

Zomerconferentie Montesquieu Instituut 'Werken aan draagvlak voor de rechtsstaat',  
maandag 5 september, Huis voor democratie en rechtsstaat

Inleiding mr. F.W.H. van den Emster, voorzitter Raad voor de rechtspraak

## **De rechtsstaat en de onafhankelijke rechter**

Dames en heren,

Er was een tijd dat het gezag van de rechter door de goden of door God was gegeven. Hoewel de heer Jurgens na mij de historische dimensie van het thema van vandaag zal behandelen, wil ik – en ik hoop dat ik hem hiermee niet ontrief - beginnen met een klein uitstapje naar de heel oude geschiedenis.

In primitieve samenlevingen bestond een zeer nauwe band tussen religie en rechtspraak. Vaak fungeerde de priester als rechtsgeleerde. Als 'de brug' tussen goden en mensen diende hij het goddelijk oordeel af te dwingen. Daarmee was het rechterlijk oordeel ook een goddelijk oordeel. Deze religieuze herkomst is nog steeds terug te vinden in de symbolen en rituelen waarmee het rechtspreken ook vandaag de dag nog is omgeven. Gerechtsgebouwen die trekken hebben van Griekse tempels, de inrichting en aankleding van de rechtszaal, de toga's en de gang van zaken tijdens de zitting: het uitroepen van de zaak, het opstaan voor de rechters enzovoort.

Het belang van deze symbolen en rituelen moet niet worden onderschat. Deze elementen zijn diepgeworteld en hebben eeuwenlang bijgedragen aan wat wel is genoemd het 'mythisch gezag' van de rechter.<sup>[1]</sup> En gezag is onmisbaar voor de uitoefening van de rechterlijke functie. De rechter neemt namens de samenleving ingrijpende en voor ieder bindende beslissingen en dat kan niet zonder dat het gezag van die beslissingen wordt aanvaard. Lang was die aanvaarding redelijk vanzelfsprekend. Maar daar is de laatste decennia verandering in gekomen. Het zal u niet zijn ontgaan dat dit niet alleen voor de rechtspraak geldt, maar voor alle instituties in zowel het overheids als het private domein. Of het nu het koningshuis of de politiek betreft dan wel de pers, de financiële sector of de kerk. Zonder uitzondering wordt men door deze ontwikkeling geraakt.

Zoals gezegd, vormt de rechtspraak hierop geen uitzondering. Moeten wij hier over treuren? Ja en nee. Nee, want ik geloof niet dat wij moeten terugverlangen naar een samenleving waarin burgers gezag als door God gegeven aanvaarden. Die vanzelfsprekendheid leidt al snel tot gemakzucht en gezapigheid. Ja, omdat, zoals ik aangaf gezag onmisbaar is voor de rechtspraak, maar de basis voor gezag in onze postmoderne samenleving, het vertrouwen van de burger (de 'public trust'), een moeilijk grijpbaar fenomeen is. Het wordt sterk gevoed door emoties en hele en halve waarheden. En dat maakt het de rechtspraak moeilijk beheersbaar en beïnvloedbaar. Kernelementen van het rechtspreken zijn immers het niet laten beïnvloeden van beslissingen door emoties en onderzoek naar de feiten, de waarheidsvinding. Het zit dus niet 'in de aard van het beestje' om op die andere dimensie van het vertrouwen in te spelen.

Voor een deel is deze wat je zou kunnen noemen 'cognitieve dissonantie' de oorzaak van de niet altijd gelukkige communicatie tussen rechter en burger. Een aantal maanden geleden drukten een aantal sociologen het in een ingezonden stuk in de NRC het vond ik scherp uit in een bijdrage met de veelzeggende titel 'Feiten, feiten ... wie maalt er nog

om feiten'. Hun waarneming was dat het belang van feiten in discussies in de samenleving, maar ook in de politiek, sterk is afgenomen. Het is in toenemende mate de beeldvorming die het debat bepaalt. En dat plaatst de rechtspraak wel voor een probleem. Daar zijn wij namelijk niet zo goed in. Voor een deel omdat de rechtspraak nog niet in staat is om door middel van een goede mediastrategie de beeldvorming in positieve zin te beïnvloeden, maar ook nogmaals omdat het niet in de aard van het beestje zit.

