



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Over Europa, mensenrechten en een zaakstoedelingsregeling als systeemwaarborg

Loof, J.P.

Citation

Loof, J. P. (2025). Over Europa, mensenrechten en een zaakstoedelingsregeling als systeemwaarborg. *Rechtstreeks*, 2025(2), 33-41. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4284884>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4284884>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Over Europa, mensenrechten en een zaakstoedelingsregeling als systeemwaarborg

Jan-Peter Loof

Inleiding

In 2013-2014 maakte ik deel uit van het team van Leidse onderzoekers dat in opdracht van de Raad voor de rechtspraak onderzoek deed naar zogenoemde 'systeemwaarborgen' ter bevordering van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechtspraak. Het doorlichten en zo nodig versterken van die systeemwaarborgen stond op dat moment op de Agenda voor de Rechtspraak 2011-2014, omdat het gezag van de rechterlijke macht 'anno 2014 niet meer vanzelfsprekend' werd geacht en 'meer dan ooit verdiend' moest worden.¹ Ook werd in die Agenda geconstateerd dat 'het opereren van de rechterlijke macht, zowel voor als achter de schermen, steeds meer onder een vergrootglas ligt' en 'er meer en meer vraagtekens worden gesteld bij binnen de rechterlijke macht gebruikelijke praktijken'.² In ons onderzoek bekeken wij of de Nederlandse rechtspraak voldeed aan de normen die in een democratische rechtsstaat aan de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechtspraak worden gesteld. Die normen ontleenden wij vooral aan de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Daarnaast brachten wij kwetsbaarheden in kaart en formuleerden wij aanbevelingen voor aanscherping van de systeemwaarborgen, mede op basis van voorbeelden uit enkele andere Europese landen (onder meer Duitsland en Polen).³

In het onderzoeksrapport werd het ontbreken van een wettelijke regeling van de wijze waarop rechtszaken binnen de Nederlandse gerechten worden verdeeld als een kwetsbaarheid c.q. aandachtspunt geïdentificeerd. Aanbevolen werd nadere regels over zaakstoedeling op te stellen, waarbij de hoofdregels daarvan bij voorkeur door de wetgever zouden moeten worden vastgelegd, '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'.⁴

¹ Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014a, p. 9. Zie ook: Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014b.

² Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014a.

³ Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014a, p. 11.

⁴ Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014a, p. 171.

Inmiddels zijn we ruim tien jaar verder en kent Nederland sinds 2020 een door het presidenten-overleg vastgestelde Code zaakstoedeling. Is daarmee de begin 2014 gesignaleerde kwetsbaarheid ondervangen? Of zijn er inmiddels nationale of Europese ontwikkelingen die maken dat het onderwerp nog altijd aandacht behoeft? In deze bijdrage zal ik laten zien dat er nog wat juridische rafelrandjes aan de code zitten en dat recente Europese jurisprudentie weer nieuwe vragen oproept, maar waarschijnlijk niet dwingt tot extra regels in Nederland. Aan het eind van de bijdrage volgt – in het licht van de ontwikkelingen in Polen, in ons onderzoek nog een voorbeeldland – nog een korte opmerking over de waarde van wettelijke normen als systeemwaarborg.

Zaakstoedeling in Europees verband geïdentificeerd

Zoals bij wel meer rechtsstatelijke onderwerpen het geval is, is de ‘problematisering’ van het ontbreken in het Nederlandse rechtssysteem van wettelijke regels over de zaakstoedeling binnen de gerechten in belangrijke mate beïnvloed door Europese ontwikkelingen. Het EHRM gaf al in 2010, zij het niet in een uitspraak tegen Nederland, het signaal af dat een wettelijk systeem dat de president van een gerecht ruime discretie bood om wijzigingen aan te brengen in het voor het hele kalenderjaar vastgelegde zaakstoedelingsschema strijd kon opleveren met het recht op een eerlijk proces zoals gewaarborgd in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).⁵ De eerste kritische opmerkingen over Nederland kwamen uit de hoek van de corruptiebestrijding. Transparency International wees in een rapport uit 2012 over de integriteit van de Nederlandse rechterlijke macht op onduidelijkheden in de wijze van zaakstoedeling binnen de gerechten.⁶ In datzelfde jaar was het de onder de paraplu van de Raad van Europa functionerende *Groupe d’États contre la corruption* (GRECO) die kritische opmerkingen maakte over de Nederlandse praktijken rondom zaakstoedeling.⁷ Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat zowel Transparency International als GRECO de integriteit van de rechterlijke macht in Nederland in het algemeen als stevig verankerd beschouwde.

