

Vrije nieuwsgaring en onafhankelijke rechtspraak
Dineke de Groot, president Hoge Raad
16e Kees Lunshoflezing, Den Haag, 13 december 2023

Geachte aanwezigen,

Inleiding

De titel van deze Kees Lunshoflezing is: Vrije nieuwsgaring en onafhankelijke rechtspraak. Ik dank de organisatoren voor de uitnodiging, en voor de gelegenheid om deze titel vrij en onafhankelijk te kiezen.

Me de Kees Lunshoflezingen wil Nieuwspoort een bijdrage leveren aan een open debatcultuur over de verhouding tussen politiek en journalistiek, over hoe publiciteit en politiek op elkaar inwerken.¹ In de aankondiging van deze lezing heeft de organisatie vragen opgeworpen zoals ‘Neemt de rechter soms plaats op de stoel van de politicus? Dwingt slechte wetgeving de rechter daartoe? Welke rol speelt beeldvorming door politici en media hierin? Moeten politici terughoudend zijn in het vellen van een oordeel over vonnissen van de rechter? Zou de rechter zich vaker mogen uitspreken in het publieke debat?’

Over zulke vragen kunnen we wat mij betreft best met elkaar van gedachten wisselen vanmiddag. Ik lees en versta ze binnen het kader van een open debatcultuur in een democratische rechtsstaat. In deze lezing zal ik enkele observaties bij dat kader geven. Na de lezing kunnen we in de *meet the press* met elkaar in die open debatcultuur verkeren.

Poortwachters

Ik begin met de stelling dat een open debatcultuur in een democratische rechtsstaat niet kan functioneren zonder vrije nieuwsgaring en onafhankelijke rechtspraak. Vrije nieuwsgaring en onafhankelijke rechtspraak zijn een groot goed maar geen rustig bezit. Niet in en niet buiten Nederland. Niet gisteren, vandaag en morgen. In mijn toespraak bij de start van mijn huidige functie, president van de Hoge Raad, heb ik opgemerkt dat wel eens gezegd wordt dat een graadmeter voor een gezonde democratische rechtsstaat is of de vrijheid van meningsuiting en de onafhankelijkheid van de rechter in rustig vaarwater verkeren.² Wie democratisch gekozen de democratische rechtsstaat wil afbreken, kan pogen wetgeving te maken over het inperken van de vrije nieuwsgaring en het afbreken van de onafhankelijke rechtspraak. De voorbeelden uit verleden en heden zijn legio. U kent ze wel.

De beoefenaren van vrije nieuwsgaring en onafhankelijke rechtspraak hebben echter bij uitstek ook mogelijkheden om de democratische rechtsstaat overeind te houden en waar nodig te versterken, en om bedreigingen van de democratische rechtsstaat te signaleren en tegen te gaan. Zij hebben goede mogelijkheden om binnen hun rol te fungeren als poortwachter van de democratische rechtsstaat. Voor een deel hebben hun rollen

¹ Zie: [Kees Lunshoflezing | Nieuwspoort](#).

² Zie: [Rede Dineke de Groot bij de installatie als president van de Hoge Raad - Hoge Raad](#).

gemeenschappelijke kenmerken. Ook verschillen in hun rollen dragen bij aan de kracht van hun poortwachtersfunctie. Ik noem wat overeenkomsten en verschillen waaraan zoal valt te denken.

Journalistiek en rechtspraak

Journalistieke media zijn bij uitstek de plek waar de vrijheid gewaarborgd moet zijn om een mening te vormen, te hebben en te uiten. Hier draait het niet alleen om de vrijheid van de journalist zelf, maar ook om de vrijheid van het publiek om op basis van vrije nieuwsgaring informatie te krijgen, en de vrijheid van eenieder om onbevreesd aan een journalist informatie aan te reiken. In de journalistiek gaat het niet louter om het geven van meningen, maar juist ook om informeren en tegenspreken van informatie van anderen op basis van feitenonderzoek dat een journalist in vrijheid en onafhankelijkheid moet kunnen verrichten. Eerbied voor de feiten en voor het recht van het publiek op de waarheid is de eerste plicht van de journalist, zegt artikel 1 van het Wereldwijd handvest voor ethiek in de journalistiek.³

