

# Hoe staat het met de onafhankelijkheid van de rechtspraak in de Unie?

De resultaten van de 2019 ENCJ-enquête onder Europese rechters over hun onafhankelijkheid

**Kees Sterk, Frans van Dijk & Bart Diephuis<sup>1</sup>**

In dit artikel worden de resultaten weergegeven van de 2019 ENCJ-enquête onder Europese rechters met als onderwerp de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Een brisant onderwerp in het licht van recente ontwikkelingen in landen van de Unie. Eerst wordt ingegaan op de context van de enquête en daarna op de enquête zelf.

## Het belang van onafhankelijke rechtspraak in de Unie

De landen van de Europese Unie hebben een deel van hun soevereiniteit vrijwillig overgedragen in het algemeen belang van die landen. Om dat algemeen belang optimaal te kunnen dienen moeten de landen het vertrouwen kunnen hebben dat de regels van Unierecht worden nageleefd. Daarvoor is een onafhankelijke rechtspraak in de lidstaten van essentieel belang. Iedere nationale rechter is immers tevens Unierechter. Daarom reeds behoort een onafhankelijke rechtspraak in de lidstaten ook tot de fundamentele waarden van de Unie.<sup>2</sup> Deze waarden zijn ook de neerslag van de constitutionele beginselen van de lidstaten, zoals de bescherming van de rechten van de burgers in de lidstaten. De waarde van onafhankelijke rechtspraak is zo essentieel dat een lidstaat daarvan niet kan afwijken, niet bij wet, en ook niet bij Grondwet.<sup>3</sup>

Voor het Unierecht is derhalve van groot belang wat daarin verstaan moet worden onder onafhankelijke rechtspraak. Dat is nog niet zo eenvoudig om vast te stellen. De landen van de Unie onderschrijven in abstracto meestal wel dat rechtspraak onafhankelijk moet zijn,<sup>4</sup> maar werken die onafhankelijkheid vervolgens op heel verschillende manieren uit, afhankelijk van hun tradities en geschiedenis.<sup>5</sup>

## Het project Independence and Accountability

Vanwege het grote belang van een nadere definitie van de kern van onafhankelijke rechtspraak voor de praktijk van

de rechtspleging in de lidstaten startte het Europese netwerk voor Raden van de rechtspraak (ENCJ) in 2013 met het project Independence and Accountability. Doel van dat project is een cirkel te ontwikkelen (plan, do, check, act<sup>6</sup>) om de kwaliteit van de onafhankelijkheid van de rechtspraak in de lidstaten te verbeteren en te borgen.

Het eerste deel van dit project bestond uit het vinden van door alle leden gedragen normen en daarop gebaseerde indicatoren voor onafhankelijke rechtspraak, voortbouwend op de standaarden die in de jaren daarvoor zijn ontwikkeld, bijvoorbeeld voor de benoeming van rechters. Inmiddels zijn er op veel gebieden normen en indicatoren vastgesteld door de leden, zoals op het terrein van de bescherming van rechters tegen oneigenlijke invloed van derden op hun beslissingen; het zelfbestuur van de rechterlijke macht als derde staatsmacht; de financiering van de rechterlijke macht; de invloed van rechters op hervormingen in de rechterlijke macht; de werving, selectie, benoeming en promotie van rechters; de salariëring van rechters; de bescherming van rechters tegen ontslag en/of overplaatsing; de interne onafhankelijkheid van rechters, en disciplinaire maatregelen tegen rechters. Geleidelijk zijn de indicatoren waarmee de praktische realisatie van de normen zichtbaar wordt gemaakt verbeterd.<sup>7</sup> De laatste verbeteringslag vond dit jaar plaats met de verwerking van de uitkomsten van de wetenschappelijke validatie van de indicatoren die in 2018 plaatsvond.<sup>8</sup> De indicatoren betreffen enerzijds de

formele, juridische (systeem)waarborgen van onafhankelijkheid en anderzijds de realisatie van onafhankelijkheid zoals deze wordt waargenomen in de praktijk door diverse 'stakeholders'. Daarbij gaat het om de samenleving (burgers en bedrijfsleven),<sup>9</sup> rechtzoekenden, advocaten en de rechters zelf. Voor de burgers en het bedrijfsleven wordt gebruik gemaakt van beschikbare enquêtes. Voor de rechtzoekenden zijn we afhankelijk van 'klantwaarderingsonderzoeken' van individuele landen, voor zover deze beschikbaar zijn en ingaan op onafhankelijkheid. De ENCJ verzorgt zelf de enquête onder rechters en in samenwerking met de Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE) de enquête onder advocaten.

Uit de vorige meting van de indicatoren, inclusief de enquêtes, kwamen er voor Nederland drie verbeterpunten uit. De verankering van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in de Grondwet; de benoeming van leden van de Raad voor de rechtspraak; en de toedeling van zaken aan rechters.<sup>10</sup> De bedoeling is vervolgens – en dat is het tweede deel van het project – dat een raad voor de rechtspraak een plan opstelt om deze punten daadwerkelijk te verbeteren. De Nederlandse Raad heeft daartoe een plan opgesteld, dat tot de volgende resultaten heeft geleid. De grondwettelijke verankering van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht vindt thans helaas nog weinig bijval in de politiek, maar het onderwerp van de benoeming van de leden van die Raad heeft geleid tot een toezegging van de Minister van Rechtsbescherming dat hij de benoemingsprocedure meer in overeenstemming wil brengen met de normen van de ENCJ. Op het punt van de toedeling van zaken is het meest vooruitgang geboekt. De gerechtshoven hebben onlangs uniforme regels voor het toedelen van zaken aan rechters vastgesteld. Met de implementatie beginnen zij binnenkort. Dit zijn voorbeelden van de beoogde concrete verbetering van de independence and accountability van de rechtspraak.<sup>11</sup>

#### Auteurs

1. Mr. dr. C.H.W.M. Sterk is president van de ENCJ en vicevoorzitter van de Raad voor de rechtspraak. Prof. dr. F. van Dijk is hoogleraar Empirische analyse van rechtssystemen aan de Universiteit Utrecht (Montaigne Centrum), adviseur van de Raad voor de rechtspraak en projectleider ENCJ voor Independence and Accountability. Drs. B.J. Diephuis is als econometrist werkzaam bij de Raad voor de rechtspraak en heeft de uitkomsten van de enquêtes verwerkt.

#### Noten

2. Art. 2 VUE jo. art. 19 VEU.  
3. CJEU 26 februari 2013, C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107 (Melloni), par. 60. De Hongaarse regering betoogt bijv. dat de 'constitutionele identiteitsclausule' in hun Fundamentele Wet het mogelijk maakt van de waarden van art. 2 VEU af te wijken. Mocht een lidstaat van de fundamentele waarde van een onafhankelijke rechtspraak willen afwijken, dan kan zij dit alleen reali-

seren door te vertrekken uit de Unie.

