklaarden in een zaak, daar waar het EVRM of de Deense wet dat niet zou eisen.<sup>100</sup> Waarschijnlijk is deze 'overgevoeligheid' later weer bijgetrokken.<sup>101</sup> Aan de andere kant: de *Danish Administration of Justice Act* vereist dat een rechter zich terugtrekt in een zaak als sprake is van een *particularly confirmed suspicion*. In veel strafrechtelijke zaken is echter slechts sprake van *justified suspicion*; in deze zaken mag de rechter op de zaak blijven zitten. Smith stelt dat deze regels milder zijn dan in andere Europese landen.<sup>102</sup>

Alleen een rechter zelf kan bepalen of hij zich terugtrekt in een zaak. Indien een rechter oordeelt dat hij niet onpartijdig is in een spe-

cifieke zaak, wordt hij vervangen door een andere rechter.<sup>103</sup> Rechters vragen nooit om een speciale zaak. Theoretisch gezien is het mogelijk dat een rechter-in-training om een specifieke zaak vraagt omdat hij graag ervaring opdoet in een specifiek deelgebied, maar dit komt nooit voor.<sup>104</sup>

Denemarken kent geen rechters-plaatsvervangers.<sup>105</sup> Het rechterschap is een hoofdbetrekking. Het is voor juristen (bijvoorbeeld uit de wetenschap of het bedrijfsleven) wel mogelijk om voor een beperkte periode (gewoonlijk drie tot negen maanden, en dit slechts een- of tweemaal) werkzaam te zijn als *substitute judge*. Gedurende deze periode moet de hoofdbetrekking tijdelijk opgegeven worden. Deze mogelijkheid wordt niet controversieel beschouwd. Een van de geïnterviewden stelt dat *substitute judges* dezelfde bescherming genieten met betrekking tot hun onpartijdigheid als gewone rechters, terwijl een ander echter stelt dat hun onafhankelijkheid niet even verzekerd is als gewone rechters. Deze geïnterviewde stelt ook dat het mogelijk is om *substitute judges* aan te wijzen in zaken waar specifieke kennis is vereist. Daaraan wordt toegevoegd dat het in zulke gevallen echter gebruikelijker is om deze persoon als deskundige te horen in een zaak.

97. Smith 2007, p. 90.

98. EHRM 24 mei 1989, nr. 10486/83 (*Hauschildt/Denemarken*).

99. Smith 2007, p. 90-92, en de beantwoording van een van de questionnaires.

100. Smith 2007, p. 92.

101. Zie de beantwoording van een van de questionnaires.

102. Smith 2007, p. 92.

103. Ook een partij kan om terugtrekking van een rechter verzoeken. Indien dit verzoek wordt toegewezen, moet de rechter zich verschonen.

104. Smith 2007, p. 99.

105. Zie de beantwoording van twee questionnaires.

### Knelpunten

Uit de ingevulde questionnaires blijkt dat de rechtspraak in Denemarken een goede reputatie heeft. Het debat heeft zich met name toegespitst op het verschijnsel van *moonlighting*, het bijverdienen door rechters via het vervullen van nevenfuncties. Dit zou de onpartijdigheid van rechters in twijfel kunnen trekken, met name voor de rechters die als arbiter of als *legal consultant* werkzaam zijn. Naast een meldingsplicht en openbaarmaking van dergelijke nevenfuncties inclusief de verdiensten, geldt er ook een maximumbedrag dat mag worden bijverdiend (zie meer hierover in paragraaf 4.2).

Toewijzing van zaken is géén issue in Denemarken.<sup>106</sup> Formeel gebeurt de toewijzing van zaken door de president van het gerecht,<sup>107</sup> in de praktijk gebeurt dit geheel *at random* (zie meer hierover in paragraaf 4.3).<sup>108</sup>

Uit de questionnaires blijkt dat in Denemarken geen integriteitsbeleid bestaat en dit tot nu toe ook nooit op de agenda heeft gestaan.

### Resumerend

In Denemarken bestond in de rechtspraak een supergevoeligheid voor het vervullen van verschillende rechterlijke functies door één rechter na de Straatsburgse veroordeling in de zaak *Hauschildt*. Grote kwesties inzake rechterlijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit lijken zich op dit moment niet voor te doen. Wel vormt punt van discussie het bijklussen van rechters als adviseur of arbiter. Dit zogenoemde *moonlighting* is aan

banden gelegd onder meer door een maximumbedrag aan bijverdiensten.

### 4.2 Nevenfuncties

Het verschilt aanzienlijk per bestudeerd land in welke mate regels zijn neergelegd voor het gedrag van de rechter, de nevenfuncties die hij bekleedt en de publieke verantwoording die hij daarover moet afleggen. Die verschillen hangen deels samen met:

- de historie van het desbetreffende land;
- de relatieve macht van de rechter binnen de trias;
- de mate van vertrouwen in de rechterlijke macht;
- de codificatietraditie.

Landen die sterke systeemwaarborgen hebben getroffen om mogelijke belangenverstrengeling bij de rechter tegen te gaan, zijn Polen en Duitsland. In Polen zal het relatief recente verleden een grote rol hebben gespeeld, waarin de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht onder het communistische regime relatief zwak was en waarin in de jaren negentig van de vorige eeuw corruptie als een systeemkenmerk gold.<sup>109</sup> De situatie is inmiddels aanzienlijk verbeterd, al komt corruptie in verschillende publieke sferen volgens Transparency International nog steeds voor. In Duitsland is de positie van de rechter relatief sterk, mede doordat zijn bevoegdheden duidelijk in de Duitse Grondwet (*Grundgesetz/ GG*) zijn verankerd. Effectieve rechtsbescherming tegen de overheid is een grondwettelijk

106. Smith 2007, p. 85 en 100. Dit komt ook naar voren uit de antwoorden op de questionnaires.

107. Smith 2007, p. 86.

108. Smith 2007, p. 97.

109. Transparency International Poland 2012, p. 2.

gegarandeerd recht,<sup>110</sup> waarbij een grote nadruk ligt op het belang van individuele rechtsbescherming.<sup>111</sup> Ook voor de vormgeving van het Duitse stelsel speelt de historie een rol, net als het gegeven dat Duitsland een lange codificatietraditie kent. Uiteraard zegt de aanwezigheid van systeemwaarborgen lang niet alles over de mate waarin de rechterlijke macht in de praktijk als een onafhankelijke, onpartijdige en integere macht functioneert.<sup>112</sup>

Zowel in Duitsland als in Polen is het uitgangspunt dat het rechtersambt een hoofdbetrekking is en dat de rechter daarnaast geen nevenfuncties uitoefent. In de Duitse Grondwet is 'het recht op de wettelijke rechter' neergelegd in art. 101 GG. Buitengewone of gelegenheidsgerichten zijn ongrondwettig. Deze bepaling, die tot een van de wezenskenmerken van de Duitse constitutie wordt gerekend, beperkt de invloed van de andere staatsmachten om geschillen ad hoc aan de rechterlijke macht te onttrekken. Elke burger moet vooraf kunnen bepalen hoe zijn zaak bij een bepaalde rechter terechtkomt, aan de hand van een algemene competentieverdeling en een algemeen reglement van zaakstoedeling.<sup>113</sup> Binnen dit stelsel van machtenscheiding past het niet goed om anderen dan de voor het leven benoemde rechter aan de rechtspraak deel te laten nemen, met uitzondering van de gerechten waarin de wetgever expliciet heeft voorzien in rechtspraak door (eveneens) leken-

rechters. In bepaalde rechtsgebieden, zoals het handelsrecht en het bestuursrecht, schrijft de wetgeving voor dat er een bepaald aantal van deze lekenrechters in het college zitting neemt.<sup>114</sup> Zij zijn echter altijd in de minderheid ten opzichte van de beroepsrechters en spelen dan ook slechts een aanvullende rol. De rechtspositie van zowel federale als 'landelijke' rechters wordt vervolgens gespecificeerd in twee federale wetten:

1. de *Deutsches Richtergesetz* (DRiG);
2. de *Gerichtsverfassungsgesetz* (GVG).

Hierin vindt men een aantal nadere voorzieningen voor rechterlijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit. Art. 1 DRiG bepaalt dat rechtspraak alleen wordt uitgeoefend door beroepsrechters en lekenrechters. Dat sluit uit dat de rechtsprekende taak als nevenfunctie wordt uitgeoefend. Art. 4 DRiG legt expliciet vast dat rechters geen nevenfuncties mogen hebben in de uitvoerende of wetgevende macht.

#### § 4 Unvereinbare Aufgaben

- (1) *Ein Richter darf Aufgaben der rechtsprechenden Gewalt und Aufgaben der gesetzgebenden oder der vollziehenden Gewalt nicht zugleich wahrnehmen.*
- (2) *Außer Aufgaben der rechtsprechenden Gewalt darf ein Richter jedoch wahrnehmen*
  1. *Aufgaben der Gerichtsverwaltung,*

110. Art. 19 Abs. 4 GG.

111. Vgl. Schuurmans 2010, p. 61.

112. Zo concludeert ook Transparency International voor wat betreft de situatie in Polen, Transparency International Poland 2012, p. 10.

113. Zie Dyrchs e.a. 2007, p. 215-216.

114. Zie bijvoorbeeld art. 105, lid 1, Gerichtsverfassungsgesetz voor wat betreft het handelsrecht.

2. *andere Aufgaben, die auf Grund eines Gesetzes Gerichten oder Richtern zugewiesen sind,*
3. *Aufgaben der Forschung und Lehre an einer wissenschaftlichen Hochschule, öffentlichen Unterrichtsanstalt oder amtlichen Unterrichtseinrichtung,*
4. *Prüfungsangelegenheiten,*
5. *den Vorsitz in Einigungsstellen und entsprechenden unabhängigen Stellen im Sinne des § 104 Satz 2 des Bundespersonalvertretungsgesetzes.*

De opgesomde uitzonderingen van functies die de rechter toch kan vervullen, liggen zeer dicht aan tegen de rechterlijke functie. Alleen de derde uitzondering voor de academische functie wijkt daarvan af. Wanneer deze academici aan de algemene criteria voor een rechterlijke functie voldoen, mogen zij hun academische functie combineren met een betrekking in de rechterlijke macht. Daarbuiten is het fenomeen van rechter-plaatsvervanger niet toegestaan. Toch komt het voor dat ambtenaren (als overgangsfase) de rechtsprekende functie vervullen (*Richter kraft Auftrags*). Het is dan de bedoeling dat deze ambtenaren op den duur een fulltime rechter worden.<sup>115</sup> Omdat de persoonlijke onafhankelijkheid van deze rechterlijke ambtenaren zwakker is dan die van beroepsrechters mag er maximaal één ambtenaar zitting nemen in de kamer die rechtspreekt.<sup>116</sup>

De uitgangspunten van het Duitse stelsel zijn terug te vinden in het Poolse systeem, al is dat iets lastiger te doorgronden. In de Poolse Grondwet is neergelegd dat de rechter geen lid mag zijn van een politieke partij, noch van een vakbond en dat hij geen publieke activiteiten mag verrichten die onverenigbaar zijn met het beginsel van onafhankelijke rechtspraak.<sup>117</sup> De Poolse Grondwet gaat wat dat betreft dus nog een stap verder om belangenverstrengeling tegen te gaan. Enkele wetten werken vervolgens de Poolse Grondwet verder uit. Zo specificeert de wet op de organisatie van de gewone (algemene) gerechten dat een rechter geen nevenbetrekkingen mag vervullen, met uitzondering van werkzaamheden in de academische wereld. Ook zijn mogelijkheden om functies in het bedrijfsleven te vervullen beperkt. Zo mag hij bijvoorbeeld niet lid zijn van de raad van bestuur, of de raad van commissarissen en mag hij niet meer dan 10% van de aandelen bezitten.

#### Art. 86

*§ 1. A judge may not undertake additional employment, except that of a lecturer, lecturer and researcher or researcher, in the aggregate number of working hours not exceeding the number of working hours of a full time employee holding such a post, if such employment does not interfere with the performance of the duties of a judge.*

115. Art. 14, lid 1, DRiG: 'Ein Beamter auf Lebenszeit oder auf Zeit kann zum Richter kraft Auftrags ernannt werden, wenn er später als Richter auf Lebenszeit verwendet werden soll.'

116. Zo volgt uit de questionnaires.

117. Art. 178, lid 3, Poolse Grondwet: 'A judge shall not belong to a political party, a trade union or perform public activities incompatible with the principles of independence of the courts and judges.' Zie ook art. 195, lid 3, Poolse Grondwet.

§ 2. *Neither may a judge take up other jobs or gainful occupations which could interfere with the performance of the duties of a judge, weaken the confidence in his/her independence or prejudice the authority of the office of judge.*

§ 3. *A judge shall not:*

1. *be a member of a management board, supervisory board or auditing committee of a commercial law company,*
2. *be a member of a management board, supervisory board or auditing committee of a cooperative,*
3. *be a member of a foundation conducting a business activity,*
4. *hold more than 10% shares in a commercial law company or more than 10% of its share capital,*
5. *conduct a business activity on own account or on joint account of other persons, or be a manager, representative or attorney in fact in respect of such business activity.*

§ 4. *A court of appeal judge and a regional court judge notify the president of a competent court, and the presidents notify the Minister of Justice, about the intention of a judge to undertake additional employment referred to in § 1, or another job or gainful occupation. A district court judge notifies the president of a competent regional court.*

§ 5. *The president of a competent court with respect to a judge, and the Minister of Justice with respect to the president of a court of appeal and the president of a*

*regional court issue a decision opposing the undertaking of the employment at the post of lecturer, lecturer and researcher or researcher if in his/her opinion undertaking or continuing thereof could interfere with the performance of the duties of a judge, weaken the confidence in his/her independence or prejudice the authority of the office of judge.*

§ 6. *If the president of a court opposed to a judge undertaking additional employment or a job referred to in § 4, the case, at the request of the judge, is decided by the board of a competent court.*<sup>118</sup>

Dezelfde wet legt ook de incompatibiliteit met functies binnen de wetgevende en uitvoerende macht vast. De rechter die lid wordt van het parlement, de senaat of de gemeenteraad moet onmiddellijk het rechtersambt neerleggen. Dat geldt ook voor de rechter die een functie bij een bestuursorgaan gaat vervullen.<sup>119</sup> Omdat het rechtersambt nauwelijks in combinatie met andere functies te vervullen valt, komt het fenomeen van de rechterplaatsvervanger (met uitzondering van de wetenschapper) niet voor. Dat de rechter in beginsel geen nevenfuncties verricht, hoeft niet te betekenen dat hij geen nevenactiviteiten in de maatschappij verricht. Ook art. 86 LCCO gaat er in het tweede en vierde lid vanuit dat deze *job or gainful occupation* bij de president van het gerecht wordt gemeld. Van het Duitse 'nee, onder enkele strikte uitzonderingen', verschuift de systeemwaarborg tegen belangenverstrengeling dan naar

118. Law on Common Courts Organization (Dz. U./Journal of Laws/of 12 September 2001), te raadplegen via [www.krs.pl/en/about-us/legal-acts](http://www.krs.pl/en/about-us/legal-acts) (laatst gecontroleerd op 21 oktober 2013). In het Greco Evaluation Report Poland 2012 wordt naar deze wet verwezen onder de naam Law on the Common Courts' System (LCCS).

119. Art. 98 Law on Common Courts Organization.



'nee geen aanvullende functie, maar er is toestemming mogelijk voor nevenactiviteiten'. Het Franse stelsel kan, naast Polen, onder deze categorie worden geschaard. De Franse wet expliciteert dat de rechterlijke functie onverenigbaar is met de uitoefening van een openbaar ambt, of enige andere professionele of betaalde functie. De rechter kan echter toestemming voor een individuele uitzondering krijgen van de president van het gerecht.<sup>120</sup> Wederom wordt direct een algemene uitzondering gemaakt voor wetenschappelijk (net als literair en artistiek) werk; dat mag de rechter steeds verrichten, zonder dat hij daar voorafgaand toestemming voor nodig heeft.

Art. 8 Ordonnance n° 58-1270

*L'exercice des fonctions de magistrat est incompatible avec l'exercice de toutes fonctions publiques et de toute autre activité professionnelle ou salariée. Des dérogations individuelles peuvent toutefois être accordées aux magistrats, par décision des chefs de cour, pour donner des enseignements ressortissant à leur compétence ou pour exercer des fonctions ou activités qui ne seraient pas de nature à porter atteinte à la dignité du magistrat et à son indépendance, à l'ex-*

*ception des activités d'arbitrage, sous réserve des cas prévus par les dispositions législatives en vigueur.*

*Les magistrats peuvent, sans autorisation préalable, se livrer à des travaux scientifiques, littéraires ou artistiques.<sup>121</sup>*

Naast dit algemene verbod met uitzonderingsmogelijkheid, noemt de wet nog een flink aantal incompatibiliteiten.<sup>122</sup> Zo mag een rechter geen lid zijn van een wet- of regelgevend orgaan, mag hij ook niet rechtspreken in het rechtsgebied waarin hij die functie de laatste vijf jaar heeft vervuld, noch in het rechtsgebied waarin de echtgenoot die functie nu vervult.<sup>123</sup> Ook de functie van advocaat,<sup>124</sup> notaris of deurwaarder is uitgesloten. Bij deze incompatibiliteiten valt op dat zij ook kunnen gelden voor een periode, nadat een van de betrekkingen al is geëindigd. De rechter die met verlof is, of de rechter die gepensioneerd is, moet onder voorwaarden voorgenomen privéactiviteiten bij de minister van Justitie melden. Ook is vastgelegd dat politieke uitlatingen niet passend zijn.<sup>125</sup>

Naast een regeling van de incompatibiliteiten kent elk land, met uitzondering van Engeland,<sup>126</sup> een regeling omtrent verschoning en wraking om een mogelijke belangverstreng-

120. Zie over deze praktijk ook *Project de loi organique relatif au renforcement des obligations déontologiques des magistrats de l'ordre judiciaire* (22 juli 2013), [www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl1321-ei.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl1321-ei.asp).

121. Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

122. Art. 9-12 Ordonnance n° 58-1270.

123. Art. 9 Ordonnance n° 58-1270.

124. Al blijkt uit de questionnaires dat in het strafrecht de mogelijkheid bestaat dat een advocaat participeert, als het gerecht de kamer niet volledig bezet krijgt.