In 2014 stelde het European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) minimumstandaarden vast over zaakstoedeling.⁸ Deze standaarden reflecteren vooral de diversiteit in systemen voor zaakstoedeling in de Europese landen,⁹ maar stellen voorop dat die systemen moeten voldoen aan de eisen van artikel 6

⁵ EHRM 5 oktober 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:1005JUD001933403 (DMD Group/Slowakije).

⁶ Transparency International Nederland 2012. Transparency international is een organisatie die wordt gesteund door de Europese Commissie en brengt in Europese landen de ‘integriteitsstatus’ in kaart, met het oog op effectieve bestrijding van corruptie.

⁷ Greco 2012, p. 24 en 29.

⁸ ENCJ 2014.

⁹ Zie bijvoorbeeld de paragrafen 2 en 4 van deze standaarden: (2) ‘There should be an established method of allocation of cases. The method of allocation should be made available to the public. This method of allocation may be governed by statute, regulation or judicial or administrative practice’; (4) The following principles and criteria to be applied in the allocating of cases should be taken in to account in all established methods of allocation, including administrative or electronic allocation, and allocation by a senior judge, Presiding Judge or President of a Court.’

EVRM. In de EHRM-jurisprudentie over dat artikel zijn nadere standaarden uitgekristalliseerd over zaaks-toedeling. In de bijdrage van Jasper Krommendijk aan dit nummer wordt die jurisprudentie uitvoeriger besproken, maar ik ontkom er niet aan om ook hier wat hoofdlijnen daarvan aan te halen.

In een arrest uit 2016 tegen Hongarije overwoog het EHRM dat rechterlijke onafhankelijkheid en rechtszekerheid dwingen tot '*particular clarity*' over de regels voor de toedeling van zaken aan rechters.¹⁰ Het hof onderstreepte het belang van het voorkomen van de schijn van partijdigheid dan wel een gebrek aan institutionele onafhankelijkheid dat zou kunnen voortvloeien uit niet-transparante zaakstoedeling, zeker in het geval van '*politically sensitive cases*'.¹¹ Het gaat er volgens het EHRM om dat een regeling omtrent zaakstoedeling: a) de zaakstoedeling regelt aan de hand van tevoren vastgelegde, algemene en objectieve criteria; b) transparant is (kenbaar voor de justitiabelen); c) zo min mogelijk discretionaire ruimte laat aan de gerechtelijke autoriteiten; en d) ook geldt voor de aanwijzing van de individuele rechters die binnen een gerecht de zaak gaan behandelen.¹² De eis van 'objectieve' criteria wordt doorgaans zo geïnterpreteerd dat het moet gaan om factoren die losstaan van de persoonlijke karakteristieken van de betreffende rechter, behalve voor zover het gaat om ervaring en expertise.¹³ Bovendien moeten de concrete beslissingen over zaakstoedeling weliswaar genomen worden door de aangewezen gerechtelijke autoriteiten, maar moeten de regels op basis waarvan die beslissingen worden genomen door de wetgever zijn vastgelegd.

Welke wetgever daarmee precies bedoeld werd, bleef in dit arrest nog enigszins vaag. In het algemeen duidt het woord *law* in de artikelen van het EVRM niet op een wet in formele zin (een wet van de parlementaire wetgever), het omvat ook lagere vormen van regelgeving. Latere EHRM-arresten verschaften op dit punt echter wat extra duidelijkheid. In een arrest uit 2020 over een IJslandse zaak – die overigens betrekking had op de benoemingsprocedure voor een rechter die niet volgens de grondwettelijk geregelde weg had plaatsgevonden – werd het aspect van zaakstoedeling niet alleen gekoppeld aan de door artikel 6 EVRM gegarandeerde onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter, maar ook aan het in het eerste lid van dat artikel neergelegde institutionele vereiste dat een rechterlijke instantie '*established by law*' moet zijn.¹⁴ Nu is ten aanzien het established by law-vereiste van artikel 6 het algemene uitgangspunt van het EHRM dat niet alle details van de rechterlijke organisatie in een parlementaire wet hoeven te zijn vastgelegd. Er is ruimte voor gedelegeerde wetgeving op dit terrein, zolang de structuur van de rechterlijke organisatie maar in de parlementaire wet is

¹⁰ EHRM 12 januari 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0112JUD005777413 (*Miracle Europe Kft/Hongarije*), r.o. 57. Zie over dit arrest ook: Van Emmerik & Schuurmans 2016.