4. Eigenlijk alle lidstaten met uitzondering van Polen. De Poolse regering heeft thans als uitgangspunt dat de rechterlijke macht overeenkomstig de wil van het Poolse volk rechtszaken moet beslissen. De Poolse Grondwet gaat wel uit van een onafhankelijke rechtspraak.  
5. Grofweg behoren de lidstaten van de Unie tot vier verschillende tradities: de Common Law traditie, de Frans continentale traditie, de Duits/Oostenrijkse traditie en de jonge tradities van de landen in Midden-Europa.  
6. Kwaliteitscirkel van Deming.  
7. De jaarlijkse rapporten die te vinden zijn op de website van de ENCJ getuigen hiervan: www.ENCJ.eu.  
8. ENCJ report 2018-2019 *Independence, Accountability and Quality of the Judiciary. Indicators and Surveys: Leading a process of positive change*. www.ENCJ.eu onder topics and projects.  
9. Flash Eurobarometer 474, 'Perceived

## Toenemend belang van het project

De normen van de ENCJ zijn opgesteld om de leden van het netwerk te helpen de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in hun land te verbeteren.<sup>12</sup> Als gevolg van de situatie van de rechterlijke macht in landen als bijvoorbeeld Polen<sup>13</sup> en Hongarije worden zij inmiddels ook gehanteerd door de Europese Commissie. Zij gebruikt de normen van de ENCJ en de data van de enquête in haar 2019 EU Justice Scoreboard.<sup>14</sup> De dialoog met landen als Polen en Hongarije over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht voert zij aan de hand van onder meer de normen van de ENCJ. Zo bijvoorbeeld de norm met betrekking tot de benoeming van leden van een raad voor de rechtspraak, de norm met betrekking tot disciplinaire procedures tegen rechters en de norm met betrekking tot hervormingen van de rechterlijke macht.<sup>15</sup>

Maar ook uitspraken van het Europees Hof van Justitie geven gewicht aan de normen van het project. Op 27 februari 2018 bepaalde het Hof in een cruciale uitspraak<sup>16</sup> dat de onafhankelijkheid van nationale rechters een zaak van Unierecht is, omdat alle nationale rechters (potentieel) Unierecht moeten toepassen. Daarmee heeft het Hof de concretisering van die onafhankelijkheid in de Unie bovenaan de agenda gezet.<sup>17</sup>

## Opzet en deelname enquêtes

Met het voorgaande hebben wij willen accentueren dat de rechtersenquête geen losstaande, eenmalige activiteit is, maar onderdeel is van een brede, langjarige aanpak ter bescherming, verbetering, borging en herstel van de rechterlijke onafhankelijkheid. In het algemeen is weinig bekend over de opvattingen van rechters. De enquête van het ENCJ is mede bedoeld om stem te geven aan de rechters van Europa. Hoe ervaren deze rechters zelf hun onafhankelijkheid? De enquête vond voor de derde keer plaats,

independence of the national justice systems in the EU among the general public', 2019, en Flash Eurobarometer 475, 'Perceived independence of the national justice systems in the EU among companies', 2019, Q1.

10. F. van Dijk & G. Vos, 'A method for assessment of the independence and accountability of the judiciary', Special Issue, *International Journal of Court Administration*, 2018, 9/3, 1-21. Zie 'VI, Use of the outcome of the indicators, 1. Use at National Level: Example of the Netherlands'.

11. Het Presidenten-raad overleg (PRO) heeft op 13 mei 2019 de Code zaakstoeiding vastgesteld en besloten te gaan handelen overeenkomstig die code. Zie het introbericht van 12 juni 2019 om 11.00u op www.rechtspraak.nl. De code zelf zal binnenkort worden gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.

12. De ENCJ-normen zijn vaak geïnspireerd op het werk van de Raad van Europa, met name de Venice Commission, en het werk van de Europese rechtersvereniging.

13. Zie C.H.W.M. Sterk over Polen in 'Nog is de rechtsstaat Polen niet verloren!', *NJB* 2016/2060, afl. 40, p. 2965 (samen met mr. J.W. Fokkens) en *NJBlog* 15 november 2016; 'Polen: de sloop van de onafhankelijke rechtspraak gaat in hoog tempo door!', *NJBlog* 2 mei 2017; 'Verslag van een bezoek aan Polen', *NJB* 2018/1362, afl. 27 en *NJBlog* 5 juli 2018; alsmede het bericht 'Crisis Hongaarse rechtsstaat verdiept zich' van 21 mei 2019 op www.njb.nl met betrekking tot Hongarije.

14. 2019 EU Justice Scoreboard, p. 44.  
15. Zie bijv. 'Rule of Law: European Commission launches infringement procedure to protect judges in Poland from political control', Press release EC 3 april 2019.

16. CJEU 27 februari 2018, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117 (*Associação Sindical dos Juizes Portugueses*), par. 32 jo. 38.

17. Zie onder meer de conclusie van A-G Tanchev van 27 juni 2019 voor C-585/18; C-624/18 en C-625/18 (*Krajowa Rada Sadownictwa (KRS)*), nrs. 115 e.v.

## De enquête van het ENCJ is mede bedoeld om stem te geven aan de rechters van Europa

de eerste keer was in 2015. In totaal hebben in de 2019 ronde 11.335 rechters meegedaan van 27 rechtspraakorganisaties uit 25 landen. In Nederland vulden 642 rechters de enquête in.

De vragen betroffen de volgende onderwerpen. In de eerste plaats werd de rechters gevraagd een algemene beoordeling te geven van hun *onafhankelijkheid* en in de tweede plaats van *deelaspecten* daarvan. Bij die deelaspecten is een onderscheid gemaakt naar de behandeling van zaken, de personele beslissingen over rechters, zoals benoeming en promotie, en naar systeemaspecten, zoals gebrek aan financiering waardoor de rechter zijn zaken niet kan behandelen zoals hij dat nodig acht. In de derde plaats, kan onafhankelijkheid niet losgezien worden van het *gezag* van de rechter.<sup>18</sup> Als rechterlijke uitspraken niet worden uitgevoerd, kan misschien sprake zijn van onafhankelijkheid in formele zin, maar in praktische zin heeft onafhankelijkheid dan geen betekenis: onafhankelijkheid impliceert dat macht bij de rechter wordt gelegd. In de enquête wordt daarom gevraagd naar de uitvoering door de overheid van rechterlijke beslissingen die tegen de belangen van de overheid ingaan.

Ten vierde is – meer subjectief – gevraagd aan rechters of, naar hun mening, hun onafhankelijkheid gerespecteerd wordt door de diverse *stakeholders*, variërend van de bestuursorganen van de rechtspraak, de procespartijen tot de andere staatsmachten en de media. De enquête maakt, ten vijfde, een voorzichtig begin met vragen over de *accountability* van de rechtspraak. Dit laatste onderwerp blijft hier buiten beschouwing.