125. Art. 10 Ordonnance n° 58-1270.

126. Zie ook Giessen e.a. 2012, p. 142.

127. Zie voor Polen bijvoorbeeld art. 40-52 Code of Civil Procedure, voor Duitsland par. 42 ZPO en par. 24 StPO. Zie

geling tegen te gaan. In de diverse proceswetten staan dan omstandigheden opgesomd waaronder de rechter zich altijd behoort terug te trekken.<sup>127</sup> Die omstandigheden komen goeddeels overeen; als de rechter of zijn echtgenoot in enige relatie staat met een van de partijen, trekt hij zich terug.

De Poolse Rechsterscode<sup>128</sup> levert verder een bijdrage aan het tegengaan van belangenverstremgeling door niet alleen gedragsregels voor de uitoefening van het rechterlijk ambt te geven, maar ook gedragsregels te specificeren die de rechter buiten dienst in acht moet nemen. Daar staat nog een keer benoemd dat de rechter persoonlijke contacten en economische betrekkingen moet vermijden, die het vertrouwen in zijn persoonlijke onpartijdigheid, dan wel het vertrouwen in (het prestige van) de rechterlijke macht ondermijnen.<sup>129</sup> Opvallend is dat deze gedragsregels zich expliciet uitstrekken tot de directe familie van de rechter. Ook zij mogen bijvoorbeeld geen giften aannemen. Overigens beveelt GRECO aan dat de Poolse Rechsterscode, die de beginselen van de beroepsethiek van rechters bevat, op een zodanige wijze wordt aangepast dat daaruit concreter blijkt welke omstandigheden een gevaar voor belangenverstremgeling opleveren (bijvoorbeeld door te concretiseren wat precies een gift is).<sup>130</sup>

Het bijhouden van een register van nevenfuncties is vooral relevant in landen waarin de rechter daadwerkelijk mogelijkheden heeft om nevenfuncties te vervullen. In Polen houdt in ieder geval de president van het gerecht een bestand bij waarin hoofdgegevens staan over zijn dienstbetrekking en over zijn privérelaties.<sup>131</sup> Ook in Frankrijk wordt voor elke rechter een dergelijk dossier aangelegd, al expliciteert de wet dat informatie over zijn politieke en religieuze oriëntatie en mogelijke betrokkenheid bij de vakbond daarin niet wordt opgenomen.<sup>132</sup> In de rechtercode staat overigens ook uitdrukkelijk dat de rechter lid mag zijn van dergelijke entiteiten.<sup>133</sup> In welke mate de registers openbaar zijn, is ons niet bekend. Ook in Engeland gaan er stemmen op om rechters te verplichten hun belangen te duiden en informatie daarover in een publiekelijk toegankelijk register te ontsluiten.<sup>134</sup> Dat register bestaat nu dus nog niet en, gezien de afwezigheid van aanwijzingen van belangenverstremgeling, ziet GRECO geen aanleiding om Engeland aan te bevelen een dergelijk register beschikbaar te maken.<sup>135</sup>

In het Poolse systeem bestaat, naast de nevenfuncties, uitdrukkelijk aandacht voor de eigendomspositie van de rechter. De rechter moet verklaren omtrent zijn kapitaal, onroerend goed en zijn aandelen- en effectenporte-

voor een rechtsvergelijkend onderzoek naar het instrument van wraking in Giessen e.a. 2012, met in het bijzonder een uitgebreide beschrijving van het Franse en Zwitserse stelsel.

128. ZBIÓR ZASAD ETYKI ZAWODOWEJ SĘDZIÓW.

129. Art. 17 Poolse Rechsterscode.

130. Greco Evaluation Report Poland 2012, p. 38.

131. Art. 67 Law on Common Courts Organization.

132. Art. 12-2 Ordonnance n° 58-1270.

133. [www.conseil-superieur-magistrature.fr/files/recueil\\_des\\_obligations\\_deontologiques\\_des\\_magistrats\\_EN.pdf](http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/files/recueil_des_obligations_deontologiques_des_magistrats_EN.pdf), par. a.21.

134. <http://epetitions.direct.gov.uk/petitions/20058>.

135. Greco Evaluation Report Poland 2012, p. 35.

feuille. Deze informatie wordt niet zonder meer publiekelijk bekendgemaakt, maar dat kan wel.<sup>136</sup> Overigens is een van de aanbevelingen van het GRECO-rapport ten aanzien van Polen dat de vermogensverklaring wordt uitgebreid tot de eigendomspositie van echtgenoten, gezinsleden en andere naaste familieleden. Bovendien beveelt het aan de verklaringen nauwkeuriger te controleren en oppert het om valsheid in dergelijke vermogensverklaringen strafbaar te stellen.<sup>137</sup>

Het Engelse en Deense systeem kennen eveneens systeemwaarborgen tegen belangenverstremgeling, maar deze zijn minder sterk aanzet. Zo kent Engeland regels omtrent incompatibiliteiten<sup>138</sup> en heeft Denemarken een wrakingsregeling,<sup>139</sup> maar het beeld bestaat dat in de praktijk rechters behoorlijke nevenactiviteiten kunnen hebben. In zekere zin kennen beide landen ook rechters-plaatsvervangers; in Engeland moet men dan denken aan *part-time judges* (waaronder advocaten)<sup>140</sup> en in Denemarken aan onder andere (nog) niet voor het leven benoemde rechters, die deels werkzaam zijn in een andere hoedanigheid.<sup>141</sup> Daarnaast blijkt uit de questionnaires dat het in Denemarken voor juristen (bijvoorbeeld uit de wetenschap of het bedrijfsleven) mogelijk is om voor een beperkte periode (gewoonlijk drie tot negen maanden, en dit slechts een- of tweemaal) werkzaam te zijn als *substitute judge*. Gedu-

rende deze periode moet de hoofdbetrekking tijdelijk worden opgegeven.

Denemarken kent in het licht van nevenfuncties en rechters-plaatsvervangers een interessante discussie met bijbehorende systeemwaarborg. Een bekend en bekritiseerd fenomeen betreft *moonlighting*: het bijverdiene door rechters door het vervullen van nevenfuncties. Dit zou de onpartijdigheid van rechters in twijfel kunnen trekken, met name voor rechters die als arbiter of als juridisch adviseur werkzaam zijn. Sinds 2006 moeten alle externe privéactiviteiten van rechters op de website van de *Danish Court Administration* openbaar worden gemaakt, inclusief de daaraan verbonden verdiensten. Er geldt een maximumbedrag dat mag worden bijverdiend. Overschrijdt een rechter die grens, dan geldt als straf een tijdelijke verlaging van het maximumbedrag dat hij mag bijverdienen.<sup>142</sup> In de *Code of Procedure* wordt het freelancewerk van rechters nader gereguleerd.

In Engeland zoekt men de systeemwaarborg in de algemene regels voor belangenverstremgeling. Deze regels staan voornamelijk in de *Guide to Judicial Conduct*.<sup>143</sup> Deze 'zachte' systeemwaarborg wordt versterkt doordat de regels via een formele klachtenprocedure bij het *Office for Judicial Complaints* worden gehandhaafd.<sup>144</sup> De oprichting van het *Office for Judicial Complaints* maakt deel uit van de constitutionele hervormingen van de *Constitu-*

136. Art. 87 Law on Common Courts Organization.

137. Greco Evaluation Report Poland 2012, p. 40 en 43.

138. Het Engelse recht kent bijvoorbeeld een automatische uitsluiting voor rechters van het lidmaatschap van zowel de House of Commons (s 1 en ch 1 van de House of Commons Disqualification Act 1975) als – sinds 2005 – van de House of Lords (s 137(3) CRA 2005).

139. Zie ook Giessen e.a. 2012, p. 126 e.v.

140. Zie voor Engeland daarover uitgebreider Gillespie 2007, p. 216-218.

*tional Reform Act* uit 2005 en beoordeelt in hoeverre disciplinaire maatregelen van de *Lord Chief Justice* en de *Lord Chancellor* tegen rechters zijn geoorloofd. Op deze manier kan een partij officiële erkenning krijgen van het wangedrag van de rechter tijdens de behandeling van zijn zaak. Nadere systeemwaarborgen om mogelijke belangenverstremming bij de rechter-plaatsvervanger tegen te gaan, lijkt het Engelse recht niet te bieden. Interessant om op te merken is dat de rechtspraak binnen het Verenigd Koninkrijk bijzonder hoog scoort in de rapporten van Transparency International<sup>145</sup> en GRECO. Kijkt men alleen naar de mate waarin systeemwaarborgen in wettelijke regels zijn vastgelegd, dan zou men die waardering niet direct verwachten. Beide organisatie hechten echter veel belang aan:

- de lange traditie van een onafhankelijke rechterlijke macht;
- het grote vertrouwen dat de maatschappij in hen heeft;
- de uitgebreide motivering die rechterlijke oordelen krijgen;
- de grote mate waarin informatie over de rechterlijke macht (zoals ook vertegenwoordiging van de verschillende geslachten en de etniciteit) actief publiekelijk wordt ontsloten.

## Resumerend

Vergelikt men de Nederlandse regeling van de rechterlijke nevenfuncties met die in andere landen, dan valt het Nederlandse uitgangspunt 'ja, tenzij' op. In alle landen bevat de constitutie meer incompatibiliteiten dan de Nederlandse Grondwet. Duitsland, Polen en Frankrijk staan als hoofdregel nevenfuncties niet toe, met uitzondering van de academische functie. Uit de questionnaires komt die uitzondering als onomstreden naar voren. Nederland lijkt relatief voorop te lopen in het bijhouden van een openbaar register van rechterlijke nevenfuncties, maar daarbij moet worden aangetekend dat de ruime mogelijkheid voor nevenfuncties ook eerder tot openbaarmaking noopt. Verschillende landen laten andere of aanvullende systeemwaarborgen zien om belangenverstremming tegen te gaan. Zo is er in Polen en Denemarken meer aandacht voor de financiële positie van de rechter, waarbij hij gehouden is zijn financiële belangen te duiden en openbaar te maken. Ook besteden sommige landen meer aandacht aan de positie van de partner of andere naaste familieleden van de rechter. Zo strekt de Poolse Rechterscode zich tot hen uit en kan de functie van de partner van de Franse rechter meebrengen dat hij in dat rechtsgebied de rechtsprekende taak niet kan vervullen. In Frankrijk bestaat verder bijzondere aandacht voor mogelijke belangenverstrenging

141. Giessen e.a. 2012, p. 126.

142. Zo blijkt uit de questionnaires.

143. Zie verder het Greco Evaluation Report United Kingdom 2012, p. 33, waaruit blijkt dat vooral *soft law* en praktijk een rol spelen.

144. Zie de interviews met Turenne, p. 4 en Gee, p. 3.

145. Transparency International UK 2011, p. 44 e.v.; Transparency International Poland 2012, p. 2.

ling, ook nadat een bepaalde functie al is neergelegd.

### 4.3 Zaakstoedeling

De toedeling van rechtszaken aan rechters verloopt in de meeste landen meer transparant dan in Nederland. De landen Duitsland, Denemarken, Polen en Frankrijk kennen regelgeving waarin de hoofdregels van zaakstoedeling zijn vastgelegd. Het ene stelsel biedt meer rechtszekerheid dan het andere stelsel. Daarbij speelt niet alleen de aard van de regelgeving een rol, maar ook de standaardisering die in de praktische uitvoering is doorgevoerd. Duitsland en Denemarken komen wat dat betreft uit de rechtsvergelijking sterk naar voren. Overigens heeft al eerder een vrij uitgebreid onderzoek naar de wijze van zaakstoedeling in verschillende Europese landen plaatsgevonden.<sup>146</sup>

Zoals in de vorige paragraaf al is aangestipt, wordt het Duitse grondrecht op berechting door 'de wettelijke rechter' (art. 101 GG) in verband gebracht met het onderwerp van zaakstoedeling. Het grondrecht impliceert dat elke burger vooraf moet kunnen bepalen hoe zijn zaak bij een bepaalde rechter terechtkomt. Ook moet het gevaar dat zaken om oneigenlijke redenen *ad hoc* aan een bepaalde rechter worden toebedeeld zo goed als uitgesloten zijn.<sup>147</sup> De plicht van het gerecht tot het vaststellen van een zaakstoede-

lingsplan is neergelegd in § 21 *Gerichtsverfassungsgesetz* (GVG):

#### § 21e

- (1) *Das Präsidium bestimmt die Besetzung der Spruchkörper, bestellt die Ermittlungsrichter, regelt die Vertretung und verteilt die Geschäfte. Es trifft diese Anordnungen vor dem Beginn des Geschäftsjahres für dessen Dauer. Der Präsident bestimmt, welche richterlichen Aufgaben er wahrnimmt. Jeder Richter kann mehreren Spruchkörpern angehören.*
- (2) *Vor der Geschäftsverteilung ist den Richtern, die nicht Mitglied des Präsidiums sind, Gelegenheit zur Äußerung zu geben.*
- (3) *Die Anordnungen nach Absatz 1 dürfen im Laufe des Geschäftsjahres nur geändert werden, wenn dies wegen Überlastung oder ungenügender Auslastung eines Richters oder Spruchkörpers oder infolge Wechsels oder dauernder Verhinderung einzelner Richter nötig wird. Vor der Änderung ist den Vorsitzenden Richtern, deren Spruchkörper von der Änderung der Geschäftsverteilung berührt wird, Gelegenheit zu einer Äußerung zu geben. (...)*
- (7) *Das Präsidium entscheidet mit Stimmenmehrheit. § 21i Abs. 2 gilt entsprechend.*
- (8) *Das Präsidium kann beschließen, dass Richter des Gerichts bei den Beratungen und Abstimmungen des Präsidiums für die gesamte Dauer und zeitweise zugegen sein können. § 171b gilt entsprechend.*

146. Langbroek & Fabri (red.) 2007.

147. Zie voor een uitgebreide behandeling van de zaakstoedelingspraktijk Dyrchs e.a. 2007, p. 215-231.

148. Seibert-Fohr 2012, p. 482.

149. Dyrchs e.a. 2007, p. 222 en 227; doorgaans zijn twee concrete rechters aangewezen die bij verhindering de rechter vervangen (bijvoorbeeld op basis van alfabetische volgorde).

(9) *Der Geschäftsverteilungsplan des Gerichts ist in der von dem Präsidenten oder aufsichtführenden Richter bestimmten Geschäftsstelle des Gerichts zur Einsichtnahme aufzulegen; einer Veröffentlichung bedarf es nicht.*

De wet legt zodoende vast dat het presidium van elk Duits gerecht een zaakstoedelingsplan opstelt. Het presidium bestaat uit een president en maximaal tien andere rechters, naargelang de grootte van het gerecht. Het plan wordt voorafgaand aan het boekjaar vastgesteld. De president legt vast welke taken hijzelf uitoefent. Het presidium beslist bij meerderheid, waardoor de president van het gerecht dus niet zelfstandig bepaalt welke zaken hij zelf zal behandelen. Dat ziet men expliciet als een waarborg tegen *biased* besluitvorming.<sup>148</sup> Ook valt op dat rechters ten aanzien van de zaakstoedeling een grote mate van inspraak hebben (zie lid 2 en 8). De wettelijke regeling geeft aan de gerechten flexibiliteit, in die zin dat het niet voorschrijft volgens welke regels zij kamers moeten samenstellen en daaraan zaken moeten toewijzen. Anderzijds is de flexibiliteit beperkt, omdat alleen van het plan mag worden afgeveken op grond van de in het derde lid genoemde omstandigheden. Dan gaat het om over- en onderbelasting van de kamer of de individuele rechter, dan wel zijn langdurige verhindering. Dat klinkt wellicht als een ruimshartige uitzondering, maar dat is het in de praktijk niet, omdat het gerecht in het zaaks-

toedelingsplan al een abstracte regel moet opnemen over de vervanging van rechters bij verhindering.<sup>149</sup> Bovendien eist de rechtspraak dat het presidium het besluit tot wijziging van de zaakstoedeling en de toewijzing aan een nieuwe rechter afdoende motiveert.<sup>150</sup>

Hoewel de presidia van de gerechten in beginsel vrij zijn om eigen criteria voor de toewijzing op te stellen, geldt er wel een aantal beginselen dat deze vrijheid inperkt. Zo bestaat het *Jährlichkeitsprinzip* (het plan moet voor één jaar worden opgesteld en niet voor twee jaar of voor een halfjaar) of het *Prinzip der Abstraktion und Vorausbestimmbarkeit* (aan de hand van abstracte, objectieve en transparante criteria moet vooraf duidelijk zijn welke rechter welke zaak krijgt en dit moet achteraf ook controleerbaar zijn). Bij deze beginselen wordt uitdrukkelijk aangegeven dat de ondersteuning, zoals de griffie, geen enkele invloed op de zaakstoedeling mag uitoefenen.<sup>151</sup> Deze beginselen worden in de rechtspraak afgeleid uit het algemene art. 21 GVG.<sup>152</sup> In het zaakstoedelingsplan kan rekening worden gehouden met de benodigde expertise door verschillende categorieën van zaken te definiëren en daarvoor speciale kamers toe te wijzen. Vooral op het gebied van het bestuursrecht lijkt die verregaande opsplitsing in specialisaties plaats te vinden.<sup>153</sup> In het familierecht wordt er verder rekening mee gehouden dat personen die al eerder met de familierechter in aanraking zijn geweest, in beginsel dezelfde rechter krijgen toegewezen.<sup>154</sup>