En dan stel ik mij wederom de vraag: moeten wij hier om treuren? Is dit erg? En wederom is het antwoord Ja en nee. (U merkt hoe dwingend de aard van het beestje is!) Nee, omdat de rechtspraak er niet naar zou moeten streven om een beeld van zichzelf neer te zetten dat niet strookt met de werkelijkheid. Bij rechtspraak passen nu eenmaal geen ongenueanceerde uitspraken en soundbites. Ik weiger dan ook het de laatste jaren veelvuldig gehanteerde credo: 'het gaat om beelden, niet om de feiten' te omarmen. Niet om de negatieve beeldvorming te negeren, maar gewoon omdat ik 'daar niet van ben', zoals dat tegenwoordig heet. En ik heb u al uitgelegd: daar is geen enkele rechter van. Simpelweg, omdat het niet spoort met de essentie van het rechterschap.

Tegelijk, en daarom ook Ja, heeft dit een prijs. Die is niet het knagende gevoel dat je niet wordt begrepen. Daar is mee te leven. Het gaat erom dat het problematisch is, gezien vanuit het eerder door mij beschreven causale verband: beeldvorming beïnvloedt vertrouwen, vertrouwen is de basis voor gezag en gezag is fundamenteel voor rechtspraak.

Ik besef mij dat de heer Jurgens in zijn bijdrage ons waarschijnlijk zal voorhouden dat het gezag van de rechtspraak ook in het verleden werd verworpen of betwist. Wij herinneren ons allemaal nog de leuze uit de jaren zestig: 'Jullie rechtsstaat is de onze niet'. Ik denk echter dan er nu wat anders aan de hand is. Het lijkt breder in de samenleving te leven en, en vooral dat geeft een nieuwe dimensie, hij wordt niet weersproken, maar zelfs mede gevoed door andere gezagsdragers. U kent de voorbeelden van bewindslieden en Kamerleden die uitspraken doen over lopende zaken of kritiek te leveren op rechterlijke vonnissen. Dat zij dit doen, zal zeker te maken hebben met de wens om het vertrouwen van de burger in het eigen gezag te versterken. De politieke instituties zijn immers aan dezelfde maatschappelijke krachten onderworpen als waaronder ik zojuist de rechtspraak zag buigen: een crisis in het vertrouwen. Het wordt daarmee misschien begrijpelijk, maar nog niet minder problematisch vanuit rechtsstatelijk perspectief.

De kern van de rechtsstaat is immers nog steeds de idee van de machtscheiding, of liever de balans tussen de machten, de trias politica, waarbinnen de rechter de beide andere staatsmachten controleert en waarborg biedt tegen de aantasting door de overheid van de grondrechten van burgers. De burger moet er in een rechtsstaat op kunnen rekenen dat de rechter die zijn zaak beoordeelt, vooral in zaken tegen de overheid, een neutrale overheidsinstantie is. Van den Eijnden in haar eerder jaar verschenen proefschrift over de Onafhankelijkheid van de rechter het verwoordde: 'De rechter mag zich niet hoeven afvragen of de beslissing welgevallig is aan de (instituties van de) Staat'.<sup>[2]</sup>

De rechter kan die centrale rol in de rechtsstaat alleen vervullen als hij het vertrouwen heeft van de burgers en van die andere instituties. Daarmee raakt het vertrouwen in de rechtspraak het vertrouwen in de rechtsstaat. Het is van groot belang dat aan alle zijden

van de trias dit besef bestaat. Voor de omgang tussen de instituties die onderdeel zijn van de staatsmachten dient het vertrekpunt te zijn het respect voor elkaars domein en bevoegdheden. Enige terughoudendheid waar het gaat om de bemoeienis van de leden van de politieke staatsmachten met de rechtspraak zou een onderdeel hiervan moeten zijn.

Maar daarmee is het vertrouwen van de burger in de rechtspraak uiteraard nog niet verzekerd. We moeten, zoals de titel van de bijeenkomst van vandaag aangeeft, gezamenlijk werken aan versterking van het draagvlak voor de rechtsstaat. Het huis van de democratie en rechtsstaat waar wij ons hier bevinden is een mooi voorbeeld van deze gezamenlijke wens. En ook van de wijze waarop wij naar mijn mening dit vraagstuk te lijf moeten gaan, namelijk door informeren en opvoeden. Burgers in staat stellen om op volwassen wijze het burgerschap te vervullen dat wij graag zouden willen, burgers weerbaar te maken tegen te gemakzuchtige beeldvorming en vatbaar te maken voor de overwegingen aan de zijde van de rechtsstaat, die vaak wat meer diepgang en denkwerk van burgers vragen.