¹¹ EHRM 12 januari 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0112JUD005777413 (*Miracle Europe Kft/Hongarije*), r.o. 58.

¹² Wat betreft dit laatste punt haakt het EHRM aan bij een opinie van de Venice Commission van de Raad van Europa (officieel: de *European Commission for Democracy through Law*) over de Hongaarse wetgeving m.b.t. de rechterlijke organisatie: Venice Commission 2012, par. 91.

¹³ Van Emmerik & Schuurmans 2016, p. 798.

¹⁴ EHRM 1 december 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1201JUD002637418 (*Guðmundur Andri Ástráðsson/IJsland*), r.o. 214, 217 en 223.

opgenomen.¹⁵ Dit uitgangspunt, gecombineerd met de aangehaalde arresten uit 2016 en 2020, brengt verschillende commentatoren dan tot de conclusie dat de belangrijkste elementen van een regeling inzake zaakstoedeling in een parlementaire wet moeten zijn verankerd.¹⁶

Gesteggel over de wettelijke basis voor de zaakstoedelingsregeling

De in 2020 vastgestelde Code zaakstoedeling beoogt de toedeling van zaken te laten plaatsvinden op een objectieve wijze die ‘de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van tijdige en deskundige rechtspraak’ waarborgt, onder eindverantwoordelijkheid van het gerechtshof.¹⁷ De toedeling van zaken vindt in beginsel op aselechte wijze plaats. In de per gerecht op te stellen zaakstoedelingsregeling wordt bepaald welke categorieën van zaken niet aselechte worden toegedeeld, omdat de toedeling ervan maatwerk vergt.¹⁸ Ter nadere duiding van de objectieve criteria die bepalend zijn voor de toedeling wijst de toelichting bij de Code zaakstoedeling op de belastbaarheid, de ervaring en de deskundigheid van de rechter in relatie tot de zwaarte van de zaak. Echter, ook andere objectieve maatstaven, zoals beschikbaarheid, kunnen een rol spelen.¹⁹ Met de inhoud van de code is op het eerste oog dus niet zoveel mis, maar ook hier schuilt het duiveltje in de details, in dit geval in de categorieën van zaken die niet aselechte worden toebedeeld. De met de code nagestreefde transparantie zou voor een belangrijk deel ondergraven kunnen worden als de categorieën van zaken die via maatwerk – en dus niet aselechte – worden toebedeeld heel omvangrijk zouden zijn. Of dat in de praktijk het geval is, hangt dus af van de zaakstoedelingsregelingen van de afzonderlijke gerechten. In de rechtswetenschappelijke literatuur ben ik over dat aspect echter geen bijdragen tegengekomen, de discussie richt zich daarin vooral op de juridische status van de code. Daarbij speelt de hiervoor genoemde EHRM-jurisprudentie een belangrijke rol.

In het bijzonder Bovend'Eert hamert erop dat de wettelijke grondslag voor de Code zaakstoedeling ontoereikend is en de code niet afkomstig is van een ‘lawmaker’ aangezien het presidentenoverleg geen enkele wettelijke status heeft en niet over regelgevende bevoegdheid beschikt.²⁰ De objectieve criteria voor zaakstoedeling moeten volgens hem, onder verwijzing naar de EHRM-jurisprudentie, worden neergelegd in een parlementaire wet of ten minste gebaseerd zijn op een parlementaire wet.²¹ En daarvan is nu geen sprake aangezien artikel 20 van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) slechts bepaalt dat het gerechtshof een bestuursreglement vaststelt waarin onder meer regels betreffende de toedeling van zaken worden gegeven. De Wet RO bevat hiermee dus een soort blanco delegatie aan

¹⁵ Van den Eijnden 2020, p. 433.

¹⁶ Van Emmerik & Schuurmans 2016, p. 797; Bovend'Eert 2022, p. 1601; Ahsmann 2022, p. 4.

¹⁷ Art. 1 en 3 Code zaakstoedeling.