150. Seibert-Fohr 2012, p. 483.

151. Dyrchs e.a. 2007, p. 222.

152. Dyrchs e.a. 2007, p. 222-223 en Seibert-Fohr 2012, p. 482.

153. Dyrchs e.a. 2007, p. 226.

154. Dyrchs e.a. 2007, p. 227.

Voor de concrete toedeling van zaken gebruiken gerechten een verdeelsleutel (*Turnus*), die meestal werkt op basis van letters en cijfers. Partijen bij een geschil kunnen op verzoek een exemplaar van het plan ontvangen. Het gerecht stuurt op eigen initiatief het plan naar het hogere gerecht en naar de plaatselijke balie. Tegenwoordig wordt dit plan ook vaak online geplaatst.<sup>155</sup> Zit er een andere rechter op de zaak dan vooraf uit de verdeelsleutel blijkt en is onvoldoende gemotiveerd hoe de toewijzing aan de nieuwe rechter heeft plaatsgevonden, dan kan een partij bij het begin van de zitting, dan wel in hoger beroep daarover klagen. Niet elke onduidelijkheid of elk foutje in de zaaktoedeling leidt tot de conclusie dat de toewijzing onconstitutioneel was; de onzorgvuldige interpretatie en toepassing van de toedelingsregels moet 'roekeloos' van aard zijn.<sup>156</sup> Uit de antwoorden van de respondenten komt naar voren dat men tevreden is met dit systeem. De wettelijke regeling vormt geen onderwerp van discussie. Slechts bij hoge uitzondering wordt door partijen over de toepassing van het zaakstoedelingsplan geprocedeerd. Deze bevinding komt ook terug in het onderzoek van Langbroek en Fabri uit 2007.<sup>157</sup>

Denemarken vormt een interessant land om de Duitse wijze van zaakstoedeling mee te contrasteren. Weliswaar is er een wettelijke regel die de wijze van zaakstoedeling bepaalt,

maar deze houdt niet veel meer in dan dat de president van het gerecht, na raadpleging van de rechters, de zaken toewijst.<sup>158</sup> Al is er tussen Scandinavische juristen weleens gediscussieerd over de kwetsbaarheden bij zaakstoedeling, over het algemeen is de toewijzing van zaken géén issue.<sup>159</sup> Men probeert een evenwicht te vinden tussen at random zaakstoedeling en een toedelingswijze waardoor de financiële middelen van het gerecht zo efficiënt mogelijk worden gebruikt. De randomisatie is eenvoudig mogelijk doordat de *Danish Court Administration* een elektronisch *case assignment program* heeft ontwikkeld. Het is aan de keuze van het gerecht of het gebruik wil maken van dit computerprogramma. In de praktijk gebruiken vooral de grotere gerechten dit systeem. Het programma verdeelt de zaken at random over alle afdelingen binnen het gerecht. Het programma kent per zaak punten toe, waarna de afdeling met het minste aantal punten de zaak krijgt toegewezen. Bij speciale zaken vindt de zaakstoedeling handmatig plaats. Daarbij moet men denken aan zeer urgente zaken, die de president toewijst aan de afdeling die daarvoor als eerste ruimte in het rooster heeft, of aan omvangrijke zaken die veel meer tijd dan gemiddeld in beslag zullen nemen. Bij deze handmatige toedeling door de president gaat het alleen om het belang van tijdige rechtspraak en een efficiënte inzet van mens en middelen. De vereiste deskundigheid lijkt nagenoeg

155. Zie bijvoorbeeld voor het *Landgericht Berlin* op

[www.berlin.de/sen/justiz/gerichte/landgericht/taetigkeit/geschaeftsverteilungsplaene/](http://www.berlin.de/sen/justiz/gerichte/landgericht/taetigkeit/geschaeftsverteilungsplaene/).

156. Dyrchs e.a. 2007, p. 224.

157. Langbroek & Fabri (red.) 2007, p. 229.

158. In par. 2a, 6 en 9 *Danish Administration of Justice Act (Retsplejeloven)*.

159. Smith 2007, p. 85 en 100. Dit komt ook naar voren in de questionnaires.

160. Smith 2007, p. 88 en 89.

geen rol te spelen,<sup>160</sup> wat op zich aansluit bij het Deense stelsel van algemene rechtspraak. Daarop bestaat wel kritiek, wat in het bijzonder in verband wordt gebracht met het fenomeen van (een vorm van) rechter-plaatsvervanger. Zoals in paragraaf 4.2 is beschreven, spreken in het Deense systeem rechters recht die nog niet zijn benoemd (een soort raio's) en tijdelijke rechters, die voor een korte periode als rechter zijn benoemd. Uit een onderzoek in 1993 bleek dat in ongeveer 40% van de gevallen *non-appointed judges* de leiding hadden in zaken, wat nog steeds het geval lijkt te zijn. Op dat fenomeen kan men hoe dan ook kritiek hebben, maar die kritiek verzwaart bij een at random zaakstoedeling. Zo kunnen te complexe zaken bij deze categorie van rechters terecht komen, dan wel kan een bepaald type zaak nooit bij hen terechtkomen, terwijl dat uit het belang van opleiding wel wenselijk zou zijn.<sup>161</sup>

Duitsland en Denemarken laten allebei een stelsel zien waarin als systeemwaarborg voorop staat dat zaken volledig *at random* aan rechters worden toebedeeld. In Duitsland vormt de wettelijke regeling, waaronder de plicht een jaarlijks zaakstoedelingsplan vast te stellen, de systeemwaarborg. In Denemarken functioneert primair het computerprogramma

als die systeemwaarborg. Uiteraard laten beide landen ook verschillen zien. In het Duitse systeem wordt door de opsplitsing in vrij specifieke kamers zeer zeker rekening gehouden met de benodigde expertise; in het Deense stelsel gebeurt dat niet, waar nu juist de (spaarzame) kritiek zich op richt. Verder valt op dat in het Duitse systeem afwijkingen nagenoeg onmogelijk zijn, waar dat in het Deense stelsel wel gewoon kan. Dit verschil vindt zijn oorsprong in het al dan niet bestaan van een grondwettelijk recht op de wettelijke rechter.

Een bestudering van het Franse en Poolse systeem levert weinig nieuwe inzichten op. In beide stelsels geeft de wettelijke regeling primair aan wie de bevoegdheid tot zaakstoedeling toekomt; meer inhoudelijke criteria worden echter nagenoeg niet gegeven (met uitzondering van het Poolse strafrecht). Wel is bepaald dat, net zoals in Duitsland, jaarlijks de zaakstoedelingswijze wordt vastgesteld.<sup>162</sup> In Frankrijk zijn regels voor de zaakstoedeling te vinden in de wet op de rechterlijke organisatie (*Code de l'organisation judiciaire*).<sup>163</sup> Deze regels laten aan de president van de betreffende gerechten veel vrijheid en bevatten geen inhoudelijke criteria voor de toedeling. Deze zaakstoedelingsregels zijn dan ook

161. Smith 2007, p. 88 en 101.

162. L.710-1 COJ.

163. L.710-1 COJ: 'Avant le début de l'année judiciaire, le premier président de la Cour de cassation, le premier président de la cour d'appel, le président du tribunal supérieur d'appel, le président du tribunal de grande instance, le président du tribunal de première instance et le magistrat chargé de la direction et de l'administration du tribunal d'instance fixent par ordonnance la répartition des juges dans les différents services de la juridiction dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.' Dit is verder uitgewerkt in R.311-23. Zie voor het strafrecht ook art. 83 Code de procédure pénale: 'Lorsqu'il existe dans un tribunal plusieurs juges d'instruction, le président du tribunal ou, en cas d'empêchement, le magistrat qui le remplace, désigne, pour chaque information, le juge qui en sera chargé. Il peut établir, à cette fin, un tableau de roulement.'



niet geschreven met het oog op het vergroten van de rechterlijke onafhankelijkheid en integriteit, maar beogen de gelijke taakverdeling tussen rechters onderling te waarborgen.<sup>164</sup> De zaakstoedeling staat nauwelijks in de belangstelling in de Franse literatuur. In Polen bestaan diverse regelingen, maar de diversiteit is groot en er bestaat behoorlijk wat ruimte om af te wijken. Voor rechtbanken is sinds 2011 in de *Law on Common Courts Organization* een hoofdregel vastgelegd, die enige verwantschap toont met de Duitse regel dat jaarlijks een plan moet worden gemaakt.<sup>165</sup> Deze verdeling wordt verder ingevuld met een wetboek van strafprocesrecht en verschillende ministeriële regelingen.<sup>166</sup> De strafrechtelijke regeling is het meest uitgebreid. De president van het gerecht wijst de zaken toe op basis van een alfabetische lijst van rechters van de betreffende sectie en de volgorde van binnenkomst van de zaken (zonder geautomatiseerd systeem). Op deze zaakstoedelingswijze kan een uitzondering worden gemaakt in geval van verhindering door ziekte of vanwege andere bijzondere omstandigheden.<sup>167</sup> Daarnaast kan op verzoek van een partij de zaakstoedeling plaatsvinden op basis van loting, in zaken waarin een gevangenisstraf

van 25 jaar of meer kan worden opgelegd.<sup>168</sup> Voor civiele zaken gelden er flexibelere regels, waarbij een *at random* toedeling niet is gegarandeerd. De sectorvoorzitter wijst de zaken toe en komt daarbij een discretionaire bevoegdheid toe, wat tot weinig transparantie leidt. In de literatuur bestaat kritiek op het willekeurige onderscheid dat tussen strafrechtelijke en civiele zaken wordt gemaakt, waarbij er vanuit de eis van de rechterlijke onpartijdigheid een voorkeur voor het strafrechtelijke systeem lijkt te bestaan.<sup>169</sup>

In Engeland bestaan, net zoals in Nederland, nauwelijks wettelijke regels over de toedeling van zaken aan rechters. Op het niveau van de afzonderlijke rechterlijke colleges is steeds de president verantwoordelijk voor de zaakstoedeling, waarbij hem grote discretie toekomt. In de praktijk worden de zaken uiteindelijk verdeeld door zogenoemde *listing officers*, met als doel de behandeling van de zaken zo efficiënt mogelijk te laten verlopen.<sup>170</sup> Toch levert de vergelijking nog één interessante systeemwaarborg op: een systeem waaruit blijkt welke rechter op een bepaalde deskundige heeft te gelden. De hoofdverantwoordelijke voor de verdeling van zaken is de *Lord*

164. Marshall e.a. 2007, p. 190.

165. Art. 22 par. 1a: 'The president of the court of appeal determines the allocation of duties in the court of appeal, and the president of the regional court determines the distribution of duties in the regional court and district courts acting within the court circuit by the end of November each year at the latest. It also determines the rules of substitution for judges and court referendaries as well as the rules of assignment of cases to particular judges and court referendaries, unless the act provides otherwise.'

166. Zie hierover uitgebreider in het Greco Evaluation Report Poland 2012.

167. Art. 351 par. 1 Code on Criminal Procedure (CCP). 'A judge or judges called on to hear the case shall be designated in line with the sequence of the cases submitted, from a roll of judges of the given court or department, known to the parties. Deviation from this rule is only allowed in the event of a judge's illness or other important obstacle, which should be noted in the order designating the date of hearing.'

168. Art. 351 par. 1 CCP.

*Chief Justice*, die per categorie zaak het vereste niveau van de rechter vaststelt.<sup>171</sup> Hij kan in dit verband individuele rechters aanwijzen (een *ticket* geven) voor het behandelen van een bepaalde zaak.<sup>172</sup> Hij zal dat bijvoorbeeld doen als voor de behandeling van een zaak bijzondere expertise is vereist, die alleen bij een klein aantal rechters berust. Zo kunnen standaarden worden ontwikkeld voor deskundigheid. In welke mate *ticketing* daadwerkelijk als een systeemwaarborg kan worden gezien, is niet geheel duidelijk. Het is niet eenvoudig meer informatie te vinden over de vraag welke standaarden worden aangelegd en welke concrete rechters over een ticket beschikken.

## Resumerend

Dat Nederland niet over een *at random* wijze van zaakstoedeling beschikt, komt uit de rechtsvergelijking niet als bijzonder uitzonderlijk naar voren. Alle landen hebben de bevoegdheid tot zaakstoedeling in wetgeving geëxpliciteerd, maar laten de daarvoor geldende normen vaak niet-geregeld. Dat heeft tot gevolg dat in veel landen de zaakstoedeling mede afhankelijk is van de wijze waarop de president van het gerecht invulling geeft

aan zijn discretionaire bevoegdheid. Duitsland valt op omdat daar de *at random* zaakstoedeling als een fundamenteel constitutioneel rechterlijk element wordt gezien. In andere landen is dat veel minder het geval, al is voor het Poolse strafrecht en de grotere Deense gerechten ook voor *at random* zaakstoedeling gekozen. In het Deense geval geschiedt dat niet zozeer door wettelijke regels, als wel door een geautomatiseerd verdelingssysteem. Op zich kan de zaakstoedelingswijze zo worden vormgegeven dat met deskundigheid wordt rekening gehouden, met name door het instellen van verschillende specialistische kamers.

## 4.4 Maatregelen inzake proceseconomie

In elk rechtsstelsel geldt dat de financiële middelen die beschikbaar zijn voor de rechtspraak niet onbeperkt zijn. Zeker in tijden van economische recessie valt te verwachten dat in landen verschillende initiatieven ontstaan en maatregelen worden getroffen om de kosten verbonden aan rechtspraak in de hand te houden. Snelle, eenvoudige procedures zouden zo'n kostenbesparing kunnen opleveren. Maar deze maatregelen hoeven niet alleen

169. Bodnar & Bojarski 2012, p. 167.

170. Turenne 2012, p. 708-710.

171. Zie uitgebreider over de zaakstoedeling in Engeland in Shetreet & Turenne 2013, p. 89 e.v.

172. Dit blijkt uit een tussen de Lord Chief Justice en de Lord Chancellor afgesloten overeenkomst (Concordat) uit 2004 waarin de verdeling van bevoegdheden tussen beide functionarissen is neergelegd. Zie 2004 Concordat, par. 36-38: 'Allocation of work to courts/judges. 36. The judges are responsible for deciding on the assignment of cases to particular courts and the listing of those cases before particular judges, working with the Court Service (Secretary of State) as at present. 37. The Lord Chief Justice will be responsible, after consultation with the Secretary of State, for deciding the level of judge appropriate to hear particular classes of case (including the issuing of Practice Directions in that regard). 38. The Lord Chief Justice will be responsible, after consultation with the Secretary of State as to for example, numbers, criteria, levels, for the authorisation of individual judges to hear specified cases or classes of case.'

door financiële motieven te worden ingegeven. Ook het belang van rechtspraak binnen een redelijke termijn, zoals vereist door art. 6 EVRM, kan maatregelen vorderen. Wat dat betreft biedt het knelpunt 'proceseconomische maatregelen' een diffuse categorie van nogal uiteenlopende initiatieven. Maatregelen die in paragraaf 4.1 de revue passeerden, waren onder andere diverse maatregelen om:

- het werk van rechters op snelheid en efficiëntie te monitoren;
- het werk te versnellen;
- voorwaarden te stellen aan de financiering van de rechtspraak;
- een gedeelte van de rechterlijke ondersteuning te privatiseren.

De beschrijving van die diverse debatten wordt hier niet herhaald. In deze paragraaf staat de vraag centraal of landen systeemwaarborgen hebben om met proceseconomische maatregelen om te gaan.

Allereerst kunnen landen systeemwaarborgen in hun grondwet hebben opgenomen. Zo verschilt het nogal per land in welke mate de constitutie bepalingen bevat die de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht verder uitwerken en garanderen. Vervolgens is dan een constitutioneel hof nodig dat de handhaving van de die waarborgen kan afdwingen. Zo zijn bijvoorbeeld in Polen de taak en de bevoegdheden van de Poolse Raad voor de Rechtspraak in de Grondwet neergelegd.<sup>173</sup> Is de Raad voor de Rechtspraak van oordeel dat regelgeving de onafhankelijkheid van de

rechterlijke macht in gevaar brengt, dan kan de raad de zaak voorleggen aan het constitutioneel hof, dat de regelgeving toetst op conformiteit met de Grondwet. Zo is aan het hof al eens de vraag voorgelegd of bepaalde maatregelen van de minister van Justitie om financiële controle op de gerechten uit te oefenen interfereren met de rechterlijke onafhankelijkheid. Een bepaling die vertegenwoordigers van de uitvoerende macht de bevoegdheid gaf om achterliggende documenten op te vragen in zaken waarin de rechter oordeelde dat de betaling van het griffierecht achterwege kon blijven, werd in strijd met de constitutie geacht. Dat lot deelde ook een bepaling die de minister van Financiën een onbeperkte toegang gaf tot documenten binnen het gerecht, om financiële controle op gerechten uit te kunnen oefenen.<sup>174</sup> Tegelijkertijd bindt constitutionele toetsing de eigen bevoegdheden van de Raad voor de Rechtspraak in. Zo oordeelde het constitutionele hof dat de raad in strijd met de Grondwet handelt wanneer het acties ondersteunt die de uniforme uitleg van rechtsvragen nastreven.<sup>175</sup> Die inhoudelijke inmenging met rechtspraak staat op gespannen voet met de rechterlijke onafhankelijkheid.

Een volgende systeemwaarborg tegen oneigenlijke productiedruk is gelegen in de organisatie van het beheer van de rechtspraak. Legt men die beheerstaak volledig in handen van een van de andere staatsmachten, dan komt de rechterlijke onafhankelijkheid al snel in gevaar; zelfbestuur door rechters versterkt

173. Art. 186 en 187 Poolse Grondwet.

174. Bodnar & Bojarski 2012, p. 677.

de onafhankelijkheid. In dat kader is in Polen voorgesteld om de begrotingsvoorstellen niet langer via de minister van Justitie te laten verlopen, maar om de Raad voor de Rechtspraak direct budgetvoorstellen te laten indienen bij het parlement.<sup>176</sup> Duitsland neemt een wat bijzondere positie in, omdat het als enige land in de rechtsvergelijking geen Raad voor de Rechtspraak kent. De rechtbanken van de deelstaten worden in het algemeen beheerd door de ministeries van Justitie van de deelstaten. Op bondsniveau is de bondsminister van Justitie hoofdzakelijk verantwoordelijk. Het feit dat het beheer van de rechtbanken rechtstreeks in de handen ligt van de uitvoerende macht is in Duitsland momenteel onderwerp van controverse, waarbij de beroepsgroep om meer autonomie en zelfbestuur vraagt. Volledig zelfbestuur ligt echter gevoelig, omdat men ook hecht aan democratische besluitvorming en verantwoording over het beheer binnen een democratisch gekozen orgaan.<sup>177</sup> Of en op welke wijze het beheer gaat veranderen, is nog niet duidelijk. Omdat de rechterlijke macht in Duitsland hoog in maatschappelijk aanzien staat en omdat de leden van alle staatsmachten doordrongen zijn van het grote belang van rechterlijke onafhankelijkheid, lijken uiteindelijk de zorgen om het beheer door de uitvoerende macht beperkt.<sup>178</sup> Een minister die met voorstellen te zeer treedt in de rechterlijke onafhankelijkheid, zou al snel voor druk op zijn aftreden moeten vrezan.<sup>179</sup> De echte systeemwaarborg

tegen oneigenlijke druk van buiten is gelegen in de persoon van de rechter. De bedreiging door proceseconomische maatregelen wordt op deze wijze in verband gebracht met de waarborgen betreffende selectie en opleiding voor en toelating tot de rechterlijke macht. Ook het promotiebeleid is dan relevant.