Omdat de uitnodiging aan rechters via nationale instanties verliep,<sup>19</sup> deed zich een specifiek probleem voor ten aanzien van Polen. De Poolse Raad is geschorst als lid van de ENCJ.<sup>20</sup> Helaas was er geen mogelijkheid de Poolse rechters te bevragen. Griekenland, Hongarije en Bosnië en Herzegovina deden voor het eerst mee. Het deelnamepercentage varieerde van 10% in Duitsland tot 50% in Noorwegen, met neerwaartse uitschieters naar Roemenië (3%) en Kroatië (6%). Persoonlijke kenmerken (geslacht, ervaring als rechter) en werkomgeving (type gerecht, rechtsgebied) hebben minimale invloed op de antwoorden. Daardoor leiden onvermijdelijke verschillen in de samenstelling van de respondenten niet tot verschillen in antwoorden. Op een ander aspect van mogelijke vertekening komen we hierna kort terug.

Over de ervaringen en opvattingen van advocaten met/over de onafhankelijkheid van de rechtspraak in hun land is evenmin veel bekend. Parallel aan de rechtersenquête, is daarom een enquête onder advocaten gehouden samen met de CCBE. De vragen waren dezelfde als voor de rechters, voor zover deze relevant waren voor advocaten. De doelgroep is moeilijker te bereiken dan de rechters en met verlenging van de sluitingsdatum hebben uiteindelijk 4.318 advocaten meegedaan. Slechts 53

in Nederland. De aantallen waren relatief hoog in Polen, Hongarije, Noorwegen en Zweden en zijn door de eerste twee landen een waardevolle aanvulling op de enquête onder rechters. Een aantal landen moest buiten beschouwing worden gelaten, terwijl de uitkomsten voor de overige landen met grote omzichtigheid moeten worden gehanteerd. Daarom wordt in het vervolg vooral de aandacht gericht op de rechtersenquête. Daarbij moet wel worden aangetekend dat advocaten in het algemeen kritischer zijn dan rechters over de rechterlijke onafhankelijkheid. Hierna gaan wij in op de belangrijkste uitkomsten, waarbij we de figuren uitleggen aan de hand van de uitkomsten voor Nederland.<sup>21</sup> Daarbij willen we benadrukken dat het ons in dit artikel niet gaat om de positie van Nederland als zodanig, maar om de positie van de rechter in Europa in den brede.

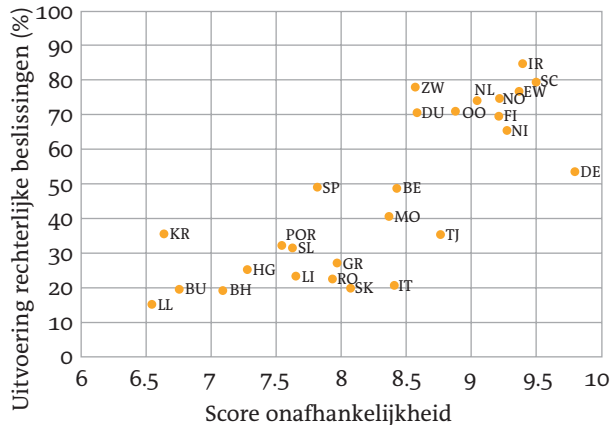
### Algemeen oordeel over de onafhankelijkheid van rechters

De enquête vraagt rechters hun eigen onafhankelijkheid te scoren op een schaal van 0 tot 10 en die van de rechters in het algemeen in het eigen land. De eigen ('mijn') onafhankelijkheid ligt tussen 7,1 en 9,8 (landelijke gemiddelde) met een gemiddelde over de landen van 8,9. Het oordeel over de rechters in het algemeen ('onze' onafhankelijkheid) is iets minder juichend: tussen 6,5 en 9,8 met een gemiddelde van 8,3. Het verschil is groter naarmate het oordeel over de rechters in het algemeen minder positief is. Een voorbeeld is Kroatië waar de rechters de eigen onafhankelijkheid waarden met 8,1 en die van de rechters in het algemeen met 6,6. Daar staat Denemarken tegenover met een waardering van 9,8 voor beide. Voor Nederland is er een minimaal verschil. We richten ons verder op het oordeel over de rechters in het algemeen. Zie figuur 1, horizontale as. Drie landen, Bulgarije, Kroatië en Letland, hebben lage scores tussen 6,5 en 7. De hoogste scores, tussen 9 en 10, zijn te vinden bij zes landen: Ierland, Nederland, de Scandinavische landen (behalve Zweden) en het VK. De Nederlandse rechters kennen een 9 aan elkaar toe. Dat is hoog maar niet de allerhoogste score. Daar gaat het ook niet om, al was het maar omdat andere factoren zoals zelfkritisch vermogen de score kunnen beïnvloeden. Alle landen overziende, zijn rechters positief over hun onafhankelijkheid.

Ter nuancering: er is een statistische relatie tussen de waardering van onafhankelijkheid en het responspercentage. Naarmate de waardering lager is, is de respons ook lager. Dit is in overeenstemming met gebrek aan vertrouwen in de anonimiteit van de enquête en de angst voor mogelijke repercussies bij een negatieve beoordeling van de onafhankelijkheid, waardoor kritische rechters ondervertegenwoordigd zijn en de gemeten waardering een overschatting is van de werkelijke gevoelens. Corrigeren we hiervoor dan zakt de score van Kroatië bijvoorbeeld van 6,6 tot 5,9, terwijl dit voor Denemarken en Nederland vrijwel niets uitmaakt.

Advocaten beoordelen de onafhankelijkheid van de rechters in hun land gemiddeld tussen 5,2 voor Hongarije en 9,0 voor het VK. Vijf landen, Griekenland, Hongarije, Litouwen, Slowakije en Cyprus, hebben scores tussen 5,2 en 6. Polen scoort (nog) een betrekkelijk respectabele 6,3. Het gemiddelde was 6,7, nog steeds ruim voldoende, maar

substantieel lager dan de 8,3 van de rechters. Voor Nederland was de score 7,7, maar dat getal zegt weinig door het geringe aantal respondenten. De oorzaak van de lagere scores is moeilijk te achterhalen: over het gehele vlak zijn advocaten kritischer. Het gaat om een niveauverschil bij vrijwel alle vragen, waardoor de scores van de landen wel een zelfde patroon vertonen bij rechters en advocaten. Dit uit zich in een hoge correlatiecoëfficiënt van beide scores over de landen (0,77).



**Figuur 1. Score rechterlijke onafhankelijkheid versus de uitvoering van rechterlijke beslissingen door de overheid.**<sup>22</sup>

Onafhankelijkheid: score tussen 0 en 10 van de onafhankelijkheid van de rechters in het land.

Uitvoering: percentage rechters dat het eens is met de stelling 'uitspraken die tegen de belangen in gaan van de overheid worden meestal uitgevoerd'.