¹⁸ Art. 4 Code Zaakstoedeling.

¹⁹ In een van de andere bijdragen aan dit nummer wordt de inhoud van de code meer in detail besproken.

²⁰ Bovend'Eert 2022, p. 1602.

²¹ Bovend'Eert 2022. Bovend'Eert is niet helemaal helder op dit punt. Enerzijds betoogt hij dat de criteria in een wet in formele zin moeten staan, maar anderzijds betoogt hij dat de code geen afdoende wettelijke basis heeft in de Wet RO.

de gerechtsbesturen om de zaakstoedeling binnen hun gerecht te regelen, zonder enig richtinggevend kader. Voor zover de Code zaakstoedeling dat kader wel biedt, is het probleem volgens Bovend'Eert dat het presidentenoverleg 'wettelijk gezien non-existent' is: 'De Code zaakstoedeling heeft aldus opvallend genoeg geen enkele juridische betekenis. Zij kan hoogstens als een samenstel van vrijblijvende aanbevelingen aan de gerechten worden beschouwd.'²²

Kritiek zoals van Bovend'Eert heeft ook doorgeklonken in de Tweede Kamer. SP-Kamerlid Van Nispen stelde sinds 2016 verschillende keren schriftelijke vragen over de zaakstoedeling aan de verantwoordelijke minister.²³ In 2018 verzocht hij, in een door de Tweede Kamer breed gesteunde motie, om spoedige vaststelling van een regeling over zaakstoedeling.²⁴ In december 2020 stelde hij vragen over de wettelijke verankering van de Code zaakstoedeling.²⁵ In antwoord op die vragen meldde toenmalig minister voor Rechtsbescherming Dekker dat hij de EHRM-jurisprudentie niet zo las dat daaruit de eis zou voortvloeien dat de uitgangspunten of criteria voor zaakstoedeling bij wet in formele zin moeten zijn gecodificeerd.²⁶ Vervolgens duidde hij de begin 2020 tot stand gekomen Code zaakstoedeling als lagere regelgeving die een basis zou vinden in artikel 20 Wet RO. Bovend'Eert bekritiseerde dat antwoord: 'De Minister voor Rechtsbescherming heeft de Tweede Kamer op het verkeerde been gezet door te suggereren dat de Code een lagere wettelijke regeling zou zijn.'²⁷

Heeft Bovend'Eert hier een punt? Mijns inziens slechts ten dele. Inderdaad, de Code zaakstoedeling kan niet worden beschouwd als een vorm van gedelegeerde regelgeving die gebaseerd is op artikel 20 Wet RO. Maar vanuit EVRM-perspectief kan de code wel worden gezien als een vorm van 'lagere' regelgeving, omdat het EVRM nu eenmaal een materieel en geen formeel wetsbegrip hanteert. Dus in zoverre was het antwoord van de minister ook weer niet helemaal onzinnig. En de regels over zaakstoedeling hebben wel degelijk een wettelijke basis. Artikel 20 Wet RO delegeert dan wel geen regelgevende bevoegdheid aan het presidentenoverleg, maar wel aan de gerechtsbesturen. Die moeten een bestuursreglement voor hun gerecht opstellen waarin regels staan over de zaakstoedeling. Dus de daadwerkelijke regels die bepalen hoe de zaakstoedeling binnen een gerecht plaatsvindt staan in die bestuursreglementen, niet in de Code zaakstoedeling. In die reglementen worden de principes uit de code overgenomen en herhaald.

²² Bovend'Eert 2022.

²³ Het begon met *Handelingen II* 2015/16, aanhangsel 2379. Aanleiding voor deze vragen was het artikel van Van Emmerik en Schuurmans in het *NJB* (2016). Van Nispen houdt het *NJB* goed bij want in 2019 was een ander *NJB*-artikel aanleiding voor nieuwe vragen, met de strekking: waar blijft die al zo lang toegezegde Code zaakstoedeling? *Handelingen II* 2019/20, aanhangsel 1413.

²⁴ *Kamerstukken II* 2018/19, 33 861, nr. 26.

²⁵ *Handelingen II* 2020/21, aanhangsel 1197.

²⁶ *Handelingen II* 2020/21, aanhangsel 1354.

²⁷ Bovend'Eert 2022, p. 1602.