*'According to some commentators the highest risk to judicial independence is posed by the judiciary itself. Court presidents with their assessment competence play a significant role in promotions. Though appraisals can be challenged in court there is a risk that oversight may prompt judges to follow a particular line of reasoning to satisfy their superiors. Accordingly there is a widely held belief among judges that judges in Germany are the most independent in the world, but only if they do not seek promotion.'*<sup>180</sup>

Naast systeemwaarborgen als constitutionele toetsing, zelfbestuur en personeelsbeleid zijn er uiteraard ook andere maatregelen mogelijk om de (financiële) druk op de rechtspraak te verlichten en tegen te gaan. Zo ziet men in Denemarken de beperking van de rechterlijke nevenactiviteiten als een dergelijke maatregel. Uit de questionnaires komt naar voren dat Deense rechters vooral onder productiedruk staan, omdat rechters relatief veel bijverdiennen. Deze werkzaamheden buiten de deur kunnen een negatieve invloed hebben op de

175. Bodnar & Bojarski 2012, p. 673.

176. Bodnar & Bojarski 2012, p. 677.

177. Seibert-Fohr 2012, p. 463.

178. Seibert-Fohr 2012, p. 505.

179. Seibert-Fohr 2012, p. 501.

180. Seibert-Fohr 2012, p. 507.

doorlooptijden van zaken. Een financiële begrenzing van wat een rechter mag bijverdienen, gaat zo niet alleen belangenverstrengeling tegen, maar beschermt de rechter in zekere zin tegen een te hoge werkdruk. Daarnaast kan een land maatregelen ontwerpen ter versnelling van de rechtspraak, die niet in handen van het bestuur worden geplaatst, maar in handen van procespartijen. Zo is denkbaar dat wanneer procespartijen gemakkelijker over trage rechtspraak kunnen klagen en middelen hebben om het geding te versnellen, de noodzaak tot bestuurlijke monitoring en controle verkleint. Hoewel maatregelen tot invoering van een klachtrecht en recht op compensatie bij rechterlijke traagheid in Duitsland op verzet stuiten, geven deze maatregelen niet aan andere staatsmachten bevoegdheden om de rechterlijke taakvervulling te beïnvloeden.

### Resumerend

Rechters die bij hun taakvervulling druk voelen vanwege proceseconomische maatregelen, is geen uniek Nederlands fenomeen. In bijna elk land bestaat wel een discussie over de financiering van de rechtspraak en de maatregelen die de overheid treft om processen snel en tegen redelijke kosten te laten verlopen. Allereerst kan toetsing door een constitutioneel hof als een systeemwaarborg worden gezien. Een hof dat de bevoegdheid heeft om te toetsen of regelgeving in strijd komt met de rechterlijke onafhankelijkheid, kan paal en perk stellen aan maatregelen vanuit de uitvoerende macht. Vooral in Polen

vervult het constitutionele hof die taak. Daarnaast kan een systeemwaarborg worden gevonden in de samenstelling van het bestuur van het gerecht, bijvoorbeeld door uitsluitend leden uit de rechterlijke macht in het bestuur te laten plaatsnemen. Een andere belangrijke systeemwaarborg vormt de arbeidspositie van de rechter en met name het gevoerde personeelsbeleid. Dat is immers van invloed op de mate waarin de individuele rechter zich onder druk laat zetten door proceseconomische maatregelen en in welke mate hij wordt beloond bij het voorrang geven aan managementdoeleinden dan wel aan de inhoudelijke zorgvuldigheid van zijn rechterlijk oordeel. Naast deze systeemwaarborgen zijn verschillende andere maatregelen denkbaar die de (financiële) druk op de rechtspraak verlichten.

### 4.5 Bevindingen

In deze paragraaf worden de eerste bevindingen genoemd als wij de in het voorgaande beschreven systeemwaarborgen in de vijf onderzochte landen leggen naast de in hoofdstuk 3 in Nederland gesignaleerde knelpunten. Hierbij moet worden aangetekend dat de finale analyse hiervan, en in het bijzonder of de Nederlandse systeemwaarborgen naar aanleiding hiervan aanpassing behoeven, in het slothoofdstuk 5 uitgebreider aan de orde zal komen.

Voor de bevindingen per land wordt verwezen naar de resumerende overwegingen aan het eind van de beschrijving van het betreffende

land. Als we die bevindingen samenvoegen, dan valt het volgende op.

Duitsland en Polen kennen de sterkste (grond) wettelijke verankering van de kernwaarden onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechtspraak. Dit lijkt alles te maken te hebben met het willen afrekenen met het voorafgaande totalitaire regime in beide landen. Daarbij is er in Polen ook veel aandacht voor niet-bindende codes en richtlijnen voor rechterlijke integriteit (met het oog op de bestrijding van corruptie), terwijl men hiermee in Duitsland juist zeer terughoudend is. De aarzeling in Duitsland op dit punt wordt ingegeven door de sterke gehechtheid aan de rechterlijke onafhankelijkheid, die maakt dat mogelijke beperkingen daarop in de (grond) wet moeten zijn neergelegd.

In Frankrijk bestaat er juist veel aandacht voor (niet-bindende) regels voor rechterlijke integriteit, zoals loyaliteit. De overige actuele discussie daar, over de organisatie van de Franse Raad voor de Rechtspraak en het Openbaar Ministerie lijken grotendeels aan Nederland voorbij te gaan.

Engeland kenmerkt zich door relatief weinig gecodificeerde constitutionele regels, hoewel met de belangrijke constitutionele hervormingen van 2005 er wel meer waarborgen wettelijk zijn verankerd. Daarnaast bestaan er in de jurisprudentie ontwikkelde regels en niet-bindende codes, richtlijnen, die ervoor zorgen dat in de praktijk de kernwaarden goed nagevolgd lijken te worden (zie ook het rapport van Transparency International). *Hot issue* daar is wel de wijze van benoeming van rech-

ters en de nog steeds belangrijke rol van de minister van Justitie daarbij, een discussie die in Nederland niet prominent wordt gevoerd. In Denemarken lijkt na een, volgens sommigen, overgevoeligheid als het gaat om de vermenging van diverse rechterlijke functies (in vooronderzoek en daarna) na de Straatsburgse veroordeling in de zaak *Hauschildt*, de rust op het terrein van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechtspraak teruggekeerd. Wel is er een aantal hierna te noemen interessante discussies op het terrein van rechterlijke nevenfuncties.

Voor de drie geselecteerde knelpunten gaat het om de volgende bevindingen die al zijn te vinden in de betreffende subparagrafen en die wij hier graag herhalen.

## Rechterlijke nevenfuncties

Vergelijkt men de Nederlandse regeling van de rechterlijke nevenfuncties met die in andere landen, dan valt het Nederlandse uitgangspunt 'ja, tenzij' op. In alle landen bevat de constitutie meer incompatibiliteiten dan de Nederlandse Grondwet. Duitsland, Polen en Frankrijk staan als hoofdregel nevenfuncties niet toe, met uitzondering van de academische functie. Uit de questionnaires komt die uitzondering als onomstreden naar voren. Nederland lijkt relatief voorop te lopen in het bijhouden van een openbaar register van rechterlijke nevenfuncties, maar daarbij moet worden aangetekend dat de ruime mogelijkheid voor nevenfuncties ook eerder tot openbaarmaking noopt. Verschillende landen laten

andere of aanvullende systeemwaarborgen zien om belangenverstrengeling tegen te gaan. Zo is er in Polen en Denemarken meer aandacht voor de financiële positie van de rechter, waarbij hij gehouden is zijn financiële belangen te duiden en openbaar te maken. Ook besteden sommige landen meer aandacht aan de positie van de partner of andere naaste familieleden van de rechter. Zo strekt de Poolse Rechterscode zich tot hen uit en kan de functie van de partner van de Franse rechter meebrengen dat hij in dat rechtsgebied niet de rechtsprekende taak kan vervullen. In Frankrijk bestaat verder bijzondere aandacht voor mogelijke belangenverstrengeling, ook nadat een bepaalde functie al is neergelegd.

### Zaakstoedeling

Dat Nederland niet over een *at random* wijze van zaakstoedeling beschikt, komt uit de rechtsvergelijking niet als bijzonder uitzonderlijk naar voren. Alle landen hebben de bevoegdheid tot zaakstoedeling in wetgeving geëxpliciteerd, maar laten de daarvoor geldende normen vaak niet-geregeld. Dat heeft tot gevolg dat in veel landen de zaakstoedeling mede afhankelijk is van de wijze waarop de president van het gerecht invulling geeft aan zijn discretionaire bevoegdheid. Duitsland valt op omdat daar de *at random* zaakstoedeling als een fundamenteel constitutioneel rechterlijk element wordt gezien. In andere landen is dat veel minder het geval, hoewel voor het Poolse strafrecht en de grotere Deense gerechten ook voor *at random* zaaks-

toedeling is gekozen. In het Deense geval gebeurt dat niet zozeer door wettelijke regels, als wel door een geautomatiseerd verdelingsstelsel. Op zich kan de zaakstoedelingswijze zo worden vormgegeven dat met deskundigheid wordt rekening gehouden, met name door het instellen van verschillende specialistische kamers.

### Proceseconomische maatregelen

Rechters die bij hun taakvervulling druk voelen vanwege proceseconomische maatregelen, is geen uniek Nederlands fenomeen. In bijna elk land bestaat wel een discussie over de financiering van de rechtspraak en de maatregelen die de overheid treft om processen snel en tegen redelijke kosten te laten verlopen. Allereerst kan toetsing door een constitutioneel hof als een systeemwaarborg worden gezien. Een hof dat de bevoegdheid heeft om te toetsen of regelgeving in strijd komt met de rechterlijke onafhankelijkheid, kan paal en perk stellen aan maatregelen vanuit de uitvoerende macht. Vooral in Polen vervult het constitutionele hof die taak. Daarnaast kan een systeemwaarborg worden gevonden in de samenstelling van het bestuur van het gerecht, bijvoorbeeld door uitsluitend leden uit de rechterlijke macht in het bestuur te laten plaatsnemen. Een andere belangrijke systeemwaarborg vormt de arbeidspositie van de rechter en met name het gevoerde personeelsbeleid. Dat is immers van invloed op de mate waarin de individuele rechter zich onder druk laat zetten door proceseconomische maatregelen en in welke mate hij wordt be-

## Externe rechtsvergelijking naar systeemwaarborgen

loond bij het voorrang geven aan managementdoeleinden dan wel aan de inhoudelijke zorgvuldigheid van zijn rechterlijk oordeel.

Naast deze systeemwaarborgen zijn verschillende andere maatregelen denkbaar die de (financiële) druk op de rechtspraak verlichten.



# Slotbeschouwing en aanbevelingen

## 5.1 Algemeen beeld

Het doel van dit onderzoek was om te beschrijven aan welke normen de rechtspraak in een democratische rechtsstaat moet voldoen om de kernwaarden onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit te waarborgen (de zogenoemde systeemwaarborgen) en te verkennen op welke wijze die waarborgen in met ons land vergelijkbare landen zijn vormgegeven en op basis van de bevindingen voorstellen te doen met betrekking tot de vraag of en in hoeverre de huidige systeemwaarborgen in ons land aanscherping behoeven.

De systeemwaarborgen voor rechterlijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit hebben geen prominente plaats in de Grondwet gekregen. Deze regelt wel de rechtspositionele onafhankelijkheid van de rechter, maar zwijgt grotendeels over de zakelijke en institutionele rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Daarnaast geven de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) en de Wet op de Rechterlijke Organisatie (Wet RO) enkele regels. Een grove karakterisering van het Nederlandse systeem levert het beeld op

dat de rechtsstatelijke kernwaarden van rechterlijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit weinig constitutioneel verankerd zijn en dat relatief veel normering is neergelegd in *soft law*.

### Aanbeveling

Het recht op (toegang tot een) een onpartijdige en onafhankelijke rechter verdient grondwettelijke verankering.

Daarnaast is opvallend dat in de normering de individuele autonomie van de rechter vrij sterk is aangezet. Op dit punt gaat de Nederlandse wetgeving verder dan de internationale (minimum)standaarden inzake het recht op een eerlijk proces.

Vastgesteld kan worden dat Nederland voldoet aan de juridisch bindende eisen (*hard law*) die op het Europese en internationale niveau worden gesteld aan de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechtspraak, zo volgt uit hoofdstuk 2. Het Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke kader nopen niet tot aanpassing van de institutionele structuur van de rechtspraak.

Die algemene constatering laat onverlet dat het Nederlandse systeem kwetsbaarheden kent, die bij een ongelukkige samenloop van omstandigheden in het concrete geval tot strijdigheid met de Europese en internationale normen kunnen leiden. Bovendien kan Nederland ook – los daarvan – ‘een tandje extra zetten’, in lijn met de gedachte van art. 53 EVRM dat de nationale grondrechtenbescherming verder mag gaan dan het Straatsburgse minimum.

In hoofdstuk 3 zijn verschillende thema's beschreven, waarop de kernwaarden van onafhankelijke, onpartijdige en integere rechtspraak in gevaar kunnen komen door de beperkte normering in het Nederlandse recht. Het gaat achtereenvolgens om nevenfuncties van rechters en de positie van de rechterplaatsvervanger, zaakstoedeling, interne afstemming binnen de rechtspraak, maatregelen inzake proceseconomie en integriteitsbeleid. In paragraaf 3.7 zijn de sterke en zwakke kanten van de Nederlandse systeemwaarborgen belicht en zijn suggesties gedaan ter versterking van de kernwaarden van rechterlijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit. De aanbevelingen die wij in deze slotbeschouwing doen, bouwen voort op die paragraaf en de daar gegeven argumentatie, waarbij we ons zo veel mogelijk beperken tot hoofdregels. Daarnaast betrekken we de bevindingen uit hoofdstuk 4 betreffende de rechtsvergelijking in de hierna opgenomen aanbevelingen.

## 5.2 Aard van de aanbevelingen

### 5.2.1 Juridische versus niet-juridische maatregelen

Vooropgesteld moet worden dat de vraag naar de wenselijke vormgeving van systeemwaarborgen niet eenduidig valt te beantwoorden. Als juristen zijn we snel geneigd te denken aan regels en richtlijnen als de meest aangewezen manier van het borgen van voor de rechtspraak centraal staande garanties. Bezien we de internationale rapporten waarin vanuit een breder perspectief naar rechterlijke integriteit wordt gekeken, dan valt op dat daarnaast veel waarde wordt gehecht aan de cultuur binnen de rechterlijke macht en de mate van (on)rust in de maatschappij over de rechtspraak.

Zo is het opvallend dat wanneer de wettelijke systeemwaarborgen in Engeland sec worden bezien, men zou verwachten dat internationale rapporten zeer kritisch over dat systeem zouden zijn en veel extra regulering zouden aanbevelen. Dat is echter niet het geval. De grote transparantie die daar binnen de zittende magistratuur bestaat en het grote vertrouwen dat de maatschappij heeft in het functioneren van de rechter, maken dat het Engelse systeem de toets glansrijk doorstaat. Dat illustreert dat het bij de rechtsvergelijking in het algemeen lastig is verschillende landen langs een uniforme meetlat te leggen. Ook leert het dat systeemwaarborgen op verschillende wijzen kunnen worden getroffen en dat

zich daarvoor niet alleen juridische maatregelen lenen, maar ook:

- organisatorische maatregelen;
- een verbeterde informatievoorziening; of
- een verandering in de cultuur binnen de rechterlijke macht.

De feitelijke maatschappelijke onrust bepaalt daarbij mede of systeemwaarborgen een nadere aanzet verdienen.

In het onderzoek, in het bijzonder bij het afnemen van de interviews, viel op dat het perspectief van de rechtspraak vaak behoorlijk intern gericht is. Het normbesef en de bereidheid om die normen na te leven, wordt door rechters zowel bij zichzelf als bij collega-rechters hoog ingeschat.

Ook de rechterlijke macht als instituut boogt op dat normbesef van de individuele rechter. Een integere zaaktoedeling, uitsluiten van oneigenlijke invloed van rechters die financiële belangen kunnen hebben bij zaken, uitsluiten van contacten met de buitenwereld die tot oneigenlijke beïnvloeding van rechters kunnen leiden: veel wordt overgelaten aan het geïnternaliseerde en geïndividualiseerde normbesef van de rechter.

Meer organisatorische sturing en controle ontbreken regelmatig. Komen individuele rechters vervolgens in opspraak, dan mist de rechtspraak vaak algemene regels aan de hand waarvan zij de objectiviteit van haar taakverrichting nader kan uitleggen. Meer regulering is dan, hoewel niet noodzakelijk, wel aan te bevelen om de rechtspraak – en

individuele rechters – minder kwetsbaar te maken.