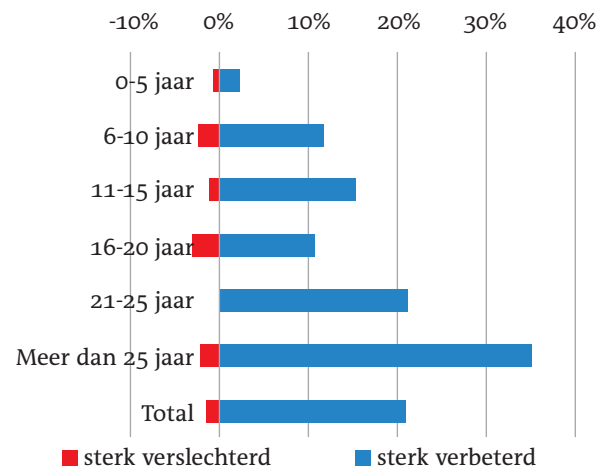
### Onafhankelijkheid in de tijd

Hoe ontwikkelt de onafhankelijkheid van de rechter zich in Europa in de ogen van de rechters? Op de korte termijn en op de lange termijn? De eerste keer is deze enquête gehouden in 2015. Sindsdien is er over het geheel genomen een kleine toename van de onafhankelijkheidsscore van 7,9 tot 8,3. Hierbij moet wel beseft worden dat Polen niet meer meedoet en dat Hongarije voor het eerst meedoet. In de meeste landen is weinig veranderd. Er is wel een grote toename in Slowakije (van 6,7 tot 8,1) en Spanje (van 6,6, tot 7,8) en een aanzienlijke daling in Portugal (van 6,6, tot 7,5) en Roemenië (van 8,7 tot 7,9). Over de lange termijn valt tentatief ook iets te zeggen. Aan de rechters is gevraagd of zij een (sterke) verbetering of verslechtering waarnemen in hun onaf-

hankelijkheid sinds zij rechter zijn geworden. In combinatie met hun werkervaring, is een beeld te construeren van de verandering van de onafhankelijkheid, met het nodige voorbehoud ten aanzien van de werking van geheugen en de dominantie van het heden en recente verleden bij de oordeelsvorming. De ontwikkeling verschilt van land tot land, maar vertoont patronen. Figuur 2a geeft een Midden-Europees land met een prototypische ontwikkeling. In de figuur zijn de percentages weergegeven van rechters die grote veranderingen ten positieve dan wel ten negatieve ervaren. Veel rechters ervaren een grote verbetering, waarbij de langst zittende rechters de grootste verandering melden. Dit patroon is – meer of minder expliciet – in de meeste Midden-Europese landen te vinden. Een belangrijke uitzondering is Hongarije (figuur 2b). Per saldo is de ontwikkeling in Midden-Europa duidelijk positief over de afgelopen 25 jaar. In de andere landen zijn over het algemeen de percentages rechters die grote veranderingen ervaren gering en zijn de patronen heel divers. In Nederland ervaart slechts 2% een sterke verbetering en 1% een sterke verslechtering. Binnen deze smalle marges ervaren vooral oude rechters een verslechtering van hun onafhankelijkheid en jonge rechters een verbetering. Portugal en in mindere mate Spanje vormen een uitzondering met veel rechters die over een lange termijn een negatieve ontwikkeling zien.

### Uitvoering van rechterlijke beslissingen

De pendant van rechterlijke onafhankelijkheid is de mate waarin rechterlijke oordelen worden uitgevoerd. Gemid-



**Figuur 2a. Ontwikkeling rechterlijke onafhankelijkheid in Slowakije.**

<sup>18</sup>. Zie J. Ríos-Figueroa & J.K. Stanton, 'An evaluation of cross-national measures of judicial independence', *Journal of Law, Economics and Organization* 2012, 30/1, p. 104-137.

<sup>19</sup>. Wat betreft de methode van de enquête: het verzoek aan rechters om mee te doen is uitgegaan van de nationale Raden voor de rechtspraak en, waar deze niet bestaan, andere organen zoals Ministeries van Justitie. Om de rechters te bereiken was

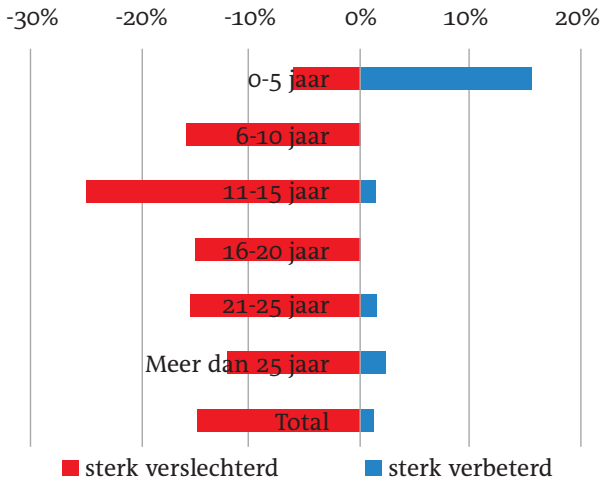
in veel landen de tussenkomst van de presidenten van de gerechten nodig. De Raden en andere organen droegen zorg voor de vertaling van de enquête. De uitnodiging aan de rechters bevatte een link naar de website van de ENCJ, waarop de enquête in de nationale talen was geplaatst. Beantwoording was volstrekt anoniem. De werking van de uitkomsten vond plaats door de ENCJ.

<sup>20</sup>. Besluit Algemene ledenvergadering

ENCJ van 17 september 2018. Voor de redenen van schorsing zie Position Paper of the Board of the ENCJ on the membership of the KRS of Poland. [www.ENCJ.eu](http://www.ENCJ.eu). Zeer kort weergegeven is de KRS geschorst omdat zij niet onafhankelijk van de uitvoerende macht is.

<sup>21</sup>. De volledige uitkomsten van de rechter-enquête en een groot deel van die van de enquête onder advocaten zijn te vinden in het 2018/2019 ENCJ-rapport (voetnoot 8).

<sup>22</sup>. BE: België, BH: Bosnië en Herzegovina, BU: Bulgarije, DE: Denemarken, DU: Duitsland, EW: Engeland en Wales, GR: Griekenland, FI: Finland, HG: Hongarije, IR: Ierland, IT: Italië, KR: Kroatië, LL: Letland, LI: Litouwen, MO: Montenegro, NI: Noord-Ierland, NL: Nederland, NO: Noorwegen, OO: Oostenrijk, POR: Portugal, RO: Roemenië, SC: Schotland, SK: Slowakije, SL: Slovenië, SP: Spanje, TJ: Tsjechië, ZW: Zweden.



Figuur 2b. Ontwikkeling rechterlijke onafhankelijkheid in Hongarije.

deld over de landen is 47% van de rechters en 41% van de advocaten het eens met de stelling dat uitspraken die tegen de belangen ingaan van de overheid meestal worden uitgevoerd. De variatie tussen landen is heel groot. Afgaande op de rechters, variëren scores van 15% in Letland tot 85% in Ierland. België en Spanje scoren dichtbij het gemiddelde. Zie figuur 1 (verticale as). Van de Nederlandse rechters vindt 74% dat de overheid rechterlijke uitspraken meestal uitvoert.