De vraag 'Wat is er gebeurd' is ook de kern van het feitenonderzoek van een rechter. Het doel van een feitenonderzoek in de journalistiek en de rechtspraak verschilt niet wezenlijk. Het dient de waarheidsvinding, tegen de achtergrond dat waarheidsgetrouw werken essentieel is voor het functioneren van een democratische rechtsstaat. Het is misschien meer de aard van de verantwoordelijkheid voor een open debatcultuur in de democratische rechtsstaat die verschilt. Het verhaal van een journalist is onderdeel van vrije nieuwsgaring in de samenleving. Het kan eraan bijdragen dat mensen goed geïnformeerd keuzes kunnen maken bij het leiden van een leven in vrede, veiligheid en welzijn. Het verhaal van een rechter in een rechterlijke uitspraak maakt deel uit van de onafhankelijke rechtspraak. Rechtspraak berust in een democratische rechtsstaat niet alleen op waarheidsvinding, maar ook op de uitleg en toepassing van rechtsregels. Rechtspraak kan rechtsgevolgen verbinden aan feiten en rechtsregels, zoals iemand veroordelen tot betaling, tot ontruiming van een woonhuis, tot gevangenisstraf, of de Nederlandse Staat veroordelen tot nakoming van een rechtsplicht die de Staat op zich heeft genomen. Rechtspraak kan tot toepassing van dwangmiddelen leiden, zoals vrijheidsbeperking of loonbeslag.

Journalistiek en rechtspraak hebben naast hun basis in een waarheidsgetrouwe functievervulling nog meer gemeenschappelijke kenmerken. De procedure waarin hun verhalen tot stand komen, moet eerlijk verlopen; hoor en wederhoor bijvoorbeeld heeft een belangrijke plaats in zowel de rechtspraak als de journalistiek. De verhalen van recht en media moeten logisch in elkaar zitten en zo begrijpelijk mogelijk worden verteld. Alleen al omdat ze anders niet te volgen zijn en niet overtuigen.

Over overtuigen gesproken, de verhalen van recht en media moeten kunnen worden tegengesproken. Niet alleen door anderen dan vertegenwoordigers van recht en media, maar ook tussen recht en media onderling. Zonder tegenspraak is wel een democratie denkbaar, namelijk een democratie waarin de meerderheid het voor het zeggen heeft en tegenspraak niet duldt, zelfs geen tegenspraak vanuit vrije nieuwsgaring of onafhankelijke rechtspraak. Zonder tegenspraak kan echter een "rechtsstaat" en daarmee een

³ O.a. te vinden op de [website](#) van de Nederlandse Vereniging van Journalisten.

democratische rechtsstaat niet bestaan. Een “rechtsstaat” is nu juist een staat waarin ook rechten worden gewaarborgd van mensen die niet tot de meerderheid behoren, waarin een meerderheid aan regels niet zomaar terugwerkende of eeuwigdurende kracht kan verlenen, waarin rechterlijke uitspraken worden gerespecteerd en uitgevoerd.

Zo spreekt het in een democratische rechtsstaat voor zich dat er mogelijkheden zijn voor vertegenwoordigers van recht en media om elkaar met argumenten en respect tegen te spreken. Een rechtsregel of een rechterlijke uitspraak kan dus door of via de media worden bekritiseerd. Een voorbeeld hiervan biedt een van de vragen die de organisatie van deze Kees Lunshoflezing heeft opgeworpen: “Moeten politici terughoudend zijn in het vellen van een oordeel over vonnissen van de rechter?” De vraag of er aanleiding is voor terughoudendheid, is zinledig zonder de aanname dat het kan voorkomen dat een politicus er iets over zegt en de media daarvoor gelegenheid bieden.

Omgekeerd kan een bericht vanuit de media worden tegengesproken met behulp van het recht, bijvoorbeeld in een kort geding over de vraag of een bepaalde perspublicatie onrechtmatig is.