### 5.2.2 *Hard law versus soft law*

Naast 'harde' systeemwaarborgen in juridisch bindende regels, is er zowel op nationaal, Europees als mondiaal niveau een zeer uitgebreid arsenaal van 'zachte' systeemwaarborgen, namelijk juridisch niet- (direct) bindende regels in de vorm van codes, richtlijnen, verklaringen en dergelijke. Het niet-bindende karakter van *soft law* maakt niet dat deze normen irrelevant zijn. Er spreekt een zekere *opinio iuris* uit en dergelijke zachte normen kunnen ook de geesten rijp maken om uiteindelijk te komen tot de vastlegging in *hard law*. Ook kan *hard law* mede in het licht van *soft law* worden uitgelegd. In internationale en Europese *soft law* wordt sterk benadrukt dat het principe van onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak bij voorkeur op grondwettelijk niveau moet worden verankerd. De aankondiging van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat hiertoe ook in Nederland stappen zullen worden gezet, sluit daarom goed aan bij dit uitgangspunt. De diverse regels van *soft law* kunnen verschillende geadresseerden hebben, maar meestal zijn ze gericht tot de individuele rechter. Uit de meeste regels van *soft law* opgesteld door of vanwege de rechterlijke macht spreekt een grote voorkeur voor zelfregulering. Zo neemt bijvoorbeeld de *Magna Carta of Judges* van de CCJE als uitgangspunt dat rechters zelf de ethische principes moeten formuleren die hun

leidraad vormen. Voor deze vorm van zelfregulering valt veel te zeggen nu vanuit de klassieke triasgedachte de wetgever zich niet te veel met de rechterlijke macht moet bemoeien, maar zich moet beperken tot algemene kaders. Wel moet worden gewaakt voor een 'wildgroei' aan leidraden en gedragscodes. Naar de buitenwereld kan het onbedoelde effect zijn dat de indruk wordt gewekt dat er veel mis is. Binnen de rechtspraak is er het risico van een zeker onbegrip over de hoeveelheid codes en leidraden uit verschillende bronnen, terwijl zij zich toch steeds aan dezelfde ethische normen moeten houden. De diverse codes en leidraden geven daarnaast een nadere uitwerking en concretisering van harde (grond)wettelijke garanties. Op deze manier geven zij rechters 'op de werkvloer' en andere betrokken partijen een nadere handreiking hoe ze bijvoorbeeld moeten omgaan met integriteitstwesties in individuele gevallen. Als deze zachte normen echter verder gaan dan strikt genomen verplicht volgens (grond)wettelijke regels, kan een probleem ontstaan, zeker nu dergelijke regels van *soft law* in de praktijk een sterke binding hebben. De door de democratisch gelegitimeerde wetgever opgestelde 'harde' regels zouden dan immers opzij kunnen worden gezet door de binnen de rechtspraak zelf opgestelde 'zachte' regels. Zo verstaat de *Leidraad Onpartijdigheid* onder nevenfuncties ook vroegere nevenfuncties die in de afgelopen drie jaar zijn vervuld, terwijl de wet (Wrra) niet uitdrukkelijk betrekking heeft op in het verleden uitgeoefende nevenfuncties. Voor

betrokken procespartijen hoeft dit 'tandje extra' natuurlijk geen probleem te zijn. Voor de individuele rechter is dat wel problematisch, omdat hij zich op die manier meer beperkingen moeten laten welgevallen dan strikt volgend uit (grond)wettelijke voorschriften. Zoals bleek uit hoofdstuk 4 zou dat in Duitsland volstrekt ongeoorloofd zijn, nu beperkingen op de positie van de rechter uitdrukkelijk op *hard law* moeten zijn gebaseerd, juist ter bescherming van zijn onafhankelijkheid.

Uit het onderzoek blijkt dat *soft law*-normen steeds meer juridisch gewicht in de schaal leggen. Dit is enerzijds een te ondersteunen ontwikkeling, maar er moet anderzijds ook voor worden gewaakt dat de (grond)wettelijk gewaarborgde positie van rechters niet te veel onder druk komt te staan. In onderstaande aanbevelingen laten we in beginsel open of de wetgevende dan wel de rechtsprekende macht de nadere normstelling op zich moet nemen. Echter, daar waar een maatregel direct de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid dreigt te raken, zal het onderzoeksrapport sterkere aanbevelingen doen en voor een wettelijke regeling pleiten.

### Aanbevelingen

- Er moet gewaakt worden voor een 'wildgroei' aan leidraden en gedragscodes.
- De afweging welke normen in *hard law* dan wel *soft law* worden neergelegd, moet meer bewust worden gemaakt. Bij het opstellen van nieuwe gedragsregels

door de rechterlijke macht zou zij zich steeds de vraag moeten stellen of de individuele rechter op deze manier niet te veel wordt beknot in zijn rechtspositie, zoals die is vastgelegd in juridisch bindende wet- en regelgeving. Normen die interfereren met de onafhankelijkheid van de rechter, moeten in *hard law* worden neergelegd.

### 5.3 Nevenfuncties

Nederland valt in de rechtsvergelijking relatief uit de toon met het zeer ruimhartige uitgangspunt dat nevenfuncties in beginsel zijn toegestaan. In de Nederlandse literatuur en door internationale toezichthouders is kritiek geuit op de ruimte die de Nederlandse wetgeving laat voor het combineren van het rechterschap met het lidmaatschap van volksvertegenwoordigende (medewetgevende) organen. Ook het relatieve gemak waarmee ambtenaren in dienst van de uitvoerende macht (en onderworpen aan het ministeriële gezag) en advocaten als rechter-plaatsvervanger kunnen optreden, ontmoet kritiek vanuit het internationaalrechtelijke perspectief. Omdat rechters-plaatsvervangers buiten de organisatie staan, niet in dezelfde mate toegang hebben tot interne documenten en instructies of deelnemen aan integriteitsdebatten, ontstaat bij hen eerder het gevaar dat zij zich normen betreffende onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit onvoldoende eigen hebben gemaakt.

Nederland loopt voorop in het bijhouden van een openbaar register van rechterlijke nevenfuncties. Verschillende landen laten andere of aanvullende systeemwaarborgen zien om belangenverstremming tegen te gaan. Zo is er in diverse landen meer aandacht voor de financiële belangen van de rechter (bijvoorbeeld zijn aandelenbezit) en de positie van zijn partner of andere naaste familieleden. Deze omstandigheden kunnen, net zozeer als eigen nevenfuncties, de rechter vatbaar maken voor onpartijdigheids- en integriteitsrisico's en bij maatschappelijke onrust afbreuk doen aan het vertrouwen in de rechterlijke macht.

#### Aanbevelingen

- De incompatibiliteit van het lidmaatschap van een volksvertegenwoordigend orgaan met het rechterschap en de incompatibiliteit van de functie van ambtenaar binnen de uitvoerende macht met het rechterschap moeten grondwettelijk worden verankerd.
- In regelgeving of codes moet meer aandacht worden besteed aan mogelijke belangenverstremming. Zo zouden deze regels meer aandacht kunnen besteden aan de financiële belangen van de rechter en zijn eventuele partner en in het verleden vervulde (neven)functies. Het verdient aanbeveling deze voor de rechter verregaande verplichtingen wettelijk te verankeren. De registratie van nevenfuncties zou zich ook kunnen uitstrekken tot de (neven)functies van de eventuele partner

van de rechter. Vanuit het perspectief van het controleerbaar maken van onpartijdigheids- en integriteitskwesties verdient het publiceren van het arbeidsverleden van rechters die fulltime overgestapt zijn naar de rechterlijke macht aanbeveling. Zeker bij de gerechten die veel zaken behandelen met grote financiële (bedrijfs)belangen verdient een vorm van registratie van de financiële belangen van de rechterlijke ambtenaren aanbeveling, opdat het mogelijk wordt een vorm van controle te laten plaatsvinden of de rechters die een bepaalde zaak moeten beslissen daarbij niet op enigerlei wijze zelf een belang hebben.

- De aanbeveling van GRECO om in regelgeving of codes meer specifieke en structurele aandacht te besteden aan de kwetsbare positie van de rechter-plaatsvervanger verdient opvolging.

### 5.4 Zaakstoedeling

In het Nederlandse systeem ontbreekt een wettelijke regeling van de wijze waarop rechtszaken binnen gerechten worden verdeeld. De huidige wijze van toedeling is weinig transparant, wat niet alleen incidenteel leidt tot kritiek vanuit de maatschappij, maar ook tot kritische beschouwingen vanuit Transparency International en GRECO. De praktijk waarin rechters zich soms kort voor de zitting terugtrekken, kan leiden tot vermoedens van manipulatie. Een regeling van zaakstoedeling neemt de schijn van te beperkte onafhanke-

lijkheid of onpartijdigheid weg en wordt in Duitsland ook gezien als een belangrijk element van het constitutionele recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Hoewel uit de rechtsvergelijking blijkt dat het niet uitzonderlijk is dat Nederland een at random wijze van zaakstoedeling mist, blijkt dat in drie rechtsstelsels daar in beginsel wel voor is gekozen. In die regelingen of systemen kan overigens rekening worden gehouden met de vereiste deskundigheid en met een algemene vervangingsregeling bij verhindering van de rechter.

#### Aanbeveling

- Het verdient aanbeveling nadere regels over zaakstoedeling op te stellen – de hoofdregels daarvan bij voorkeur door de wetgever – zodat duidelijk wordt op welke wijze een zaak aan een bepaalde rechter wordt toegedeeld en onder welke omstandigheden en op welke wijze zo nodig een vervanger voor hem kan worden aangewezen.

### 5.5 Interne afstemming

In de praktijk bestaan er diverse (informele) vormen van afstemming, zowel tussen gerechten onderling als binnen gerechten. De noodzaak tot die vormen van afstemming wordt breed gevoeld, vooral vanuit het perspectief van rechtseenheid en rechtszekerheid, maar levert ook een spanning op met de individuele autonomie van de rechter. Bovendien kunnen de diverse vormen van rechterlijke

samenwerking of afstemming het beeld oproepen van (pseudo)wetgeving door een staatsmacht die daartoe niet het mandaat heeft: rechtersregelingen die op gespannen voet staan met het legaliteitsbeginsel. Ook omdat deze rechtersregelingen direct kunnen interfereren met de rechterlijke onafhankelijkheid, verdient het aanbeveling dat de wetgever zich zo veel en spoedig mogelijk na het tot stand komen van dergelijke regelingen uitspreekt over het al dan niet overnemen van deze regelingen in wetgeving.

Binnen de gerechten vindt ook overleg over en afstemming tussen concrete zaken plaats. Bij de gerechten in eerste aanleg zijn er nauwelijks regels over wat wel en niet tijdens dergelijke overleggen aan de orde kan worden gesteld en of ook buiten die overleggen over concrete zaken kan worden gesproken. Waar bij de zaakstoedeling gelet wordt op omstandigheden waaronder de rechter zich moet verschonen, lijkt die aandacht voor gewenste terugtrekking uit het afstemmingsoverleg niet aanwezig.

#### Aanbevelingen

- Het verdient aanbeveling dat de wetgever zich zo veel en spoedig mogelijk na het tot stand komen van rechtersregelingen uitspreekt over het al dan niet overnemen van deze regelingen in wetgeving.
- Binnen de rechtspraak zouden regels moeten worden opgesteld over de mate en wijze waarop overleg over individuele zaken geoorloofd is.

## 5.6 Maatregelen inzake proceseconomie

Rechters die bij hun taakvervulling druk voelen vanwege proceseconomische maatregelen, is geen uniek Nederlands fenomeen. In bijna elk land bestaat wel een discussie over de financiering van de rechtspraak en de maatregelen die de overheid treft om processen snel en tegen redelijke kosten te laten verlopen. Die proceseconomische maatregelen kunnen zowel door de Raad voor de Rechtspraak en de gerechtsbesturen worden genomen, als door de wetgever. Tegen de wetgever die zijn boekje te buiten gaat en te zeer interfereert met de onafhankelijke taakvervulling door de rechter, bestaan in Nederland weinig waarborgen. De institutionele en zakelijke autonomie van de rechter is immers nagenoeg niet in de Grondwet verankerd en er bestaat geen systeem waarin wetgeving aan een constitutioneel hof kan worden voorgelegd. Dat deze elementen een systeemwaarborg kunnen vormen, illustreert de rechtsvergelijking met Polen. Daar legde de Raad voor de Rechtspraak omstreden regelgeving die de rechterlijke onafhankelijkheid te zeer onder druk zette, succesvol voor aan het constitutionele hof. Daarnaast kan een systeemwaarborg worden gevonden in de samenstelling van de Raad voor de Rechtspraak en het bestuur van het gerecht en de benoemingswijze van nieuwe bestuursleden. Zo kan worden gewaarborgd dat leden van de rechterlijke macht voldoende invloed hebben op de bestuurlijke gremia die de proceseconomische maatregelen nemen. Meer in het alge-

meen vormt het gevoerde personeelsbeleid een aandachtspunt. Dat is immers van invloed op de mate waarin de individuele rechter zich onder druk laat zetten door proceseconomische maatregelen en of hij wordt beloond voor het (te zeer) voorrang geven aan managementdoeleinden. In die zin kan personeelsbeleid zowel een kwetsbaarheid als een systeemwaarborg zijn voor rechterlijke onafhankelijkheid.

### Aanbeveling

- Het recht op (toegang tot een) een onpartijdige en onafhankelijke rechter verdient grondwettelijke verankering.

Wij zijn ons ervan bewust dat een dergelijke bepaling geen soelaas biedt als een rechtzoekende bij de rechter een wet in formele zin wil aanvechten, zolang het toetsingsverbod van art. 120 Gw blijft bestaan. Wel kan hij daarmee uiteraard lagere regelgeving of beleidsmaatregelen aanvechten die in zijn ogen een aantasting van de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid opleveren. Van groot belang is echter ook dat de (grond)wetgever hiermee te kennen zou geven zich te willen verplichten dit fundamentele recht in de volle breedte – en niet slechts ten aanzien van de elementen van dit recht die nu al in de Grondwet te vinden zijn – te respecteren. Het zou in die zin ook een serieuze leidraad voor de wetgever vormen bij de voorbereiding van wetgeving.

### 5.7 Integriteitsbeleid

In Nederland is de afgelopen jaren de aandacht voor integriteit sterk toegenomen, niet zozeer door incidenten, maar door de aandacht voor integriteitsbeleid in brede zin binnen de overheid. Wetgeving en gedragscodes zijn aangepast en er is een voor alle rechterlijke ambtenaren toegankelijke intranetomgeving over integriteit beschikbaar gekomen. Momenteel heeft een informele aanpak de overhand, zoals het houden van rondetafelgesprekken en het uitwisselen van *best practices*. Informele maatregelen zijn belangrijk, omdat zij veel meer lijken bij te dragen aan het ter harte nemen en daadwerkelijk internaliseren van integriteitsnormen, dan het bestaan van de gedragscodes zelf. Dat betekent niet dat, ter versterking van de kernwaarde van integriteit, vormen van organisatorische controle achterwege kunnen blijven. Niet elk gerecht beschikt al over een integriteitscommissie waarbij of een vertrouwenspersoon bij wie mogelijke misstanden kunnen worden gemeld. Verder valt op dat de integriteitsscreening van kandidaten voor rechterlijke functies niet sterk ontwikkeld is, het wettelijk kader voor disciplinaire sancties nog in ontwikkeling is, evenals de wijze van verslaglegging van de behandeling van klachten door de gerechten. Een betere verslaglegging van de behandeling van klachten over gedragingen van rechters, gerechtsambtenaren en over de werkwijze van gerechten als geheel, past niet alleen bij het afleggen van maatschappelijke verantwoording, maar ver-



sterkt ook de positie van de individuele rechter. Als hij gemakkelijker kennis kan nemen van de klachten die gegrond zijn verklaard, kan hij zijn gedrag beter afstemmen op de (integriteits)normen die voor hem gelden.

### Aanbevelingen

- Er is meer aandacht nodig voor de organisatorische controle op integriteitsbeleid. Elk gerecht zou een integriteitscommissie en een vertrouwenspersoon moeten instellen en de functie integriteitsbewaking bij een van de leden van het gerechtshof moeten beleggen.
- Het verdient aanbeveling te onderzoeken op welke punten – onder meer vanwege de werkdruk – er risico's ontstaan voor integriteitsschendingen, met name in de sfeer van geheimhoudingsverplichtingen (denk aan dossiers mee naar huis nemen, onbeveiligd e-mailverkeer etc.).
- Informatie over disciplinaire maatregelen tegen en de beoordeling van klachten over rechters zou geanonimiseerd op internet raadpleegbaar moeten zijn.

## 5.8 Aanbevelingen

Zetten we de aanbevelingen gedaan in deze slotbeschouwing meer systematisch geordend op een rij, dan levert dat het volgende resultaat op.

### Algemeen

1. De afweging welke normen in *hard law* dan wel *soft law* worden neergelegd,

moet meer bewust worden gemaakt. Bij het opstellen van nieuwe gedragsregels door de rechterlijke macht zou zij zich steeds de vraag moeten stellen of de individuele rechter op deze manier niet te veel wordt beknot in zijn rechtspositie, zoals die is vastgelegd in juridisch bindende wet- en regelgeving. Normen die interfereren met de onafhankelijkheid van de rechter, moeten in *hard law* worden neergelegd.

2. Er moet gewaakt worden voor een 'wildgroei' aan leidraden en gedragscodes.

### Grondwet

3. Het recht op (toegang tot een) een onpartijdige en onafhankelijke rechter verdient grondwettelijke verankering.
4. De incompatibiliteit van het lidmaatschap van een volksvertegenwoordigend orgaan met het rechterschap en de incompatibiliteit van de functie van ambtenaar binnen de uitvoerende macht met het rechterschap moet grondwettelijk worden verankerd.

### Wettelijke regeling

5. Het verdient aanbeveling dat de wetgever zich zo veel en spoedig mogelijk na het tot stand komen van rechtersregelingen uitspreekt over het al dan niet overnemen van deze regelingen in wetgeving.

### Wettelijke regeling en/of rechterlijke zelfregulering

6. Het verdient aanbeveling nadere regels over zaakstoedeling op te stellen – de hoofdregels daarvan bij voorkeur door de wetgever –, zodat duidelijk wordt op welke wijze een zaak aan een bepaalde rechter wordt toegedeeld en onder welke omstandigheden en op welke wijze zo nodig een vervanger voor hem kan worden aangewezen.
7. In wetgeving of rechterlijke codes moet meer aandacht worden besteed aan mogelijke belangenverstrengeling. Zo zouden deze regels meer aandacht kunnen besteden aan de financiële belangen van de rechter en zijn eventuele partner en in het verleden vervulde (neven)functies. De registratie van nevenfuncties zou zich ook kunnen uitstrekken tot de (neven)functies van de eventuele partner van de rechter. Het verdient aanbeveling deze voor de rechter verregaande verplichtingen wettelijk te verankeren. Vanuit het perspectief van het controleerbaar maken van onpartijdigheids- en integriteitskwesties verdient het publiceren van het arbeidsverleden van rechters die fulltime overgestapt zijn naar de rechterlijke macht aanbeveling.
8. De aanbeveling van GRECO om in wetgeving of codes meer specifieke en structurele aandacht te besteden aan de kwetsbare positie van de rechter-plaatsvervanger verdient opvolging.
9. Binnen de rechtspraak zouden regels moeten worden opgesteld over de mate en wijze waarop overleg over individuele zaken geoorloofd is.

