

## Rechtsstatelijk management van de rechterlijke organisatie

JOHAN RUDOLPH THORBECKE (1798-1872)



Door Marc de Werd  
Justice in the Amsterdam Court of Appeal in the Netherlands

Rechtsstatelijk management van de rechterlijke organisatie mag anno 2013 best 'een uitdaging' heten. Het Straatsburgse mensenrechtenhof maakt het de rechterlijke organisaties in de 47 lidstaten namelijk niet makkelijk. Wie terugblijkt op een jaar EHRM-jurisprudentie valt op dat de grens tussen bedrijfsvoering en rechtspreken in Europa precar wordt.

Om te beginnen moet het 'allemaal' sneller. Volgens artikel 6 van het EVRM heeft een ieder immers recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht. Die redelijke termijn, aldus het Hof:

"serves to ensure public trust in the administration of justice. The other purpose of the guarantee is to protect all parties to court proceedings against excessive procedural delays; in criminal matters, especially, it is designed to avoid that a person charged with a criminal offence should remain too long in a state of uncertainty about his or her fate. It underlines the importance of administering justice without delays which might jeopardise its effectiveness and credibility." (Zaak-Finger t. Bulgarije)

De grotere snelheid waartoe lidstaten (rechters) worden gemaand houdt geen rekening met het feit dat rechtspreken in 2013 aantoonbaar complexer is geworden. Al was het maar – zie de nieuwsbrief bij dit blog met maandelijks ruim 20 pagina's nieuwe (!) jurisprudentie uit Straatsburg én Luxemburg - door de Europese context. Hoe en waar het sneller kan, zegt het Hof er niet bij. Net zoals het niet aangeeft waar in tijden van economische neergang het geld vandaan moet komen

Tegelijk verlangt 'Straatsburg' dat rechtspraak niet alleen snel en efficiënt is, maar ook dat de bedrijfsvoering wegblijft van de verantwoordelijkheid van rechters voor de inhoud van hun vonnissen. In Agrokomplex t. Oekraïne overwoog het Hof:

"The Court further observes that judicial independence and impartiality, as viewed from an objective prospective, demand that individual judges be free from undue influence – not only from outside the judiciary, but also from within. This internal judicial independence requires that judges be free from directives or pressures from fellow judges or those who have administrative responsibilities in a court such as, for example, the president of the court. The absence of sufficient safeguards ensuring the independence of judges within the judiciary and, in particular, vis-à-vis their judicial superiors, may lead the Court to conclude that an applicant's doubts as to the independence and impartiality of a court may be said to have been objectively justified."

Toegegeven, het betreft hier een zaak tegen Oekraïne waar rechters een zeer dubieuze dienstopdracht van de president van hun gerecht kregen om een zaak te herzien. Maar de algemene norm die het Hof formuleert – 'freedom from undue influence' tussen rechters onderling en tussen rechters en hun besturen – geeft zeker aanleiding voor bezinning.

Bij schending van de redelijke termijn wordt de lidstaat veroordeeld. Maar feitelijk komt de rekening (in ons land) bij de rechtspraakorganisatie terecht. Die moet met een krap en krimpend budget steeds lastiger keuzen maken. En daar begint (ook elders in Europa) de schoen te wringen. Veel rechters maken zich zorgen dat zij onder tijdsdruk onvoldoende aandacht aan hun zaken kunnen geven en voelen zich in die zorgen niet serieus genomen door hun organisatie.

In 1996 verschenen in ons land de eerste staatsrechtelijke studies voor een nieuwe beheer- en bestuurstructuur voor de rechterlijke organisatie met een eigen begroting en een nieuw op te richten 'raad voor de rechterlijke macht'. In landen als Duitsland, Frankrijk en de Verenigde Staten was daar al over nagedacht. Met name in de VS waren de ervaringen met de eigen budgetverantwoordelijkheid van de rechterlijke organisatie wisselend, afhankelijk van de mate waarin beslissingen op voldoende draagvlak onder rechters konden rekenen, en van de onderhandelingsvaardigheden van bestuurders met de begrotingswetgever. De ervaringen in het buitenland lieten ook zien dat managementbeslissingen al snel raken aan wat het 'rechterlijk domein' heet. Wat echter opviel was dat in die landen een vorm van constitutionele toetsing bestaat, waardoor 'geschillen' over bevoegdheden er aan een grondwetsrechter kunnen worden voorgelegd. Mede daardoor leeft de notie er sterk dat een goed functionerende (en gefinancierde) rechterlijke organisatie in de eerste plaats een grondwettelijke opdracht is; court management staat er nadrukkelijk in de sleutel van het evenwicht van machten. Grondrechtentoetsing kan – via de omweg van het EVRM – in ons land óók, maar de staatsrechtelijke issue is hier minder zichtbaar.

In Nederland werd het eind jaren negentig, in een periode van hoogconjunctuur, stoer om de rechterlijke macht als een bedrijf te zien, met een werkvloer en echte targets, controllers, en CEO's. Er kwam zelfs een hippe term voor de derde staatsmacht: de Rechtspraak. Een begrip zonder definitie (een gruwel voor juristen) waarmee een ratjetoe aan ambten, functies, verantwoordelijkheden, taken, doelstellingen, intenties en visies bedoeld wordt. Goed voor power point presentaties, marketing, innovatie, tweets en flexibiliteit, maar funest om in een rechtsstaat af te bakenen welk staatsorgaan waarvoor verantwoordelijk is en waarom. Het grondwettelijke begrip 'rechterlijke macht' – dat juist dient voor de constitutioneelrechtelijke positiebepaling met de executieve - werd in minder dan 10 jaar obsoleet.

Wat is de les uit Straatsburg? Dat de onvrede van sommige rechters met hun organisatie tenminste óók iets van doen heeft met ons nationale staatsrecht en eigenlijk bij een ander loket thuishoort. Media stellen reële zorgen over de kwaliteit van rechtspraak nu voor als een probleem van en voor rechters en hun organisatie, dat zij onderling maar moeten oplossen. Adequate financiering van de rechtspleging in een rechtsstaat is echter niet iets wat rechters en hun organisatie 'uit de lengte of de breedte' van het hen toegemeten budget moeten halen, maar is een kerntaak en verantwoordelijkheid van de overheid:

"The State remains responsible for the efficiency of its system and the manner in which it provides for mechanisms to comply with the reasonable time requirement(-)" (zie bijvoorbeeld Blake t. Verenigd Koninkrijk en Glycantzy t. Griekenland).

Het goede nieuws is dat de eerste verkennende notities over de constitutionele positie van de rechterlijke macht al klaarliggen. Ze werden kort voor het revolutiejaar 1848 in heel Europa geschreven (bij ons o.a. door Thorbecke) in de hoop op een liberale grondwet. Ze zijn verbazend actueel en nog volop beschikbaar.

Marc de Werd