De (on)eindigheid van journalistiek en rechtspraak

Tegenspraak biedt trouwens ook een voorbeeld dat ons brengt in het hart van het kader van een open debatcultuur in een democratische rechtsstaat. Met het begrip tegenspraak kan namelijk ook worden geïllustreerd dat journalist en rechter vanuit een verschillende rol poortwachters zijn in het functioneren van de democratische rechtsstaat.

Tegenspraak van berichtgeving in de media eindigt soms als nieuws wordt ingehaald door ander nieuws, maar kan daarna best weer opleven of een vervolg krijgen. Zo kan vanuit de media het functioneren van de democratische rechtsstaat kritisch worden gevolgd, in het bijzonder als journalisten bekend zijn met wat een democratische rechtsstaat zoal verlangt van en mogelijk maakt voor mensen, organisaties en instituties. Een voorbeeld biedt berichtgeving over het gebruik van algoritmen bij dienstverlening door de overheid. Berichtgeving in de media over zo’n relatief nieuw fenomeen kan een informerend, signalerend en kritisch karakter hebben en zo de aandacht vestigen op een praktijk die rechtsstatelijke vragen oproept, zoals eerder dit jaar in het geval van DUO, de Dienst Uitvoering Onderwijs. DUO gebruikte tussen 2011 en 2023 een inmiddels omstreden algoritme bij het controleren van studenten die studiefinanciering voor uitwonenden ontvingen. Uit journalistiek onderzoek kwam naar voren dat studenten met een migratieachtergrond opvallend vaak van fraude werden beschuldigd.⁴ De minister van Onderwijs besloot vervolgens dat DUO per direct moest stoppen met het gebruik van het algoritme en kondigde een onderzoek aan.⁵ De journalistiek heeft zo een eigen poortwachtersrol in het beschermen van en opkomen voor de democratische rechtsstaat.

⁴ Zie bijvoorbeeld: [DUO mag algoritme niet gebruiken totdat meer bekend is over mogelijke discriminatie \(nos.nl\)](#).

⁵ Zie [Antwoorden op Kamervragen over onderzoek naar mogelijk discriminerende algoritmen door DUO | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

In de poortwachtersrol van de onafhankelijke rechtspraak staat tegenspraak niet in het teken van vrije nieuwsgaring, maar van rechtsregels. Als een rechterlijke uitspraak alsmear opnieuw bij een rechter zou kunnen worden bestreden, zou een rechterlijke uitspraak onvoldoende rechtszekerheid bieden aan individu en samenleving. Uitgangspunt is dat een rechterlijke uitspraak die onherroepelijk is, niet meer met succes kan worden tegengesproken. Onherroepelijk wordt een rechterlijke uitspraak als de partijen in de zaak daartegen niet in beroep gaan, of als de beroepsmogelijkheden zijn uitgeput, bijvoorbeeld nadat de Hoge Raad een cassatieberoep heeft verworpen.

De rol van de Hoge Raad in de onafhankelijke rechtspraak

Na deze opmerkingen over verantwoordelijkheden van journalistiek en rechtspraak voor vrije nieuwsgaring en onafhankelijke rechtspraak zal ik nu nader ingaan op de rol van de Hoge Raad in de onafhankelijke rechtspraak, en in het verlengde daarvan op die open debatcultuur in een democratische rechtsstaat.

In Nederland zijn er voor civiele zaken, strafzaken en belastingzaken drie rechterlijke instanties (en voor andere bestuursrechtelijke zaken twee rechterlijke instanties). Na een uitspraak van de rechtbank kan hoger beroep bij een gerechtshof volgen. Rechtbank en hof stellen de feiten in de zaak vast (“Wat is er gebeurd?”) en passen de rechtsregels toe op het voorliggende geval. Dat wil zeggen de regels die volgens de Grondwet gelden in Nederland. Dat zijn regels die zijn neergelegd in de nationale wet, het recht van de Europese Unie, de internationale verdragen die volgens de Grondwet rechtstreeks werken in de Nederlandse rechtsorde, en ongeschreven rechtsregels.

Langs drie wegen kunnen in rechtszaken kwesties over de uitleg en de toepassing van al deze rechtsregels bij de Hoge Raad terechtkomen.