### Integriteitsbeleid en -controle

10. Er is meer aandacht nodig voor de organisatorische controle op integriteitsbeleid. Elk gerecht zou een integriteitscommissie en een vertrouwenspersoon moeten instellen en de functie integriteitsbewaking bij een van de leden van het gerechtshof moeten beleggen. Binnen die organisatorische controle moet er aandacht zijn voor de mogelijke risico's met name in de sfeer van geheimhoudingsverplichtingen die menigmaal voortvloeien uit een hoge werkdruk (denk aan dossiers mee naar huis nemen, onbeveiligd e-mailverkeer etc.).
11. Informatie over disciplinaire maatregelen tegen en de beoordeling van klachten over rechters zou geanonimiseerd op internet raadpleegbaar moeten zijn.

Ten slotte willen we nogmaals benadrukken dat niet al het heil moet worden verwacht van het opstellen van nieuwe wettelijke regels, codes en richtsnoeren. Minstens zo belangrijk is de cultuur binnen de rechterlijke macht, waarbij het intern gerichte perspectief meer en meer plaats maakt voor een blik naar buiten. Daarbij past meer transparantie,<sup>1</sup> een opstelling waarbij men integriteit niet als vanzelfsprekend aanneemt en collega's aanspreekt op integriteitskwesties.

1. In eerder genoemd WRR-onderzoek onderverdeeld in openheid, begrijpelijkheid en bekritisbaarheid; vgl. ook Verschoof 2013, p. 821-825.

# Summary

## Research aim

In all states that operate under the rule of law, systems exist to safeguard the key features or core values of the judicial system - impartiality, independence and integrity. This report presents the results of research into the institutional safeguards which are intended to secure these core elements in the Netherlands. The research was carried out at the request of the Netherlands Council for the Judiciary.

The purpose of the research was to consider whether the current procedural safeguards, which are intended to secure the core values of judicial independence, impartiality and integrity in the Netherlands, comply with the standards required of the judicial system in a democracy based on the rule of law and to consider whether these institutional safeguards need to be tightened, partly in the light of institutional safeguards existing in a number of other European countries. The research covered four separate topics, which are discussed in chapters 2 to 5:

1. What are the standards the judicial system in a democracy based on the rule of law

must comply with in order to safeguard the core values of independence, impartiality and integrity? We focus on constitutional standards, standards from conventions (in particular the European Convention on Human Rights, ECHR), but also *soft law* provisions (Chapter 2).

2. How are these safeguards established in the Netherlands and which points can be addressed in this regard? (Chapters 2 and 3).
3. How are these safeguards (with the emphasis on the problem areas identified in the Netherlands) established in countries bound to the same international treaties (in particular the ECHR)? (Chapter 4).
4. In view of the above, to what extent and in what manner do the current procedural safeguards in our country require tightening? (Chapter 5).

The research was carried out by studying legislation, *soft law*, case law and literature. To identify problem areas in Dutch practice, in addition to the above 27 judges and 2 mem-

bers of the Public Prosecution Service were interviewed using a standard questionnaire. Denmark, England, France, Germany, and Poland were considered in the comparative law study into the institutional safeguards. In the comparative law study, in addition to literature and case law, we also worked with standard questionnaires which were sent to experts in these countries.

### Framework of standards for procedural safeguards

The European and international framework of standards make few hard requirements on (member) states when it comes to how the judiciary should be set up within the institutional structure in order to safeguard the core values of independence, impartiality and integrity. For example, the ECHR does not object to the deployment of deputy judges or the performance of ancillary activities by judges. Nor does the ECHR require a detailed statutory procedure for the allocation of cases. However, in particular the casuistry of the Strasbourg case law shows that in specific cases the standards concerning judicial independence and impartiality developed under article 6 ECHR can be violated. Certain institutional structures which are generally article 6 ECHR-proof, such as the deployment of deputy judges, can in the specific circumstances of a case lead to a situation that violates the fair trial standards under this article. When it comes to the independence and impartiality of the judiciary, the Strasbourg

case law on article 6 ECHR is of particular significance in the Netherlands. This case law to a large extent guides the *soft law* instruments that are established at a European and international level. The *soft law* documents established globally are also linked to the interpretative opinions of the UN Human Rights Committee on article 14 of the ICCPR (International Covenant on Civil and Political Rights), but the opinions and comments do not add any essential elements to the standards developed in the European Court of Human Rights (ECtHR) case law on article 6 ECHR.

One distinct development is the increasing amount and significance of the above *soft law* standards, in particular when it comes to judicial integrity. The purpose of these standards is to further specify general concepts on independence, impartiality and integrity into rules of thumb that can be applied in practice. On an international and European level, the development of national codes of conduct for (and from) the occupation of judges is stimulated, mainly to guarantee support for these standards of behaviour and to keep the heat on the discussion of professional ethics within the judiciary.

In addition, these *soft law* standards are gaining more and more legal weight as a result of the practice of the Strasbourg court in particular, which adds the force of law to these standards. For example, the Court seeks alignment with recommendations by the Committee of Ministers or with decisions by

the *Venice Commission* with regard to the constitutionality and balance of powers between certain national institutions. *Soft law* can demonstrate a certain *opinio iuris* which can then subsequently be elevated via case law of the Court to become *hard law*.

From the perspective of individual judges, the national and international *soft law* standards on independence, impartiality and integrity fulfil a multiple role. On the one hand, they impose restrictions on the freedom of judges to act and under which they can be called to account when it comes to evaluations of professional conduct or investigations into integrity. At the same time, the international *soft law* standards in particular also contain the necessary points of reference or specifications to reinforce the legal status of judges. For example, in case law from Strasbourg in a number of cases on the practice of disciplinary law, the legal protection of judges on the grounds of article 6 ECHR is further complemented and reinforced with *soft law* standards.

If we compare the national and international framework of standards with regard to procedural safeguards, then we see that the definition of the core values for judges is reasonably uniform. The various documents sometimes have a different sequence of core values, but there are no very significant variations. What is noticeable, however, with regard to the Dutch standards is that, compared to the international standards, these pay relatively more attention to the autonomy of the individual

judge, in the light of his professional and functional independence.

### Points of interest in the Netherlands

The second chapter outlines the current institutional safeguards in the Netherlands. The institutional safeguards for judicial independence and impartiality have not been given a prominent place in the Dutch Constitution. It does regulate the independent legal position of judges (such as appointment and dismissal), but there is hardly any mention of the professional and institutional judicial independence and impartiality. The only constitutional incompatibility is that of being a member of parliament while also being a member of the (Dutch) Supreme Court, procurator general or advocate general at the Supreme Court or being a member of the Council of State (article 57, paragraph 2, Constitution). As a result, the Constitution provides only partial guidance when it comes to the implementation of the Dutch judicial system.

In addition, the (Dutch) Judicial Officers (Legal Status) Act (*Wrra*) and the Judiciary (Organisation) Act (*Wet RO*) provide regulations. The legal position on independence is specified in particular in the *Wrra*. Professional and functional independence in the Netherlands is referred to in the provisions of the *Wet RO*, which excludes interference by court management boards and the Council for the Judiciary in the judicial formation of opinion in individual cases or categories of cases, but is otherwise not regulated. In the case of institutional

independence (from other state authorities) there is no general legal incompatibility regulation for judges.

Considering the limited regulation in the above laws, *soft law* in the Netherlands offers an important additional source for the procedural safeguards of judicial independence, impartiality and integrity. The Council for the Judiciary, the meeting of the Presidents of the courts and the Netherlands Association for the Judiciary have established various codes of conduct which provide individual judges and court boards something to go by. These mainly contain general, normative descriptions of core values such as independence, impartiality and integrity; there is little specific mention of what is acceptable or not. Topics where the Dutch codes of conduct require attention concern ancillary positions, political and religious statements and undesired interference between professional and personal life.

The third chapter deals with various points concerning judicial independence, impartiality and integrity in the Netherlands. For example, the ancillary positions of judges and the position of deputy judges, the allocation of cases, internal liaison within the judiciary, measures concerning judicial efficiency and the policy on integrity.

In the Netherlands, both in formal legislation and national codes of conduct, the point of departure is that ancillary positions of judges are permissible. The background to this is that

it is considered important that judges keep in touch with what is going on in society. Besides the incompatibility mentioned in article 57 of the Constitution, it is only stated in law (article 44 (1) *Wvra*) that judges cannot be lawyers or civil-law notaries or otherwise provide legal assistance professionally. In addition, the general standard contained in the fourth paragraph of this article is applicable so that they may not hold any (ancillary) positions which impede the performance of their judicial duties or affect their independence and impartiality. Criticism has been made in Dutch publications and by international regulators on the room that the Dutch legislation leaves for the combination of being a judge and a member of a (legislative) body which represents the people. The relative ease with which civil servants employed by executive authorities (and subject to ministerial authority) and lawyers can act as deputy judges also receives criticism from the international legal perspective. Since deputy judges come from outside the judicial organisation, they do not have access to the same extent of internal documents and instructions or participate on debates concerning integrity, and there is more danger that they are not sufficiently familiar with the standards on independence, impartiality and integrity.

A statutory regulation exists which requires judges to register their ancillary positions and requires the courts to make the registration of this information digitally accessible for litigants. At present the register appears to work well, but the monitoring of the reliability of

the register by court management boards is limited. One weak point of the registration obligation remains its limited scope: it only concerns the ancillary positions of a particular judge and not those of his or her partner or close relatives. The financial interests of judges are also not included in the register.

In the Netherlands no statutory regulation exists on the way in which court cases are allocated within courts. The law only indicates that court boards are responsible for this. At present it is not clear how the various cases are divided among judges. In addition, the practice exists where judges sometimes withdraw informally from a case (because of fear of not appearing impartial or for other, more practical, reasons). If it becomes known to parties shortly before the start of proceedings that the case is being dealt with by a different judge, this can give rise to suspicions of manipulation. In general, judges value the flexibility that exists in the current system. However, citizens sometimes place question marks against this practice, as do international regulators in the field of transparency and the fight against corruption. At present, a working group within the judiciary is developing a code of conduct on the allocation of cases. This is commendable from the perspective of procedural safeguards, but statutory regulation would be preferable.

In the *Wet RO*, the individual autonomy of judges is given clear emphasis. The law forbids interference by court boards, the Council

for the Judiciary and the Minister in the procedural handling, content of the opinion and judgment in specific cases. On this point, Dutch legislation goes much further than international (minimum) standards with regard to the right to a fair trial. At the same time, various (informal) forms of liaison do occur in practice, both between courts and within courts. For example, there are judge-made rules (e.g. on the level of alimantation payments) and coordination meetings take place where specific cases are discussed in order to guarantee uniformity of law and legal certainty. This leads to tension with regard to the individual autonomy of judges and puts pressure on the principle of legality. In light of this, it would be advisable to reinforce institutional safeguards in the Netherlands by creating a legal basis for national coordination meetings, where transparency and publication of the agreements and/or regulations is guaranteed and where any judge-made rules are converted into statutory regulations.

In the past few years, judges have regularly criticised the high pressure they work under and the tendency towards thinking in terms of 'production' within the judiciary. The number of cases handled each year determines to a large extent the funding for the court concerned. Judges have indicated that the pressure to 'deliver' is sometimes detrimental to the due care taken when deliberating a case and also influences procedural decisions, such as the decision to defer proceedings or not, or whether to put a case before a single-judge

or three-judge division. In 2012 a large number of judges signed a manifesto to bring these issues to the fore. The *Wet RO* provides safeguards against too much influence from the court management boards on the administration of justice in individual cases. For example, it is stipulated that the performance of this task may not lead to interference in the procedural decisions and the actual assessment of a specific case or in categories of cases. It is also stipulated that the majority of members of court management boards should be judges (which is not guaranteed for the Council for the Judiciary, in case its board consists of four members). The procedural safeguards would be reinforced if the appointment procedure for these court management board members were amended in the law. At present, the Council for the Judiciary, after consultation with the court management board, nominates one person for appointment, who is ultimately appointed by the government. The influence of judges, who are eminently capable of also putting forward the importance of due care in the administration of justice, is (too) limited in practice.

Far more attention has been paid to integrity in the Netherlands in the past years, not so much the result of incidents but more due to attention in a broad sense for policy on integrity within the government. Legislation and codes of conduct have been amended and an intranet environment on integrity has been made accessible for all judicial civil servants. At the moment an informal approach prevails.

Not all courts have an integrity committee or a confidential advisor where possible misconduct can be reported. There seems to be no culture in which it is possible to discuss questions of integrity at ease with colleagues. The emphasis is very much on individuals being conscious of integrity issues and the personal responsibility of judicial civil servants. The core value of integrity would be better safeguarded if the policy on integrity were to go hand in hand with better forms of monitoring within the courts management organisations. In this regard, it is evident that the integrity screening of candidates for judicial positions is not very developed, that the legal framework for disciplinary sanctions is still being developed (and will be expanded), as is the case for the manner of reporting how complaints are handled by the courts. The Council for the Judiciary intends to publish the complaints and the decisions on these in anonymous form and not prescribed by statutory regulation.

### External comparative law

To assess the Dutch institutional safeguards, in the fourth chapter we look at the institutional safeguards in five other European countries, with the specific points of interest in the Netherlands as a guideline.

Germany and Poland have the strongest (constitutional) legal basis for the core values independence, impartiality and integrity of the judiciary. This seems to have everything to do with wanting to put behind the past totali-



tarian regimes in both countries. Besides this, in Poland there is also a lot of attention for non-binding codes and guidelines with regard to judicial integrity (with a view to fighting corruption), while in Germany this is dealt with using great caution. The hesitancy in Germany on this point has to do with the strong adherence to judicial independence, which makes it possible that any restrictions on this must be laid down in (constitutional) law. In France, on the other hand, there is a great deal of attention for (non-binding) regulations on judicial integrity, such as loyalty. England is distinguished by having relatively few codified constitutional regulations, although more safeguards were legally enshrined in the important constitutional reforms in 2005. In addition, in the case law regulations and non-binding codes have been established, which ensure that in practice the core values would appear to be respected. In Denmark, following the debate on the combination of judicial roles in the investigatory stage and the trial stage of judicial procedures subsequent to the conviction in Strasbourg in the case *Hauschildt*, all seems quiet in the area of independence, impartiality and integrity in the judiciary. There are, however, a number of interesting discussions in the field of judicial ancillary positions.

Our research looked in more detail at certain points of interest such as judicial ancillary positions, the allocation of cases and measures within the scope of judicial efficiency. If you compare the Dutch regulations on *judicial ancillary positions* to those in other coun-

tries, what is noticeable is that the Dutch point of departure is 'yes, unless'. In all countries, the constitutions contain more incompatibilities than the Dutch Constitution. As a general rule Germany, Poland and France do not permit ancillary positions, with the exception of academic positions. The Netherlands appears to be leading when it comes to maintaining a public register of judicial ancillary positions, but it should be noted that the extensive opportunities to hold ancillary positions also makes publication of these more pressing. Various countries have different or supplementary safeguards to deal with conflicts of interest. For instance, in Poland and Denmark more attention is paid to the financial position of judges, where they are obliged to indicate and publish their financial interests. Some countries also pay more attention to the position of the partner or other close relatives of judges. The Polish code of conduct for judges, for example, extends to such relationships and in France, the profession of a judge's partner can entail that the judge may not pass judgment in that area of law. In addition, special attention is paid in France to possible conflicts of interest, even after the relative concerned has resigned from that position.

The fact that the Netherlands does not have a random approach in allocating court cases, does not appear to be particularly exceptional in our comparative law study. All countries have explicitly included the authority to allocate cases in legislation, but there is no further regulation of the standards applying. This

leads to a situation in many countries where the allocation of cases is partly dependent on the way the President of the court interprets his discretionary authority. Germany is conspicuous in that there the random allocation of cases there is viewed as a fundamental constitutional judicial element. This is much less the case in other countries, though in Polish criminal law and the larger Danish courts a random system of allocating cases is also opted for. In the case of Denmark, this is not done so much by way of statutory regulations, but using an automated allocation system.

Judges who feel under pressure when performing their duties as a result of *judicial efficiency measures* is not a uniquely Dutch phenomenon. In almost every country there is a debate on the financing of the judiciary and the measures the government takes to ensure processes are carried out quickly and at a reasonable cost. Firstly, a review by a constitutional court can be viewed as an institutional guarantee. A court that has the authority to review whether legislation is contrary to judicial independence, can clamp down on measures drawn up by the executive authorities. In Poland, in particular, the constitutional court fulfils this task; in the Netherlands constitutional review is not possible. In addition, an institutional safeguard can be found in the composition of a court board, for example by appointing a number of members from the judiciary to the board. Another important institutional safeguard can be found in the working conditions under which judges have

to operate and in particular the way in which decisions on remuneration, promotion and other career measures are being taken. This after all influences the extent to which individual judges allow themselves to be pressured by judicial efficiency measures and to what extent they are awarded for giving priority to management objectives or due care in the substance of their judicial assessment.

### Conclusions and recommendations

It can be concluded that the Netherlands meets the legally binding conditions (*hard law*) that have been laid down at a European and international level concerning independence, impartiality and integrity in our judicial system. The European and international judicial framework does not require adjustments in the institutional structure. Although the Netherlands meets these minimum European and international requirements, the question remains whether the current institutional safeguards require reinforcement. Our report makes a number of recommendations. These are based on an analysis of the risk of a Strasbourg judgment due to a breach of article 6 ECHR (the result of an unfortunate series of circumstances in the specific case), the risk of receiving criticism on the Dutch system from the Dutch legal scholars, and from international regulators in the field of transparency and combating corruption, and the risks from the findings of external comparative law.

The report does not spell out whether standardisation of the topics dealt with should be implemented in practice in *soft law* or *hard law*. Further standardisation in *soft law* has both positive and negative effects. In principle, we would recommend that judges themselves formulate the ethical principles which will serve as guidelines. From the perspective of the classic *Trias politica*, the legislator should not interfere too much in the judiciary, but should limit itself to the provision of a general framework. However, when drawing up new regulations on conduct, the judiciary should continually ask itself whether the individual judge is not being too restricted in his legal status, as laid down in legally binding legislation and regulations. International and European *soft law* clearly underlines that the principle of an independent and impartial judiciary should preferably be enshrined at a constitutional level.