De correlatie van onafhankelijkheid en uitvoering van rechterlijke beslissingen is groot (correlatiecoëfficiënt is 0,8). Deze uitkomst is wellicht niet verbazingwekkend, maar wel cynisch. Waar de onafhankelijkheid van de rechter onvolledig is, worden ook nog eens rechterlij-

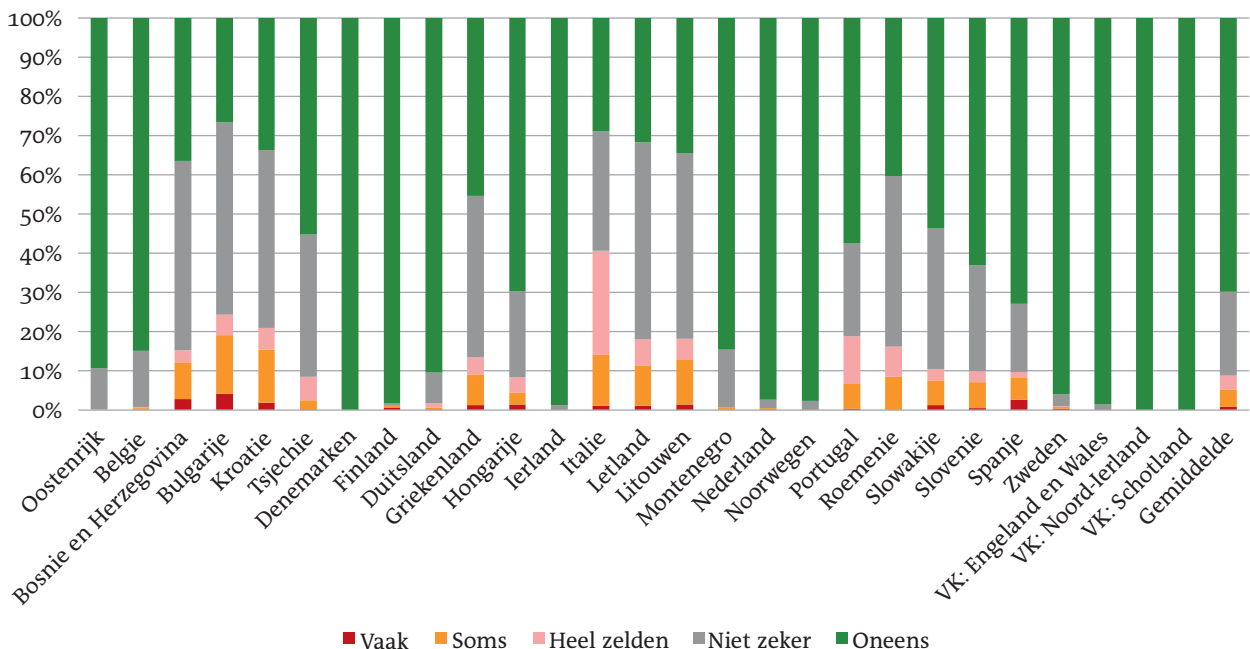
## Waar de onafhankelijkheid van de rechter onvolledig is, worden ook nog eens rechterlijke beslissingen niet uitgevoerd als deze tegen de belangen van de overheid ingaan

ke beslissingen niet uitgevoerd als deze tegen de belangen van de overheid ingaan. Overigens zijn er landen met afwijkende combinaties van scores. In Denemarken en Italië is het goed gesteld met de rechterlijke onafhankelijkheid, maar zijn rechters naar verhouding kritisch over de uitvoering van beslissingen. De positie van Nederland is evenwichtig – dichtbij de diagonaal – met een score van 9 op onafhankelijkheid en een percentage van 74% van de rechters ten aanzien van de uitvoering van uitspraken.

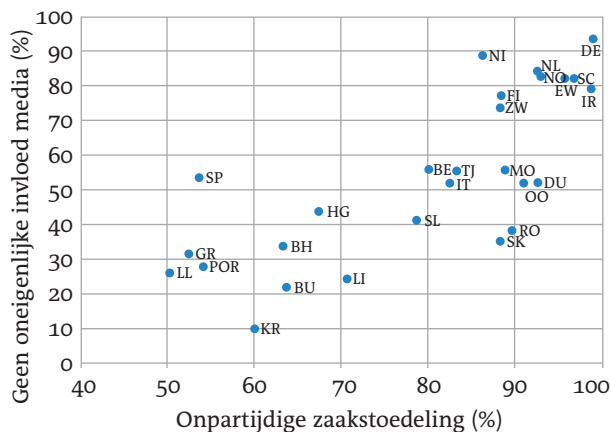
### Aspecten van onafhankelijkheid

Wij maken een onderscheid tussen aantasting van onafhankelijkheid in concrete zaken, waarbij zowel externe als rechtspraak-interne beïnvloeding een rol kan spelen, en aantasting van onafhankelijkheid van de rechtspraak als staatsmacht via de benoeming en promotie van rechters en via systeemaspecten zoals de middelenvoorziening. We lichten er enkele aspecten uit.

Ik denk dat rechters in mijn land in de afgelopen twee jaar steekpenningen (in de vorm van geld) hebben geaccepteerd of bij andere vormen van corruptie betrokken zijn geweest (giften of gunsten hebben geaccepteerd) om hen ertoe te bewegen om in een zaak een specifieke beslissing te nemen.



Figuur 3. Prevalentie van rechterlijke corruptie volgens rechters (percentage rechters dat een opvatting is toegegaan).



Figuur 4. Geen interne beïnvloeding (geen partijdige zaakstoedeling) versus geen externe beïnvloeding van de zaaksbehandeling (geen oneigenlijke invloed van de media).<sup>23</sup>

### Externe beïnvloeding van zaken

Een eerste aspect waarop wij hier ingaan is rechterlijke corruptie. Corruptie is een fundamentele aantasting van de rechterlijke onafhankelijkheid door rechters zelf en belicht, anders dan hiervoor, de relatie met de private sector. We geven de uitkomsten voor alle landen (figuur 3 met de letterlijke tekst van de voorgelegde stelling). In deze figuur komt ook de geschatte frequentie van corruptie tot uitdrukking. Er kunnen grofweg drie categorieën van landen onderscheiden worden: (1) landen waarin bijna alle rechters (96% of meer) er zeker van zijn dat corruptie niet voorkomt. Deze landen zijn Denemarken, Finland, Ierland, Nederland, Noorwegen, Zweden en het VK. In Nederland meent 97,3% van de rechters dat corruptie niet voorkomt, 2,2 % is hiervan niet zeker en de overige rechters (drie in totaal) menen dat corruptie soms (0,3%) of vaak (0,2%) voorkomt. (2) Landen waarin een heel klein percentage rechters (2% of minder) gelooft dat corruptie voorkomt en 8%-15% hiervan niet zeker is. Oostenrijk, België, Duitsland en Montenegro vallen in deze categorie. En (3) landen waarin een hoger percentage gelooft dat corruptie voorkomt (8%-41%) en veel meer rechters (van 15% tot 50%) dit niet zeker zeggen te weten. Het feit dat rechters onzeker zijn over het voorkomen van corruptie is een slecht teken in zichzelf. Aan de positieve kant: als rechters geloven dat er corruptie is, verwachten zij zelden dat dit regelmatig gebeurt. Italië is een extreem voorbeeld hiervan: 41% van de rechters gelooft dat corruptie voorkomt, maar meer dan 60% van hen gelooft dat dit zelden gebeurt. Vijf landen onderscheiden zich in negatieve zin door het grote aantal rechters dat antwoordt dat corruptie regelmatig of soms voorkomt: Bulgarije (19%), Kroatië (16%), Italië (14%), Litouwen (13%) en Letland (11%).