In het huidige klimaat is de rechtspraak erg kwetsbaar voor die negatieve beeldvorming. Zo lijkt het al snel alsof rechterlijke uitspraken botsen met het sentiment in de samenleving. Een bekend voorbeeld is het beeld van de 'softe strafrechter'. Hoewel uit onderzoeken blijkt dat Nederlandse rechters steeds strenger zijn gaan straffen en dat de straffen die zij opleggen tot de hoogste in de West Europa behoren, is het beeld dat rechters veel te laag straffen. Dit beeld is zo dominant dat het niet alleen de stemming in de samenleving over de rechtspraak lijkt te bepalen, maar ook die in de politiek. Dat laatste blijkt uit het wetsvoorstel met betrekking tot de invoering van minimumstraffen. Nu de rechter volgens de beeldvorming – nogmaals alle feiten spreken dit tegen – nu eenmaal niet mee wil gaan met de roep om strenger te straffen, moet de wetgever hem dit maar gaan voorschrijven. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid voor de rechter om een taakstraf op te leggen. Ook daar spreken de feiten tegen dat de rechter niet verantwoord met deze bevoegdheid omgaat. Maar één uitzending van het tv-programma Zembla, waarin een enkel geval uit de context werd gehaald was voldoende om een politieke reactie uit te lokken, die uiteindelijk uitmondt in een wetsvoorstel dat de bevoegdheden van de rechter beperkt. Een ander voorbeeld is de reactie op de zaak Saban B. Op basis van deze ene zaak wordt een wetsvoorstel gebaseerd om voortaan niet rechters maar gevangenisdirecteuren te laten beslissen over kortdurende schorsingen van de voorlopige hechtenis. Het zijn te veel voorbeelden om vol te kunnen houden dat het hier om incidenten gaat. Er is duidelijk sprake van een trend.

In zijn afscheidsrede van twee weken geleden week heeft Ybo Buruma het naar mijn smaak zeer treffend verwoord om welke trend het hier gaat en waaraan deze raakt.<sup>[3]</sup> Hij stelt dat in een rechtsstaat de burger er recht op heeft dat een eerlijke rechter zijn individuele (straf-) zaak op zijn eigen merites beoordeelt. En hij constateert dat door wat hij noemt 'bureaucratische regelgeving' de rechter dit steeds moeilijker wordt gemaakt. De rechter wordt steeds vaker gedwongen in de richting van punitief optreden, zonder zich te kunnen, of zelfs mogen, afvragen of het een sociaal wenselijk resultaat oplevert.

Uit deze inperkingen van het rechterlijke domein spreekt nou niet bepaald een groot vertrouwen in de rechter bij de gezagsdragers aan de politiek zijde van de tris politica. Dat geldt nog meer voor de soms zelfs vijandige uitlatingen van die zijde. Zo werd na de beslissing in de Saban B. zaak in een Kamermotie gevraagd de mogelijkheden voor ontslag van rechters te verruimen. Van Montesquieu weet ik het niet, maar Thorbecke

zou zich in ieder geval omdraaien in zijn graf.

Maar hoe kunnen wij bij deze stand van zaken verwachten dat burgers vertrouwen (wel) hebben in de rechter?

Een ander gebied dat in dit verband de aandacht vraagt is de schijnbaar lichtzinnige manier waarop wordt omgesprongen met elementen van de rechtsstaat die dragend zijn voor de positie van de onafhankelijke rechter. Ik doel uiteraard op de radicale ingreep in het stelsel waarmee in ons land de toegang tot de rechter is vormgegeven. Door het inboeken van een bezuiniging van 240 miljoen, wordt dit stelsel fundamenteel gewijzigd. En dit zonder enige nadere studie naar wat dit zal kunnen betekenen voor de wijze waarop mensen met elkaar omgaan, bedrijven zaken doen of de overheidsorganen met burgers omspringen. En ook zonder enige discussie hierover met het juridische veld. Door deze handelwijze gaat men zich afvragen hoe het is gesteld met het besef van het belang van de fundamentele van de rechtsstaat als het recht op toegang tot een onafhankelijke rechter. Het is dan ook volstrekt begrijpelijk en terecht dat dit protest uitlokt. Zoals u weet verzamelen advocaten en andere betrokkenen zich op 14 september aanstaande hiervoor op het Plein hier in Den Haag.