Nieuwe Europese bemoeienis anno 2025

De Europese ontwikkelingen rond het onderwerp zaakstoedeling zijn niet beperkt gebleven tot de Straatsburgse EHRM-jurisprudentie. Ook Luxemburg heeft een duit in het zakje gedaan. In maart 2025 heeft het Hof van Justitie (HvJ EU) geoordeeld dat de regels betreffende de toewijzing van zaken binnen een rechterlijke instantie verband houden met het begrip 'daadwerkelijke rechtsbescherming' in de zin van artikel 19, eerste lid, van het Verdrag inzake de Europese Unie (VEU).²⁸ Het HvJ EU wees op zijn eerdere rechtspraak waaruit een verplichting voortvloeit om rechterlijke instanties vooraf bij wet in te stellen en constateerde dat die verplichting ook is neergelegd in artikel 47 van het EU-grondrechtenhandvest, om vervolgens te overwegen dat die verplichting niet alleen betrekking heeft 'op de rechtsgrondslag voor het bestaan zelf van de betreffende rechterlijke instantie, maar ook op de samenstelling van de rechtsprekende formatie in elke zaak en op alle overige nationaalrechtelijke bepalingen waarvan de niet-inachtneming meebrengt dat de deelname van een of meerdere rechters aan het onderzoek van de zaak onregelmatig is'.²⁹ Het HvJ EU overwoog verder dat er niet alleen gewaakt moet worden voor rechtstreekse beïnvloeding, in de vorm van instructies, maar ook voor meer indirecte vormen van beïnvloeding die rechterlijke beslissingen zouden kunnen sturen. Schending van de regels over de aanwijzing van de rechter die in een bepaalde zaak uitspraak moet doen zou zo'n indirecte manier van beïnvloeding kunnen zijn,³⁰ ook als er met die zaakstoedelingsregels op zichzelf niets mis is.³¹ En als er dan in een bepaalde situatie is afgeweken van die zaakstoedelingsregels is het volgens het HvJ EU de vraag hoe daarop toezicht wordt uitgeoefend. En daarover formuleerde het hof een strenge maatstaf: de partijen in een bepaalde zaak moeten de mogelijkheid hebben om de administratieve beslissing om een zaak aan een bepaalde rechter toe te wijzen ter toetsing aan een rechter voorleggen, zodat die kan beoordelen of die beslissing in overeenstemming is met de daarvoor geldende regels.³²

Een week later voegde het HvJ EU hier nog aan toe dat artikel 19 VEU zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan een orgaan van een gerecht, zoals het gerechtsbestuur, zaken die aan een rechter van dat gerecht zijn toegewezen aan hem kan onttrekken, zonder dat deze regeling de criteria bevat die dit orgaan moet hanteren bij het nemen van een dergelijk onttrekkingsbesluit en verplicht tot motivering van een dergelijk besluit.³³ Zaakstoedelingsregels moeten dus niet alleen (objectieve) criteria bevatten op basis waarvan zaken aan een rechter worden toebedeeld, maar ook criteria op basis waarvan een zaak eventueel weer aan een rechter kan worden onttrokken.

²⁸ HvJ EU 27 februari 2025, C-16/24, ECLI:EU:C:2025:116 (*Sinalov*), punt 45.

²⁹ HvJ EU 27 februari 2025, C-16/24, ECLI:EU:C:2025:116 (*Sinalov*), punt 47.

³⁰ HvJ EU 27 februari 2025, C-16/24, ECLI:EU:C:2025:116 (*Sinalov*), punt 50.

³¹ HvJ EU 27 februari 2025, C-16/24, ECLI:EU:C:2025:116 (*Sinalov*), punt 51.

³² HvJ EU 27 februari 2025, C-16/24, ECLI:EU:C:2025:116 (*Sinalov*), punt 53-55.

³³ HvJ EU 6 maart 2025, C-647/21 en C-648/21, ECLI:EU:C:2025:143 (*D.K. en anderen*), punt 86.