Een tweede aspect dat we eruit lichten is de invloed van de media: grote percentages rechters zien in veel landen on gepaste invloed op rechterlijke beslissingen. In figuur 4 (verticale as) nemen we dit aspect als representant van externe druk op de rechter. In deze figuur zetten we op de verticale as het percentage rechters dat meent dat er geen oneigenlijke beïnvloeding is. De variatie is enorm: 10% van de rechters in Kroatië vindt dat er geen oneigenlijke beïnvloeding is tot 94% in Denemarken. Lage

percentages zijn niet voorbehouden voor Midden-Europa. In Griekenland en Portugal zijn er volgens heel veel rechters problemen op dit terrein. In Nederland ziet 85% van de rechters geen oneigenlijke beïnvloeding. Een laag percentage van 4% meent dat dit wel het geval is; de overige rechters zijn onzeker hierover.

Uit de hier niet weergegeven uitkomsten van dezelfde vraag, maar dan met betrekking tot social media blijkt dat oneigenlijke beïnvloeding via social media (nog) aanzienlijk minder is dan via de klassieke media. Wij komen hierna terug op de rol van de media.

### Interne beïnvloeding van zaken

De onafhankelijkheid van de rechter kan ook in gevaar komen door interne druk. Deze druk kan uitgeoefend worden door het bestuur/management van een gerecht of de rechterlijke organisatie als geheel, door hogere rechters en door collega-rechters. Een belangrijke manier voor bestuur/management om de behandeling van zaken te beïnvloeden is de toedeling van zaken aan rechters. Figuur 4 geeft op de horizontale as de scores van de landen. Het percentage rechters dat van mening is dat misbruik niet plaatsvindt varieert van 50 tot 93% en dat terwijl in veel landen, althans in theorie, er random toewijzing van zaken is. Er zijn opvallend veel rechters in Letland, maar ook in Griekenland, Spanje en Portugal die vinden dat de zaakstoedeling niet goed gaat. Zoals bekend heeft de zaakstoedeling in Nederland een sterk discretionair karakter. Naar de mening van 93% van de rechters leidt dit niet tot pogingen om de zaaksafloop te beïnvloeden. Het percentage van de advocaten dat dit vindt is aanzienlijk lager: 65%, naast een grote categorie 'niet zeker' van 21%. Op de beperkingen van de advocatenenquête is reeds gewezen.

Wat de interne druk betreft valt in positieve zin nog op te merken dat rechters weinig druk van het management van de gerechten zeggen te ervaren om zaken op een bepaalde wijze te beslissen. Gemiddeld over de landen wordt slechts door 3% van de rechters dergelijke druk ervaren bij een spreiding tussen 0 en 4% met alleen negatieve uitschieters bij Letland, Litouwen en Kroatië van 8%. De druk op rechters om zaken tijdig af te doen is groter, ook waar deze als ongepast wordt ervaren.

Terugkomend op figuur 4, blijkt dat een rechterlijke macht die kwetsbaar is voor externe druk, dat veelal ook intern is, en omgekeerd gaat geringe externe druk gepaard met weinig interne druk. In figuur 4 liggen de waarnemingen voor de meeste landen dichtbij de diagonaal. Dat geldt zeker voor Nederland.

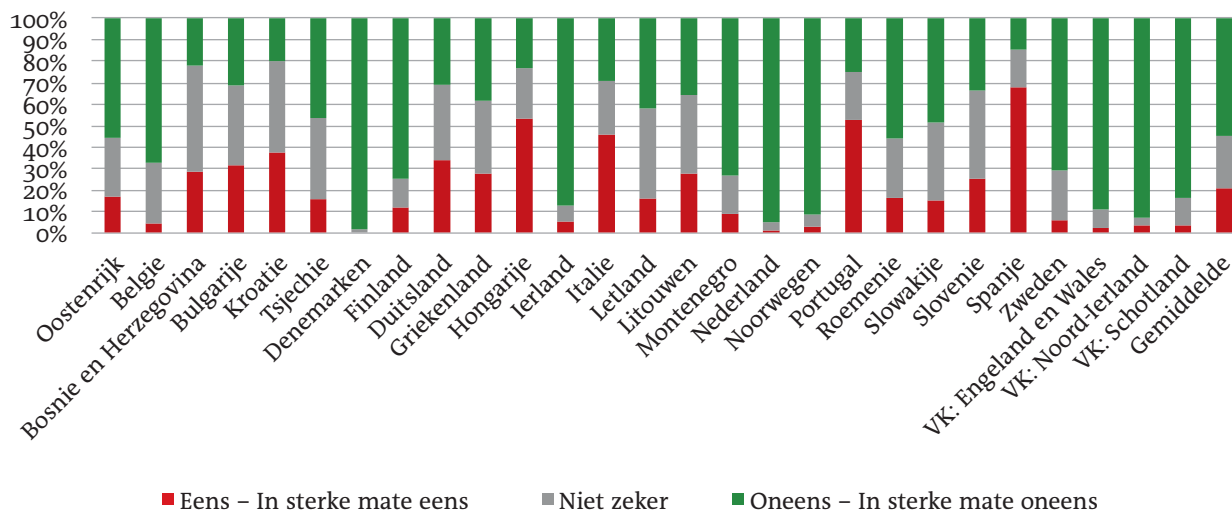
### Beïnvloeding van benoeming en promotie van rechters

In de visie van de ENCJ dienen rechters uitsluitend benoemd en bevorderd te worden op basis van bekwaamheid en ervaring. Is dit in de praktijk het geval? Er wordt in de enquête een onderscheid gemaakt tussen

<sup>23</sup>. Zaakstoedeling: percentage rechters dat het niet eens is met de stelling: in de afgelopen twee jaar zijn zaken toegedeeld aan rechters in afwijking van de geldende regels of procedures om de afloop van die zaken te beïnvloeden. Invloed van de media:

percentage respondenten dat het niet eens is met de stelling: in de afgelopen twee jaar zijn beslissingen van individuele rechters op ongepaste wijze beïnvloed door handelingen van de media (pers, televisie, radio).