The report calls for attention to be paid to the desired relationship between *hard law* and *soft law*, where it observes that in the current situation there are (too) few regulations laid down in *hard law*. The more or less non-existent regulations on incompatibilities is something that is particularly striking for example. After considering the above, we have arrived at the following recommendations. Some recommendations are intended for the (*constitutional*) legislator. Other recommendations concern proposals that can be undertaken by the *judiciary itself* through the adoption of codes of conduct for example.

- Enshrine in the Constitution the right to (the access to) an impartial and independent judge.
- Enshrine in the Constitution the incompatibility of being a member of the Dutch Upper or Lower House with being a judge. This should be extended to include representative bodies at a local level and positions within the executive power.
- In addition, pay more attention in codes of conduct to ancillary positions and possible conflicts of interest, in particular in the case of deputy judges. The various codes of conduct should also look more closely at the financial interests of judges and their partners and (ancillary) positions they held in the past. The registration could also be expanded to include this information. These additional obligations for judges should preferably be incorporated in legislation.
- Observe the recommendation made by GRECO (the Group of States against Corruption) to pay more specific and structural attention in legislation or codes of conduct to the vulnerable position of deputy judges.
- 'Cooperative agreements by the courts' (*rechtersregelingen*) should as much and as soon as possible be followed by a decision by the legislator whether or not to incorporate these general rules in legislation.

- *More regulations should be drawn up within the judiciary about when and to what extent deliberations about individual cases are permitted.*
- *More regulations should be drawn up within the judiciary (the main features of it preferably by the legislator) concerning the allocation of court cases, so that it becomes clear how a judge has been allocated or will be allocated to a certain case.*
- *More attention should be paid to how the policy on integrity is monitored. Each court should appoint an integrity committee and a confidential advisor.*
- *Information on disciplinary measures against judges and the assessment of complaints about judges should be made available for consultation in anonymous form on the internet.*
- *In addition, it is recommended investigating in which areas – e.g. due to work pressure – risks exist for a breach of integrity, particularly the duty of confidentiality (for example taking files home, unsecure email traffic etc.).*
- *At the same time, we should guard against an explosion of guidelines and codes of conduct. The outside world could unintentionally be given the impression that a lot of things are wrong. Within the judiciary the risk exists of incomprehension concerning the amount of codes of conduct and guidelines from various sources.*

More in general, the researchers concluded there is no clear-cut answer to the issue of a desirable specification of institutional safeguards. Legal experts are easily inclined to believe that regulations and guidelines are the more obvious way to secure the safeguards that are at the very core of the judiciary. When we consider international reports which look more broadly at judicial integrity, it is noticeable that much value is attached to the culture within the judiciary and the feelings in society, positive or negative, concerning the judiciary. For example, it is noticeable that when the judicial system of safeguards in England is considered on its own merits, you would expect that international reports would be very critical of the system and would recommend far more regulation. However, this is not the case at all. The great degree of transparency that exists within the sitting judiciary and the great trust that society has in the performance of the courts, ensures that the English system passes the test with flying colours. This illustrates that when it comes to comparative law, it is generally difficult to use the same measuring stick for different countries. We also discover that institutional safeguards can be established in a number of ways and that existing social disquiet determines in part whether procedural safeguards require further initiatives. In the Dutch situation, it is noticeable that much is left to the internalized sense of values of the individual judge. For example, it is down to judges to decide if a certain ancillary position is acceptable or if their financial interests or past professional experience

require that they should withdraw from a particular case, or if they can swap cases with a colleague because of scheduling issues or if they can teach at a law firm. These issues not only make individual judges vulnerable to allegations (of impropriety), but in Dutch society it is also not transparent which standards are observed at present within the judiciary. In addition, little information is shared with the public on complaints concerning judges and

the disciplinary measures taken. Besides the safeguards in hard and *soft law*, the report calls for attention to be paid to the culture and structure within the judiciary. It is questionable if these currently ensure that the observance of all standards and codes of conduct are adequately safeguarded and whether judges hold themselves and each other to account to a sufficient degree.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Vragenlijst Nederland

*Vooropgesteld moet worden dat de antwoorden op de vragenlijsten niet worden gepubliceerd en dat volledige anonimiteit wordt gegarandeerd.*

### Algemeen

1. Wat zijn naar uw oordeel op dit moment de drie belangrijkste debatten in Nederland over onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechtspraak?
2. Waar zitten naar uw oordeel op dit moment de belangrijkste mogelijke knelpunten als het gaat om onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechtspraak?

### Toedeling van zaken

3. Hoe en volgens welke criteria worden zaken binnen uw gerecht toebedeeld aan een bepaalde rechter?
4. Is het binnen uw gerecht mogelijk een rechter van een zaak af te halen? Indien dit het geval is, wie beslist daartoe en op welke gronden?
5. Is het binnen uw gerecht mogelijk een zaak aan een andere rechter door te verwijzen, als de aangewezen rechter dit wenst?
6. In welke gevallen is het binnen uw gerecht geoorloofd dat een zaak van rechter wisselt?
7. In welke gevallen is het binnen uw gerecht niet geoorloofd dat een zaak van rechter wisselt?

### Interne onafhankelijkheid

8. Is er binnen uw rechterlijk college een praktijk van interne afstemming, c.q. uniforme beleidslijnen?
9. In hoeverre zijn de rechters binnen uw college daaraan gebonden?
10. Welke onderwerpen lenen zich goed voor interne afstemming?
11. Welke onderwerpen lenen zich niet voor interne afstemming en/of leveren spanning op met de rechterlijke onafhankelijkheid?

### Informele overleggen

12. In hoeverre vinden er binnen uw gerecht informele overleggen plaats (buiten de zittingen om) met zogenoemde ketenpartners?
13. Zijn deze bijeenkomsten openbaar?
14. Kunt u als rechter onbeperkt deelnemen aan cursussen, lezingen, sociale evenementen etc. die door ketenpartners worden georganiseerd?
15. In welke gevallen is (binnen uw gerecht) contact met een ketenpartner geoorloofd?
16. In welke situaties is (binnen uw gerecht) contact met een ketenpartner ongeoorloofd)?

### Praktijk van rechters-plaatsvervangers

17. Wat is binnen uw gerecht de praktijk met betrekking tot de inzet van rechters-plaatsvervangers?

### Maatregelen proceseconomie

18. Welke maatregelen inzake proceseconomie, zoals het bespoedigen van zaken en het monitoren van verloop en afdoening van zaken, kunnen (binnen uw gerecht) spanning opleveren met de rechterlijke onafhankelijkheid?

### Integriteit

19. Bestaan er binnen uw gerecht regels over geheimhouding van informatie uit dossiers en toegang tot en omgang met dossiers? Zo ja, zijn deze regels ook gericht tot medewerkers van de griffie?
20. Is er iemand binnen uw gerecht verantwoordelijk voor de handhaving van deze regels? Is er iemand die toeziet op de integriteit van de rechters binnen uw gerecht?

### Slotvraag

21. Mist u nog onderwerpen die een groot probleem zijn en die nog niet besproken zijn of is er een bepaald wel besproken thema dat naar uw oordeel minder problematisch is dan voorgesteld?

# Bijlage 2

## Overzicht van functies van de geïnterviewden

Voor het signaleren van knelpunten in de Nederlandse praktijk zijn 25 interviews gehouden met vertegenwoordigers van de rechterlijke macht in al haar geledingen, zowel qua gerecht, rechtsgebied, regio als functie. De interviews vonden plaats op basis van anonimiteit en bij de onderzoekers bevinden zich de geluidsbestanden van de interviews (op twee na, vanwege bezwaren tot opname) en de schriftelijke verslagen van alle gesprekken. In deze bijlage staat een overzicht van de functies van de geïnterviewden.

Dubbelinterview met raadsheer en president, Hoge Raad  
Staatsraad, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
Senior raadsheer, Centrale Raad van Beroep  
Senior raadsheer, College van Beroep voor het bedrijfsleven

President, Hof Amsterdam  
Raadsheer, Hof Amsterdam  
Raadsheer, Hof Arnhem-Leeuwarden en tevens lector bij SSR  
Raadsheer, Hof Arnhem-Leeuwarden  
Raadsheer-plaatsvervanger, Hof 's-Hertogenbosch en tevens rechter-plaatsvervanger, Rb. Noord-Holland  
Raadsheer, Hof 's-Gravenhage

President, Rb. Amsterdam  
Rechter, Rb. Amsterdam



Dubbelinterview met twee rechters, Rb. 's-Gravenhage  
Rechter, Rb. 's-Gravenhage en tevens opleidingsadviseur bij SSR  
Rechter, Rb. 's-Gravenhage  
President, Rb. Gelderland  
Rechter, Rb. Gelderland en tevens lector bij SSR  
Rechter, Rb. Midden-Nederland  
Rechter, Rb. Midden-Nederland  
Rechter, Rb. Noord-Nederland  
President, Rb. Overijssel  
Rechter, Rb. Rotterdam  
Rechter, Rb. Zeeland-West-Brabant

Plaatsvervangend hoofdofficier, arrondissementsparket 's-Gravenhage  
Plaatsvervangend hoofdofficier, arrondissementsparket Rotterdam

# Bijlage 3

## Questionnaire rechtsvergelijking

### General

1. What, in your opinion, are the current main debates on the issues of independence, impartiality and integrity of the judiciary in your country?

### Case management and court procedure

2. Please describe briefly how, under what rules and according to what criteria, cases are assigned to judges in the first instance in criminal, civil and administrative courts. If different rules apply for appellate, supreme or constitutional courts, please specify.
3. Is the procedure of case assignment considered to be either too strict or too lenient in practice? Is the procedure of case assignment controversial or not?
4. Are there measures that enhance procedural economy and timely procedures but that could affect the independence of the judiciary?

### Informal deliberations

5. Are there any informal deliberations (outside the official hearing in chambers) within the court, for example, to reach unity on certain legal questions?
6. Are there any informal deliberations with the bar, the prosecution or administrative authorities?

### Conflicts of interest/substitute judges

7. How are the standards regarding conflicts of interest enforced? Are there any sanctions or enforcement mechanisms?
8. Is there a practice of using substitute judges, who have their main function elsewhere (lawyers, academics etc.)? If so, are there any vulnerabilities in this practice?

## Integrity

9. Is there a special official or judge within each court who is assigned the task of developing and maintaining a policy on integrity and ethical issues?

# Bijlage 4

## Overzicht van functies van de respondenten op de questionnaires

### Denemarken

- Rechter, Rb. Roskilde
- Hoogleraar Staatsrecht, Universiteit van Kopenhagen
- PhD Fellow Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Zuid-Denemarken

### Duitsland

- Officier van justitie bij het Federale Hof van Justitie en tevens hoofd van het Bureau voor Coördinatie van het juridische beleid van de EU bij het Federale Ministerie van Justitie
- Vicepresident, Federale administratieve rechtbank
- Ambtenaar, Ministerie van Justitie en Consumentenbescherming Beieren
- Ambtenaar, ministerie van Justitie Nedersaksen

- Ambtenaar, Ministerie van Justitie Noordrijn-Westfalen
- Ambtenaar, Ministerie van Justitie Saarland
- Ambtenaar, Ministerie van Justitie, Cultuur en Europa van Sleeswijk-Holstein

### Frankrijk

- President arbeidsrechtkamer, Hof van Cassatie
- Plaatsvervangend secretaris-generaal, Hoge Raad voor de magistratuur
- President vakbond voor de magistratuur
- Rechter-commissaris
- Hoogleraar Publiekrecht, Universiteit van Limoges

### Polen

- Raadsheer, Poolse Hoge Raad
- Rechter, Constitutioneel Hof van Polen

- Raadslid, Raad voor de Rechtspraak
- Directeur, Poolse Raio-opleiding

### **Verenigd Koninkrijk**

- Voormalig senior master van het Hooggerichtshof van het Verenigd Koninkrijk en Queen's Remembrancer
- Bestuursvoorzitter, Hooggerichtshof van het Verenigd Koninkrijk en het Juridisch Comité van de Geheimraad
- Docent Staatsrecht, Universiteit van Birmingham
- Docent Vergelijkend Staatsrecht, Universiteit van Cambridge

# Over de auteurs

**Mr. dr. Michiel van Emmerik** is universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden en rechter-plaatsvervanger (afdeling bestuursrecht) in de Rechtbank Amsterdam. In zijn onderzoek ligt de nadruk op de wisselwerking tussen internationaal en Europees recht (EU en EVRM) en het Nederlandse staats- en bestuursrecht. Op dit terrein heeft hij veel gepubliceerd, in het bijzonder over de doorwerking van het EVRM in en de betekenis van Straatsburgse uitspraken voor het Nederlandse staats- en bestuursrecht. Zo is hij coauteur van het boek *Het EVRM en het Nederlandse bestuursrecht* (Deventer, 2011) en vaste annotator van de AB.

**Mr. dr. Jan-Peter Loof** is lid van het College voor de Rechten van de Mens en (*part time*) universitair docent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden. Daarnaast is hij hoofdredacteur van het *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten/NJCM-Bulletin* en bestuurslid van de landelijke onderzoeksschool rechten van de mens. Hij is vast annotator van EHRM-uitspraken in het tijdschrift *European Human Rights Cases*, selecteur en bewerker van EHRM-uitspraken voor het NJB-recht-

spraaktern en (co-)redacteur en (co-)auteur van een tiental boeken, waaronder diverse bundels over de doorwerking van het Europees Verdrag voor de Mensenrechten in de Nederlandse rechtsorde en een bundel over onafhankelijkheid en onpartijdigheid als randvoorwaarden voor het bestuur en beheer van de rechterlijke macht.

**Mr. dr. Ymre Schuurmans** is universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden en rechter-plaatsvervanger (afdeling bestuursrecht) bij de rechtbank Amsterdam. Haar onderzoek richt zich op bestuursrechtelijke procedures, waarbij het bewijsrecht, de inrichting van het proces en de wisselwerking tussen geschilbeslechting en regelgeving haar bijzondere belangstelling heeft. In dat kader verricht zij vaak rechtsvergelijkend onderzoek, waarbij zij zowel aandacht heeft voor het burgerlijk procesrecht en strafprocesrecht, als voor bestuursrechtelijke stelsels in andere landen. Zo schreef zij onder meer een preadvies voor Nederlandse Vereniging voor Rechtsvergelijking, de Nederlandse Vereniging voor Procesrecht en the International Association for Comparative Law.

# Literatuurlijst

- Albert, P.G.H. (2012): 'De/een rechter-plaatsvervanger onder vuur', *NTR* 2012/2316.
- Alkema, E.A. (1999): 'De betekenis van internationaal recht – in het bijzonder het EVRM – voor het Nederlands bestuursprocesrecht', in: D. Allewijn e.a. (red.), *Bestuursprocesrecht*, Deventer: Kluwer.
- Asser, W.D.H. (2012): 'Stelplicht. Een kraaienvoet op de weg naar de waarheidsvinding', *TCR* 2012-4, p. 109 e.v.
- Bakker, F. (2013): 'Is de Raad voor de rechtspraak ook de Raad van de rechtspraak?', *NJB* 2013/3.
- Barkhuysen, T. & Bos, A.W. (2011): 'De betekenis van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie voor het Nederlandse bestuursrecht', *JB-plus* 2011, p. 3-34.
- Barkhuysen, T., Damen L.J.A. e.a. (2007), *Feitenvaststelling in beroep*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Barkhuysen, T. & Emmerik, M.L. van (2010) 'Ongebonden binding. Verwijzing naar *soft law* standaarden in uitspraken van het EHRM', *NJCM-Bulletin* 2010, nr. 7, p. 827-835.
- Barkhuysen, T. & Emmerik, M.L. van (2011), *Het EVRM en het Nederlandse bestuursrecht*, Deventer: Kluwer.
- Barkhuysen, T., Emmerik, M.L. van & Gerards, J.H. (2009), *De toegang tot de rechter en een eerlijk proces in de Grondwet? Behoeft de Nederlandse Grondwet aanvulling met een recht op toegang tot de rechter en een eerlijk proces?*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Bauw, E., Böhler, B. & Westerveld, M., *Togadragers in de rechtsstaat. De juridische professies en de toegang tot het recht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Besselink, L. e.a. (red.) (2014), *Constitutional law of the 28 EU Member States*, Deventer: Kluwer (te verschijnen).

Bingham, T. (2000), *The Business of Judging. Selected Essays and Speeches*, Oxford: Oxford University Press.

Bodnar, A. & Bojarski, L. (2012), 'Judicial Independence in Poland', in: A. Seibert-Fohr (red.), *Judicial Independence in Transition*, Heidelberg: Springer.

Bogdanor, V. (2009), *The New British Constitution*, Oxford: Hart Publishing.

Boom, W.H. van (2012), 'Wil de rechtspraak van plaatsvervangers af?', *NJB* 2012/1953.

Boone, M. e.a. (2006), *Het functioneren van de rechterlijke organisatie in beeld* (WODC-rapport), Amstelveen: WODC/KPMG/Universiteit Utrecht.

Bovend'Eert, P.P.T. (2007), 'Rechterlijke onafhankelijkheid', in: J.B.J.M. ten Berge & A.M. Hol (red.), *De onafhankelijke rechter*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Bovend'Eert, P.P.T. (2008), *Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak*, Deventer: Kluwer.

Bovend'Eert, P.P.T. (2012), 'Het vertrouwen van de rechter in de rechtspraak', *NJB* 2012/244.

Bradley, A.W. (2008), 'Relations between Executive, Judiciary and Parliament', *Public Law*.

Broeders, D. e.a. (red.) (2013), *Speelruimte voor transparantere rechtspraak* (WRR-Verkenning nr. 26), Den Haag: Amsterdam University Press.

Cleiren, C.P.M. (2011), 'De neutrale strafrechter', in: *Preadviezen 2011* (Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Corstens, G.J.M. (2005), 'De positie van de rechter in de samenleving, rechter versus wetgever en vice versa', in: C. Joustra (red.), *De positie van de rechter in de samenleving*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.



Dijk, D.J. van (2007), 'Rechterlijke attitude en professionele autonomie. Over rechtseenheid en uniforme rechtstoepassing', in: E. Bauw e.a. (red.), *Mijnheer de voorzitter... Liber Amicorum A.H. van Delden*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Dijkstra, S. (2013), 'Over disciplinaire sancties en machtenscheiding', *Trema* 2013, p. 273-279.