Rafelrandjes van de code afgehecht

De Straatsburgse en Luxemburgse schijnwerpers op het onderwerp zaakstoedeling maken enkele juridische rafelrandjes van de Code zaakstoedeling zichtbaar. Naar aanleiding van de Straatsburgse jurisprudentie is vooral gediscussieerd over (het gebrek aan) een wettelijke basis voor de Code zaakstoedeling (zie par. 3). Zou het niet mooier, beter of zuiverder zijn om de principes en uitgangspunten uit de code in de wet op te nemen en zo dit rafelrandje mooi af te hechten? Ik denk dat daar veel voor te zeggen is. Niet zozeer omdat de jurisprudentie daartoe dwingt, maar omdat het denk ik goed is om voor de principes en criteria rondom zaakstoedeling niet louter te leunen op Straatsburgse jurisprudentie en *soft law*-instrumenten. Een expliciet onderschrijven van die uitgangspunten door de Nederlandse parlementaire wetgever zorgt er in ieder geval voor dat die uitgangspunten en criteria dan voortaan ‘onze eigen’ democratische gelegitimeerde uitgangspunten zijn en niet de door een Europese dikastocratie (*dixit* Thierry Baudet) opgelegde uitgangspunten.

Het ziet er overigens naar uit dat een en ander inderdaad een plek gaat krijgen in de Wet RO. De Kamerleden Sneller (D66) en Van Nispen hebben inmiddels een aantal varianten ingediend van een amendement voor artikel 20, eerste lid, onder c, Wet RO. Dat stelt dat in het bestuursreglement dat de gerechtsbesturen moeten vaststellen regels worden opgenomen over ‘de toedeling van zaken op basis van objectieve, transparante en controleerbare criteria aan de leden van enkelvoudige en meervoudige kamers’.³⁴ Hun eerste variant van dit amendement stuitte op verzet van de Raad voor de rechtspraak omdat het niet alleen de frase over de criteria bevatte, maar ook regelde dat zaakstoedelingsbeslissingen alleen door leidinggevende rechters binnen het gerecht zouden mogen worden genomen.³⁵ Inmiddels hebben Sneller en Van Nispen dat deel uit hun amendement geschrapt en op 10 juni jongstleden werd dat aangepaste amendement aangenomen.

Levert de recente rechtspraak van het HvJ EU nog een nieuw rafelrandje op dat moet worden afgehecht? Voor zover ik het kan overzien loopt dat wel los. De Code zaakstoedeling zelf bevat weliswaar niet echt inhoudelijke criteria voor afwijking van een eerder genomen zaakstoedelingsbeslissing, aangezien daarvoor wordt verwezen naar de bestuursreglementen van de gerechten. Maar in die bestuursreglementen is niet alleen voorzien in regels over de aselechte toedeling van zaken aan een rechter, ook worden de situaties geschetst waarin van een eerdere zaakstoedelingsbeslissing kan worden afgeweken.³⁶ Daarmee lijken mij de door het HvJ EU vereiste inhoudelijke criteria afdoende vastgelegd. En het punt dat een zaakstoedelingsbeslissing ter toetsing moet kunnen worden voorgelegd aan de rechter, wordt in het Nederlandse rechtstelsel denk ik voldoende ondervangen door de mogelijkheid van wraking van de rechter(s) aan wie de zaak is toebedeeld. Mocht een procespartij ter zitting plots geconfronteerd worden met een andere rechter dan tevoren was aangekondigd,

³⁴ Kamerstukken II 2023/24 en 2024/25, 36 243, nrs. 10 en 27.

³⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 243 nr. 26 (bijlage: brief van 22 juli 2024 van de Raad voor de rechtspraak aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over enkele ingediende amendementen).

³⁶ Zie bijvoorbeeld art. 7 van de Regeling zaakstoedeling CRvB, Stcrt. 2022, nr. 6550.

dan moet kunnen worden toegelicht wat de reden hiervoor is. Als die toelichting vervolgens vragen oproept of niet vertrouwd wordt, dan kan dat in ieder geval de schijn van partijdigheid of niet-onafhankelijkheid wekken en dus de basis vormen voor een wrakingsverzoek. Hoogstens moet de wrakingskamer die zo'n verzoek beoordeelt dan wat nadrukkelijker dan nu het geval is 'voorbij het individu van de gewraakte rechter kijken'. Het gaat er dan immers niet om of gedragingen van die rechter de schijn van partijdigheid zouden hebben kunnen wekken, maar er moet gecheckt worden of de overwegingen die hebben geleid tot de rechterswissel zich verdragen met de toedelingsregels (en de daarin voorziene afwijkmogelijkheden).