## Ik denk dat er de afgelopen twee jaar in mijn land rechters bij de Hoge Raad zijn benoemd op basis van andere criteria dan bekwaamheid en ervaring



Figuur 5. Benoeming van de leden van de Hoge Raad (percentage rechters).

de eerste benoeming tot rechter, de promotie van een rechter en de benoeming in de Hoge Raad. Op alle drie onderdelen zijn voor veel landen de resultaten negatief. Nog de minste problemen zijn er bij de eerste benoeming die in veel landen geobjectiveerd is via landelijke examens. Echter, volgens veel rechters vindt in Kroatië (65%), Hongarije (49%) en Slovenië (34%) ook de eerste benoeming niet plaats op basis van bekwaamheid en ervaring. Bij de promotie van rechters spelen volgens heel veel rechters andere overwegingen een rol. Dit speelt opnieuw in Kroatië (63%) en Hongarije (56%), maar ook in Italië en Portugal (beide 45%). Benoeming in de nationale Hoge Raad is van vergelijkbare ernst. Zie figuur 5. Ter vergelijking: in Nederland vindt 5% van rechters dat eerste benoeming niet plaatsvindt op basis bekwaamheid en ervaring, 8% dat dit niet het geval is bij promotie en 1% bij de benoeming in de Hoge Raad (voor het laatste zie figuur 5). Veel raden voor de rechtspraak hebben selectie en promotie van rechters als belangrijke taak en slagen er dus volgens de rechters niet in deze taak goed uit te voeren. Hierbij moet worden opgemerkt dat sommige raden kwetsbaarder zijn voor politieke beïnvloeding dan andere. Zo is bijvoorbeeld in Spanje de benoeming van de rechterlijke leden van de raad verschoven van verkiezing door rechters (de ENCJ-norm) naar benoeming door het parlement. De hoge score van Spanje zou mogelijk hierdoor verklaard kunnen worden. In Polen is de benoemingsprocedure van leden van de raad zover uit de hand gelopen dat geen sprake meer is

van een raad die in enige mate aan de eis van de ENCJ voldoet dat een raad onafhankelijk moet zijn van de uitvoerende macht.<sup>24</sup>

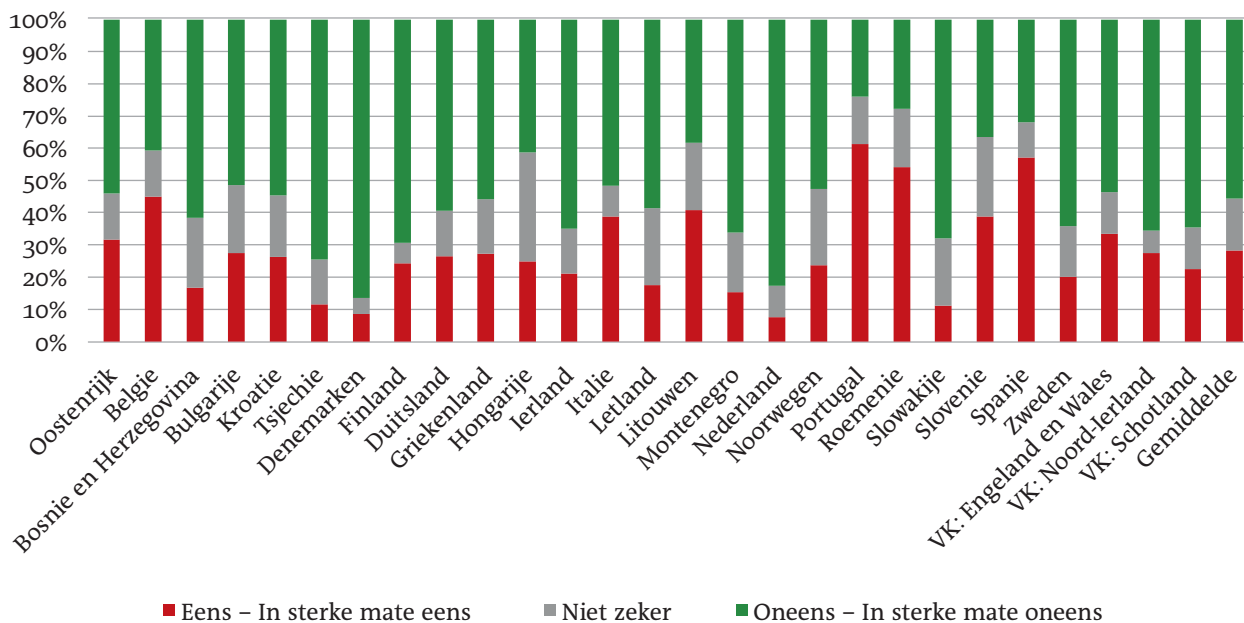
De enquête onder advocaten laat zien dat Polen slecht scoort op dit terrein. Het zal niet verbazen dat de benoemingen bij de Hoge Raad daar bijzonder problematisch gevonden worden door de advocaten (73%). De advocaten bevestigen ook het negatieve beeld voor Hongarije (57%).

### Systeemaspecten

De wijze waarop rechters zaken kunnen afdoen hangt ook af van hun werkomstandigheden. Rechters kunnen volledig onafhankelijk zijn in de aspecten die we hiervoor hebben beschreven, maar als zij niet de middelen hebben om procedures te voeren op een manier die zij nodig achten voor een eerlijk proces komt er van onafhankelijkheid niets terecht. De rechters is daarom ook gevraagd of er veranderingen in hun werkomstandigheden zijn die rechtstreeks hun persoonlijk ervaren onafhankelijkheid (negatief) beïnvloeden. Kwesties rond beloning, pensioenen en pensioenleeftijd spelen in veel landen zo'n rol dat rechters hiervan een negatief effect zien uitgaan op hun onafhankelijkheid. Werklast wordt als een nog groter probleem ervaren. In alle landen is dit een probleem, zelfs in Scandinavische landen zoals Noorwegen. De enige uitzondering is Denemarken, waar minder dan 10% van de respondenten werklast een aantasting van hun onafhankelijkheid vindt. Werklast hangt nauw samen met de middelenvoorziening van de gerechten. Zie figuur 6. Deze problematiek speelt in veel landen, maar lijkt een grotere rol te spelen in West- en Zuid-Europa dan in Midden-Europa. In vergelijking met de eerdere twee enquêtes worden deze problemen als ernstiger ervaren. Opvallend is dat weinig Nederlandse rechters (8%) tekort aan middelen in relatie brengen met hun onafhankelijkheid. In veel landen ligt dit duidelijk anders en heeft het tekort aan middelen een negatief effect op de onafhankelijkheid. In positieve zin valt over

**Bij de promotie van rechters spelen volgens heel veel rechters andere overwegingen een rol**

De afgelopen twee jaar zijn er veranderingen opgetreden in mijn werkomstandigheden die een negatieve invloed hadden op mijn onafhankelijkheid. Deze veranderingen betreffen: middelenvoorziening van het gerecht



Figuur 6. Invloed van de middelenvoorziening van de gerechten op onafhankelijkheid (percentage rechters).

de werkomstandigheden nog op te merken dat overplaatsing van rechters tegen hun zin geen issue is voor rechters.