Dit alles toont mijns inziens aan dat, afgezien van wat de rechtspraak zelf kan doen – en ik kom daar zo op terug - een verandering nodig is in de houding van de staatsmachten ten opzichte van elkaar. Ik zei het al: respect en onderling vertrouwen moet nodig worden versterkt om af te komen van de negatieve dynamiek waarin de belangrijkste spelers in de rechtsstaat momenteel gevangen lijken te zitten. Het is gepast dat ik juist onder het dak van dit huis voor democratie en rechtsstaat hiertoe oproep.

Ik hoop dat bijeenkomsten als deze en andere die het Montesquieu Instituut deze zomer heeft georganiseerd hieraan zullen bijdragen.

Voor alle duidelijkheid: we hebben geen behoefte aan regels of gedragscodes op dit punt. Gevraagd wordt om iets meer bezinning en reflectie op de rol die politici uit hoofde van hun functie dienen te spelen in de rechtsstaat.

Tot slot de vraag wat de rechtspraak verder zelf te doen staat. Ik denk dat het belangrijkste is dat wij doorgaan op de route die wij met ingang van dit jaar in onze strategische agenda hebben uitgestippeld (Agenda van de Rechtspraak 2011-2014 met als titel 'Gericht op de samenleving'). Die Agenda rust op twee pijlers.

De eerste is het versterken van de blijvende waarden waar de Rechtspraak voor staat: onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit en professionaliteit. Ondanks alle incidenten en beeldvorming moeten we de overtuiging hebben dat de kern van het vertrouwen van de burger in de Rechtspraak is gelegen in het zo goed mogelijk vervullen van de kerntaak, het rechtspreken. De burger moet weten dat op het moment dat hij zelf voor de rechter komt, hem recht wordt gedaan. In mijn hart geloof ik dat het met dit basisgevoel van de burger, ondanks alle ruis die daarover vooral in de media overheen wordt gestort, wel goed zit. Ik word hierin gesterkt door de uitkomsten van de klantwaardering onderzoeken die de gerechten nu al meer dan 10 jaar houden. Daarin zijn de scores die rechtszoekende burgers geven voor onafhankelijkheid en deskundigheid van de rechter in de loop der jaren gestegen. De tevredenheid schommelt al sinds jaren rond de 80%. Dit biedt een stevig fundament waarop verder kan worden gebouwd.

Ik denk dat ook de symbolen en rituelen die in de beeldvorming van de burger zo nauw zijn verbonden aan de rechtspraak hier ook een functie kan vervullen. Het zou verkeerd zijn deze als niet meer passend bij deze tijd weg te zetten. Zij passen goed bij de behoefte aan houvast en continuïteit waaraan bij alle veranderingen in onze samenleving juist grote behoefte bestaat.

De tweede pijler is dat moet blijven worden gezocht naar nieuwe, slimmere en betere wegen om de verbinding met de samenleving te leggen. De rechtspraak moet met zijn tijd meegaan. Daarbij moeten we zeker gebruik maken van nieuwe communicatiemethoden, de sociale media enzovoort. Maar dan wel op een eigen en authentieke manier die bij de rechtspraak past. Blind kopieergedrag werkt voor ons niet. De rechtspraak moet zich niet anders voordoen en vooral 'dicht bij zichzelf blijven', zoals dat zo mooi heet.

Het is mijn overtuiging, dat als wij op deze weg voortgaan, het vertrouwen in de Rechtspraak alleen maar kan worden versterkt. Maar ik moet erkennen dat als de afgelopen onrustige jaren iets hebben aangetoond, is het wel dat maatschappelijke en politieke ontwikkelingen zich slecht laten voorspellen.

---

<sup>[1]</sup>Henrik Gommer, Afscheid van het mythisch gezag, Trema 2008/2, p. 54-59. Zie over het onderwerp ook A.M. Hol, Rituelen en symbolen in de rechtspraak: hun functie en betekenis, in: E.R. Muller en C.P.M. Cleiren (red.), Rechterlijke Macht, Kluwer, Deventer 2006, p. 517-534 en Arnaud Lucien, The Judicial Institution as a symbolic system, 18th British Legal History Conference 2007 on Judges and Judging.

<sup>[2]</sup>P.M. van den Eijnden, Onafhankelijkheid van de rechter in constitutioneel perspectief, diss. RUN, Kluwer Deventer 2011, p. 458.

<sup>[3]</sup>Y. Buruma, Geen blad voor de mond, afscheidsrede, Radboud Universiteit Nijmegen 2011.

---

Informatie van de Raad voor de rechtspraak, de rechtbanken, de gerechtshoven en de bijzondere colleges vindt u op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).