Tot slot: de waarde van wettelijke systeemwaarborgen

In het onderzoek dat ik met mijn collega's in 2012-2013 verrichtte, werd wettelijke verankering van een zaakstoedelingsregeling aanbevolen, omdat wij dat – mede op basis van positieve ervaringen in andere Europese landen – beschouwden als een waardevolle aanscherping van de Nederlandse systeemwaarborgen. Ik sta daar nog steeds achter, omdat transparantie over zaakstoedeling richting justitiabelen kan bijdragen aan vertrouwen in het systeem van de rechtspraak en aan acceptatie van het rechterlijk oordeel. In die zin is het een systeemwaarborg.

Is het echter ook een systeemwaarborg in die zin dat hiermee bestuurlijk-politieke beïnvloeding van de rechtspraak volledig wordt uitgebannen? In ons onderzoek verwezen wij indertijd voor 'stevige' wettelijke systeemwaarborgen op verschillende punten (zij het niet op het punt van zaakstoedeling) naar voorbeeldland Polen. Wij hebben sindsdien allemaal kunnen waarnemen wat die stevige Poolse systeemwaarborgen waard zijn gebleken als de wetgevende en uitvoerende macht in handen komen van een partij die weinig opheeft met de rechterlijke bewaking van de constitutionele of mensenrechtelijke grenzen aan het overheidsoptreden. De in ons onderzoek geprezen Poolse wettelijke systeemwaarborgen werden in de periode 2015-2018 aangepast of omzeild om politieke sturing van de rechtspraak te realiseren.³⁷ Met dit voorbeeld wil ik de waarde van wettelijke systeemwaarborgen geenszins bagatelliseren. Integendeel, wettelijke systeemwaarborgen zijn waarschijnlijk het beste instrument wat we te bieden hebben. Maar tegen de kracht van een parlementaire meerderheid met een politieke agenda die geen rekening wenst te houden met rechtstatelijke grenzen is geen systeemwaarborg opgewassen. En de uiteindelijke vraag is dus of Nederland immuun is voor het ontstaan van zo'n parlementaire meerderheid.

Literatuur

Adamska-Gallant 2022

Anne Adamska-Gallant, 'Backsliding of the Rule of Law in Poland – a Systemic Problem With the Independence of Courts', *International Journal for Court Administration* 2022, afl. 3, p. 1-8.

³⁷ Zie daarover onder meer Adamska-Gallant 2022, p. 1-8.

Ahsmann 2022

M.J.A.M. Ahsmann, 'Wie is uw rechter anno 2022? Over de samenwerkende rechter, delegatie en de Inloopkamer', *Tijdschrift voor de Procespraktijk* 2022, afl. 1.

Bovend'Eert 2022

P.P.T. Bovend'Eert, 'De regeling van toedeling van zaken aan rechters. Onvoldoende wettelijke verankering en onvoldoende onafhankelijkheidswaarborgen', *NJB* 2022/1281.

Van den Eijnden 2020

P. van den Eijnden, 'Artikel 6 EVRM. Onafhankelijk en onpartijdig gerecht', *Sdu Commentaar EVRM, editie 2020-2021*, Den Haag 2020, p. 433.

Van Emmerik & Schuurmans 2016

M.L. van Emmerik & Y.E. Schuurmans, 'Meer transparantie bij rechterlijke zaakstoedeling dringend gewenst', *NJB* 2016/593.

Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014a

M.L. van Emmerik, J.P. Loof & Y.E. Schuurmans, *Systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak* (Research Memoranda 2014/2), Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2014.

Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014b

M.E. van Emmerik, J.P. Loof & Y.E. Schuurmans, 'Rechtspraak anno 2014. Vertrouwen is goed, maar controle kan (nog) beter', *NJB* 2014/1676.

ENCJ 2014

European Network of Councils for the Judiciary, *Minimum judicial standards IV. Allocation of cases*, *ENCJ Report 2013-2014*, 2014.

GRECO 2013

Group of States against Corruption, *Fourth evaluation round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation report Netherlands*, 18 July 2013.

Transparency International Nederland 2012

Transparency International Nederland, *National Integrity System Assessment. Netherlands*, 2012.

Venice Commission 2012

Venice Commission, *Opinion on act CLXII of 2011 on the legal status and remuneration of judges and act CLXI of 2011 on the organisation and administration of courts of Hungary*, 19 March 2012.