### Respect voor de onafhankelijkheid van de rechter

Wij onderscheiden de bestuursorganen van de rechtspraak en de hoogste rechters (rechtspraak-interne partijen), de procespartijen en advocaten en de andere staatsmachten en media. Rechters voelen zich over het algemeen door de eigen organen gerespecteerd in hun onafhankelijkheid, maar beduidend minder door de andere staatsmachten en door de media. Figuur 7 toont de resultaten voor de regering (uitvoerende macht). De uitkomsten voor het parlement zijn sterk vergelijkbaar. Duidelijk is dat de relatie tussen de staatsmachten in de ogen van de rechters problematisch is. Gemiddeld over de landen voelt 54% van de rechters zich gerespecteerd in zijn onafhankelijkheid door de overheid, waarbij dit percentage niet hoger is dan 17% in Letland, 20% in Bulgarije en 21% in Roemenië. In het VK ligt dit percentage op 36%, in Oostenrijk op 37% en in België op 39%. De situatie in Nederland steekt hiertegen relatief gunstig af met 66%, maar blijft ver achter bij de Scandinavische landen. De relatie gaat volgens de rechters in de meeste landen achteruit ten opzicht van de eerdere enquêtes.

Hebben in deze context raden voor de rechtspraak de instrumenten in handen om de rechterlijke onafhankelijkheid te verdedigen? Weinig rechters en/of advocaten geloven dat in Hongarije en Polen. En ook in andere landen wordt door velen hieraan getwijfeld.

De relatie met de media is sterk vergelijkbaar met die met de andere staatsmachten: gemiddeld over de landen voelt 47% de onafhankelijkheid van de rechtspraak

gerespecteerd met percentages van 17% in Letland, 20% in Bulgarije, 21% in Litouwen, 24% in Roemenië, 25% in Portugal en 27% in Engeland en Wales. In Nederland ligt het percentage op 66%. Terwijl de media een essentiële rol spelen in een democratische rechtsstaat, niet in de laatste plaats door de berichtgeving over de rechtspraak, is de verhouding met die media in veel landen complex. Niet alleen in landen waarin de media door de overheid gecontroleerd worden, maar ook in landen met een vrije pers, zoals het VK.

### Conclusies

Cijfers geven nooit een absolute waarheid. Het is altijd mogelijk dat er in een land selectie-effecten zijn. Ook is

## De uitkomsten dienen te inspireren tot verbeterplannen per land

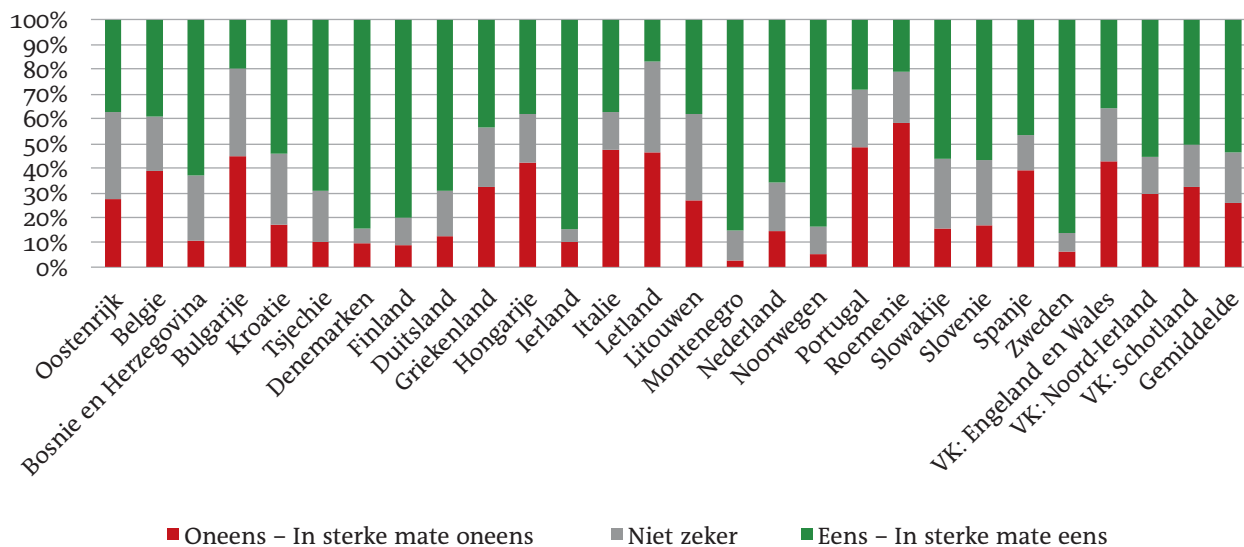
een enquête een momentopname, waardoor resultaten beïnvloed kunnen zijn door bijzondere gebeurtenissen. Respondenten kunnen sociaal wenselijk gedrag vertonen, als zij geen geloof hechten aan de garantie van anonimiteit.

24. Zie noot 20 over de schorsing van de Poolse Raad voor de rechtspraak door de ENCJ. Zie ook de conclusie van A-G Tran-

chev in de in noot 17 genoemde zaken met betrekking tot de KRS. Binnenkort zal het ECJ uitspraak doen in deze zaken.



## Ik vind dat de afgelopen twee jaar mijn onafhankelijkheid als rechter gerespecteerd is door de regering



Figuur 7. Respect van de regering voor de rechterlijke onafhankelijkheid (percentage rechters).

teit, of juist problemen zwaarder aanzetten om invloed uit te oefenen. Dat betekent dat opvallende bevindingen voor een land kwalitatieve verdieping vereisen.

In algemene zin mag worden vastgesteld dat de rechters in de Unie zichzelf en hun collega's in hoge mate onafhankelijk achten. Advocaten zijn kritischer, maar komen nog steeds op een positief oordeel uit. Desondanks valt er in de meeste landen veel te verbeteren en daar is het de ENCJ in de eerste plaats om begonnen. De uitkomsten dienen te inspireren tot verbeterplannen per land. Er zijn ook problemen die veel landen gemeenschappelijk

hebben, zoals de selectie- en promotiebeslissingen met betrekking tot rechters, de werkdruk van rechters in relatie tot de middelenvoorziening van de rechtspraak en het respect voor de rechterlijke onafhankelijkheid dat de andere staatsmachten en ook de media tonen. In die landen waar (bestuursorganen van) de rechtspraak bevoegd is (zijn) tot selectie en promotie van rechters kan de rechterlijke macht zelf problemen op dit vlak aanpakken. De andere genoemde kwesties zien op de verhouding tussen de staatsmachten. Het zou goed zijn om de discussie hierover ook op Europees niveau te voeren. •