Duynstee, F.J.F.M. (1974), 'Rechterlijke onafhankelijkheid', in: G.C.J.J. Bergh, J.A. van den Boeren & C.A.J.M. Kortmann (red.), *Rechtspleging. Opstellen rond het thema rechterlijke organisatie, bijeengebracht ter gelegenheid van het vijftigjarig bestaan van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit Nijmegen*, Deventer: Kluwer.

Dyrchs, P. e.a. (2007), 'Case assignment in German courts. North Rhine-Westphalia', in: P.M. Langbroek & M. Fabri, *The Right Judge for Each Case. A study of case assignment and impartiality in six European judiciaries*, Antwerpen: Intersentia.

Eijndens, P.M. van den (2011), *Onafhankelijkheid van de rechter in constitutioneel perspectief* (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer.

Eikelenboom, S. & Groot, J. (2011a), 'Rechters mogen niet zeggen: gaat u rustig slapen, we weten wat we doen. Ze moeten zich verantwoorden', *Het Financieele Dagblad* 25 mei 2011, p. 13.

Eikelenboom, S. & Groot, J. (2011b), 'Kamer wil ingreep bij rechters', *Het Financieele Dagblad* 4 augustus 2011, p. 1.

Eikelenboom, S. & Groot, J. (2011c), 'Rechters als beroepsgroep moeten echt boven alle twijfel verheven zijn', *Het Financieele Dagblad* 4 augustus 2011, p. 11.

Emster, E. van den (2013), 'Voorwaarden scheppen voor kwaliteit rechtspraak', *Trema* 2013, p. 44-46.

Eshuis, R.J.J. & Dijkhoff, N. (2000), *Nevenfuncties zittende magistratuur*, Den Haag: WODC 2000.

Flauss, J.P. (2002), 'Du droit international comparé des droits de l'homme dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme', in: Institut Suisse de Droit Comparé, *Le rôle du droit comparé dans l'avenement du droit européen*, Zürich: Schulthess.

- Flood, J. e.a. (2007), 'Case Assignment in English Courts', in: P.M. Langbroek & M. Fabri, *The Right Judge for Each Case*, Antwerpen: Intersentia.
- Garapon, A. & Epineuse, H. (2012), 'Judicial Independence in France', in: A. Seibert-Fohr (red.), *Judicial Independence in Transition*, Heidelberg: Springer.
- Giessen, I. e.a. (2012), *De wrakingsprocedure. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de mogelijkheden tot herziening van de Nederlandse wrakingsprocedure* (Research Memoranda 2012, nr. 5), Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Gillespie, A. (2007), *The English Legal System*, Oxford: Oxford University Press.
- Gommer, H. (2008), *Onder de rechter* (diss. Tilburg), Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Gommer, H., Woerdman, E. & Lammers, J. (2008), 'De bemoeienis van politici met rechters. Een empirische analyse', *Recht der Werkelijkheid* 2008.
- Greco Evaluation Report Netherlands* (aangenomen op 21 juni 2013 in Straatsburg), Greco Eval IV Rep 2012, 7E.
- Greco Evaluation Report Poland* (aangenomen op 19 oktober 2012 in Straatsburg), Greco Eval IV Rep 2012, 4E.
- Greco Evaluation Report United Kingdom* (aangenomen op 19 oktober 2012 in Straatsburg), GRECO Eval IV Rep (2012) 2E.
- Groot-van Leeuwen, L.E. de (2013), 'Omstreden rechtspraak en rechters-plaatsvervangers', *Ars Aequi* 2013, p. 386-388.
- Groot, J., Eikelenboom, S. & Willems, E. (2013), 'Bijbanenregister rechters nog vol hiaten', *Het Financieele Dagblad* 8 februari 2013, p. 4.
- Haan, W.J.M. de (2010), 'Dubbele petten. Aandacht voor de vraag naar de onafhankelijkheid van de hoogleraar in het straf(proces)recht', *DD* 2010/1.
- Herreveld, F.R. (2012), 'Rechter-plaatsvervanger of amicus curiae', *Het Register* 2012-2, p. 15.

Huberts, L.W.J.C. (2005), *Integriteit en integrisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past...* (oratie VU Amsterdam), Amsterdam: Vrije Universiteit.

Jaarverslag Hoge Raad 2012, Hoge Raad der Nederlanden, te raadplegen via [www.rechtspraak.nl/Organisatie/Hoge-Raad/OverDeHogeRaad/publicaties/Documents/Jaarverslag-HR-2012.pdf](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Hoge-Raad/OverDeHogeRaad/publicaties/Documents/Jaarverslag-HR-2012.pdf).

Jaarverslag Rechtspraak 2012, te raadplegen via [www.rechtspraak.nl/Organisatie/Publicaties-En-Brochures/Documents/Jaarverslagen/Jaarverslag-2012.pdf](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Publicaties-En-Brochures/Documents/Jaarverslagen/Jaarverslag-2012.pdf).

Jessurun D'Oliveira, H.U. (1999), 'Rechters die afstemmen en afhouden. Vragen over de coördinatiestrategieën met artikel 17 Grondwet en artikel 6 EVRM', *NJB* 1999-9, p. 377-384.

Kaptein, H. (2009), 'Boekbespreking: H. Gommer, *Onder de rechter*', *R.M. Themis* 2009-1, p. 39-42.

Ten Kate, Th.B. & Haak, W.E. (2000), 'De modernisering van de rechtsprekende macht. Brief d.d. 29 augustus 2000 van de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad aan de vaste kamercommissie', *NJB* 2000-32, p. 1607-1610.

Kavelaars, P. (2006), 'Transparantie', *WFR* 2006, p. 1377-1378.

Knapen, M. (2009), 'Meer advocaten zouden rechter-plaatsvervanger moeten worden' (interview met Hans den Tonkelaar), *Advocatenblad* 2009, p. 525-526.

Kuijjer, M. (2004), *The blindfold of Lady Justice. Judicial Independence and Impartiality in Light of the requirements of Article 6* (diss. Leiden), Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Kuijjer, M. (2009), 'De blinddoek van Vrouwe Justitia of de luiken van de rechtspraak open. Over enkele recente ontwikkelingen op het terrein van de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid', in: T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik & J.P. Loof (red.), *Geschakeld recht. Verdere studies over Europese grondrechten ter gelegenheid van de 70ste verjaardag van prof. mr. E.A. Alkema*, Deventer: Kluwer.

Künnecke, M. (2006), 'The Accountability and Independence of Judges. German Perspectives', in: G. Canivet, M. Andenas & D. Fairgrieve (red.), *Independence, Accountability and the Judiciary*, Londen: British Institute of International and Comparative Law.

Langbroek, P.M. (2010), 'Van hun zaak gehaald? Naar een continuïteitsbeginsel bij rechterswisselingen', in: N. Doornbos, N. Huls & W. van Rossum (red.), *Rechtspraak van buiten*, Deventer: Kluwer.

Langbroek, P.M. & Fabri, M. (2006), 'Toedeling van zaken binnen het gerecht. Regels en praktijk in vijf Europese landen en in Nederland', *Rechtstreeks* 2006, nr. 2.

Langbroek, P.M. & Fabri, M. (red.) (2007), *The Right Judge for Each Case. A study of case assignment and impartiality in six European judiciaries*, Antwerpen: Intersentia.

Lange, R. de, Leeuw, B.J.G. & Mevis, P.A.M. (2009), *Grondwet en het recht op een eerlijk proces. Algemene verkenning en uitwerking voor het strafrecht*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Leeuw, B.J.G. (2013), *Grondwet en eerlijk proces. Een onderzoek naar de eventuele meerwaarde van het opnemen van het recht op een eerlijk proces in de Nederlandse Grondwet* (diss. Rotterdam), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers.

Legatt, A. (2001), *Tribunals for Users. One System, One Service*, Londen: TSO.

Lierop, B. van (2012), 'De kloof tussen rechters en hun bestuur. Zorgen over de interne onafhankelijkheid van de rechters in Nederland', *NJB* 2012/2096.

Loof, J.P. (red.) (1999), *Onafhankelijkheid en onpartijdigheid. De randvoorwaarden voor het bestuur en beheer van de rechterlijke macht*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij.

Loth, M.A. & Mak, E. (2013), 'Rechterlijke beroepsethiek', in: E.R. Muller & C.P.M. Cleiren, *Rechterlijke macht. Rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland*, Deventer: Kluwer.

Mak, E. (2008), *De rechtspraak in balans*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Mak, E. & Ayir, N. (2011), 'De kernwaarden van de moderne rechter. Een rechtsvergelijkende analyse', *Trema* 2011-9, p. 302-309.

Malsch, M. (2009), 'De rechter-plaatsvervanger. Erebaan of togavulling', *Trema* 2009-10, p. 432-437.

Marshall, D. e.a. (2007), 'Case Assignment in French Courts', in: P.M. Langbroek & M. Fabri, *The Right Judge for Each Case. A Study of Case Assignment and Impartiality in Six European Judiciaries*, Antwerpen: Intersentia.

Masterman, R. (2011), *The Separation of Powers in the Contemporary Constitution. Judicial Competence and Independence in the United Kingdom*, Cambridge: Cambridge University Press.

Melai, A.L., Groenhuijsen, M.S. e.a. (2006a), *Het wetboek van strafvordering* (losbl.), Deventer: Kluwer, aant. 10 bij art. 512: Functiecumulatie en onverenigbaarheden (bijgewerkt tot 1-12-2006).

Melai, A.L., Groenhuijsen, M.S. e.a. (2006b), *Het wetboek van strafvordering* (losbl.), Deventer: Kluwer, aant. 11 bij art. 512: De rechter-plaatsvervanger die ook advocaat of officier is (bijgewerkt tot 1-12-2006).

Mey, J.M. de (2009), 'Het Koninkrijk Denemarken', in: L. Prakke & C.A.J.M Kortmann (red.), *Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer.

Moor-van Vugt, A.J.C. de (2007), 'Nederlandse bestuursrechtelijke appèlrechtspraak in transitie', in: *De werkwijze van de hoogste rechtscolleges* (preadviezen Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Nollkaemper, A. (2009), *Kern van het internationaal publiekrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Polak, J.M. (1988), *Eenheid van recht* (studiedag J.M. Polak), Deventer: Kluwer.

Rapport ENCJ 2010 – *Judicial Ethics. Principles, Values and Qualities*, European Network of Councils for the Judiciary, Londen 2010.

Rapport ENCJ 2012-2013 – *Development of Minimal Judicial Standards. Minimum Standards regarding evaluation of professional performance and irremovability of members of the judiciary*, European Network of Councils for the Judiciary 2012-2013.

Rapport Europese Commissie EU Charter 2013 – *2012 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights*, Europese Commissie 2013, te raadplegen via [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter\\_report\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter_report_2012_en.pdf).

Rapport Europese Commissie EU Justice Scoreboard 2013 – *The EU Justice Scoreboard. A tool to promote effective justice and growth*, Europese Commissie 2013, te raadplegen via [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice\\_scoreboard\\_communication\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_communication_en.pdf).

Rapport Human Rights Council 2009 – *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Leandro Despouy, Human Rights Council 2009, (UN Doc A/HRC/11/41)*.

Rapport Staatscommissie Grondwet 2010 – *Rapport Staatscommissie Grondwet*, bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 31 570, nr. 17.

Rapport Venice Commission 2010 – *Report on the independence of the judicial system. Part I: the independence of judges* (CDL-AD(2010)004), Venice Commission, Straatsburg 2010.

Rapport World Economic Forum 2012 – *The Global Competitiveness Report 2012-2013*, World Economic Forum 2012, te raadplegen via <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013/>.

Rossum, W. van & Tichelaar, H. (2013), 'Een empirisch gefundeerde bespreking van mogelijke wijzen van de wrakingsprocedure', *NJB* 2013/1345.

Rutten-van Deurzen, W.M.C.J. (2011), *Kwaliteit van rechtspleging. Kwaliteitsbevordering en de rol van Raad voor de Rechtspraak* (diss. Tilburg), Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Schoep, G.K. (2013), 'Rechterlijke samenwerking', in: E.R. Muller & C.P.M. Cleiren, *Rechterlijke macht. Rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland*, Deventer: Kluwer.

Schoep, G.K. & Schuyt, P.M. (2005), *Instrumenten ter ondersteuning van de rechter bij de straftoemeting. Een onderzoek naar de potentiële effectiviteit van de Databank Consistente Straftoemeting en de oriëntatiepunten voor de straftoemeting*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Schuurmans, Y.E. (2010), 'Legitimatie van machtsuitoefening. Een rechtsvergelijkende analyse van het bestuursrechtelijke bewijsrecht' in: *Bewijsrecht. Het bewijs geregeld?* (preadvies NVVR, nr. 69), Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Seibert-Fohr, A. (2006), 'Constitutional Guarantees of Judicial Independence in Germany', in: *Recent Trends in German and European Constitutional Law*, Berlijn: Springer.

Seibert-Fohr, A. (2012), 'Judicial Independence in Germany', in: A. Seibert-Fohr (red.), *Judicial Independence in Transition*, Heidelberg: Springer.

Select Committee on the Constitution 2007 – House of Lords Select Committee on the Constitution, *Relations between the executive, the judiciary and Parliament* (HL Paper 151, 2007), te raadplegen via [www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldselect/ldconst/151/151.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldselect/ldconst/151/151.pdf) (laatst geraadpleegd op 30 september 2013).

Shetreet, S. & Turenne, S. (2013), *Judges on Trial. A Study of the Appointment and Accountability*, Cambridge: Cambridge University Press.

Smith, E. (2007), 'Case assignment in Danish Courts', in: P.M. Langbroek & M. Fabri, *The Right Judge for Each Case. A study of case assignment and impartiality in six European judiciaries*, Antwerpen: Intersentia.

Sonsbeeck, A. van (2007), 'Rechter-plaatsvervangers', *NJB* 2007/533.

Stevens, R. (2004), 'Reform in Haste and Repent at Leisure. Iolanthe, the Lord High Executioner and Brave New World', *Legal Studies* 2004-1.

Stevens, R. (2005), *The English Judges. Their Role in the English Constitution*, Oxford: Hart Publishing.

Teuben, K. (2004), *Rechtersregelingen in het burgerlijk (proces)recht* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer.

Transparency International Netherlands 2012 – *National Integrity System Assessment. Netherlands*, Transparency International Nederland 2012, te raadplegen via [www.transparency.nl/wp-content/uploads/2012/05/TI-NL-NIS-report.pdf](http://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2012/05/TI-NL-NIS-report.pdf).

Transparency International Poland 2012 – *National Integrity System Assessment. Poland* (executive summary), Transparency International Secretariat / Instytut Spraw Publicznych 2012, te raadplegen via [www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/poland\\_2012](http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/poland_2012).

Transparency International UK 2011 – *National Integrity System Assessment. United Kingdom. Corruption in the UK. Part 3*, Transparency International UK 2011, te raadplegen via [www.transparency.org.uk/our-work/publications/93-corruption-in-the-uk--part-three---nis-study](http://www.transparency.org.uk/our-work/publications/93-corruption-in-the-uk--part-three---nis-study).

Turenne, S. (2012), 'Judicial Independence in England and Wales', in: A. Seibert-Fohr (red.), *Judicial Independence in Transition*, Heidelberg: Springer.

Veldt, M.I. (1997), *Het EVRM en de onpartijdige strafrechter* (diss. Tilburg), Arnhem: Gouda Quint.

Verhey, L.F.M. (2001), 'De onafhankelijkheid van de rechter naar Nederlands recht', in: P. Orshoven, L. F. M. Verhey & K. Wagner, *De onafhankelijkheid van de rechter* (preadviezen Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het Recht van België en Nederland), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.

Verschoof, R.J. (2013), 'Transparantie en rechterlijke autonomie', *Ars Aequi* 2013, p. 821-825.

Weber, D.M. (2004), 'De rechter-plaatsvervanger en onafhankelijkheid onder EG-recht', *NTRF* 2004/1187.

Wijkerslooth, J.L. de (2007), 'De betekenis van alternatieve regelgeving in het strafrecht', in: *Alternatieve regelgeving* (preadviezen Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging), Deventer: Kluwer.

Wilt, C.J. van der (2011), 'De mammon in de rechtszaal. Over het ongewenste effect van productiedruk op de rechterlijke oordeelsvorming', *Trema* 2011-4, p. 120-126.

Windlesham, Lord (2005), 'The Constitutional Reform Act 2005. Part I', *Public Law* 2005.

Windlesham, Lord (2006), 'The Constitutional Reform Act 2005. Part II', *Public Law* 2006.



# Colofon

Raad voor de rechtspraak  
Postbus 90613  
2509 LP Den Haag

Deze publicatie verschijnt in het kader van het wetenschappelijk onderzoeksprogramma van de Raad voor de rechtspraak. Uitgave daarvan betekent niet dat de inhoud het standpunt van de Raad voor de rechtspraak weergeeft.

## Begeleidingscommissie

### Voorzitter

Prof. mr. D.J. Elzinga  
Hoogleraar staatsrecht Rijksuniversiteit Groningen

### Leden

Mr. K. Schaffels  
Senior rechter Rechtbank 's-Gravenhage

Mr. R.F.B. van Zutphen  
President College van Beroep voor het bedrijfsleven

Prof. mr. E. Bauw  
Raad voor de Rechtspraak  
Hoogleraar rechtspleging Universiteit van Amsterdam

De integrale tekst van dit rapport is gratis te downloaden van:

[www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak)

Rubriek: wetenschappelijk onderzoek

## Uitgever

Sdu Uitgevers BV, Den Haag

## Vormgeving

Corps, Den Haag

## Opmaak binnenwerk

LineUp BOEK en MEDIA bv, Groningen

Maart 2014

© Staat der Nederlanden (Raad voor de rechtspraak)  
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, in een voor anderen toegankelijk gegevensbestand worden opgeslagen of worden openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Raad voor de rechtspraak. De toestemming wordt hierbij verleend voor het verveelvoudigen, in een gegevensbestand toegankelijk maken of openbaar maken waarvoor geen geldelijke of andere tegenprestatie wordt gevraagd en ontvangen en waarbij deze uitgave als bron wordt vermeld.