De eerste is de weg die iemand in de eigen zaak wil gaan. In veel gevallen kan iemand die het in de eigen zaak niet eens is met de uitspraak van de rechter in vorige instantie, beroep in cassatie bij de Hoge Raad instellen. De Hoge Raad kan beoordelen of in de uitspraak in vorige instantie het recht juist is toegepast, de regels voor de procedure zijn gevolgd en de motivering toereikend en begrijpelijk is. Hierbij moet de Hoge Raad uitgaan van de feiten die door de rechter in de vorige instantie zijn vastgesteld. De focus van de wettelijke taken van de Hoge Raad is het bevorderen van de rechtseenheid en de rechtsvorming en het bieden van rechtsbescherming op het individuele en zaaksoverstijgende niveau. Als voorbeeld: de Hoge Raad heeft geoordeeld dat de bezorgers van Deliveroo een dienstverband hadden en dat Deliveroo dus ook pensioenpremies voor hen moet afdragen.⁶

De tweede weg waarlangs een kwestie over de uitleg en de toepassing van rechtsregels bij de Hoge Raad kan terechtkomen, is de weg die een rechtbank of hof kan inslaan, tijdens de procedure in eerste aanleg of hoger beroep. Als daar een rechtsvraag moet worden beantwoord die voor veel meer zaken betekenis heeft en gemotiveerde antwoorden in juridisch verschillende zin denkbaar zijn, kan de rechter ervoor kiezen de kwestie voor te leggen aan de Hoge Raad. Dat wordt een prejudiciële vraag genoemd. De Hoge Raad kan dan

⁶ HR 24 maart 2023, [ECLI:NL:HR:2023:443](#). Zie ook het [nieuwsbericht](#).

in de beantwoording van die rechtsvraag zijn rol vervullen op het gebied van rechtseenheid, rechtsvorming en rechtsbescherming.

De derde weg staat open voor de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Die kan een vordering tot cassatie in het belang van de wet instellen. De vordering stelt aan de orde of het recht juist is toegepast in een bepaalde uitspraak van een rechtbank of hof. Die vordering kan pas worden ingesteld nadat die uitspraak onherroepelijk is geworden. Vernietigt de Hoge Raad de uitspraak, dan heeft dat geen gevolgen voor de partijen in de zaak. Met de vordering kan de procureur-generaal bijvoorbeeld voorstellen een gesignaleerd gebrek aan rechtseenheid in rechterlijke uitspraken te helen, of een rechtsvraag aan de Hoge Raad voorleggen die in veel zaken speelt. Cassatie in het belang van de wet is ook wel benut bij een spoedeisend knelpunt in nieuwe wetgeving dat de rechtspraktijk voor aanzienlijke rechtsonzekerheid plaatst. Een voorbeeld biedt een zaak over de Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking. Deze wet is in 2018 in werking getreden en maakt het mogelijk de proeftijd van een voorwaarde bij een voorwaardelijke invrijheidstelling telkens met twee jaar te verlengen. De proeftijd kan zo zelfs levenslang gaan duren. Voor 2018 was dat niet mogelijk. In de rechtspraktijk bleek dat het ontbreken van overgangsrecht in deze wetgeving aanleiding gaf tot uiteenlopende rechterlijke uitspraken over de toepasselijkheid van deze wet op iemand die voor 2018 was veroordeeld of die voor 2018 een strafbaar feit had gepleegd dat na 2018 resulteerde in een veroordeling. In de parlementaire geschiedenis stond dat niet was voorzien in overgangsrecht omdat onmiddellijke werking van de wetswijziging volgens de wetgever niet strijdig was met het legaliteitsbeginsel. Toen duidelijk was dat het voor een veroordeelde verschil maakte waar in Nederland over de verlenging van de proeftijd werd geoordeeld, kwam er een vordering tot cassatie in het belang van de wet over deze kwestie, gevolgd door een uitspraak van de Hoge Raad.⁷ Ook dan pleegt de Hoge Raad overigens gewoon de voorgelegde rechtsvraag te beantwoorden. Wel werd in deze uitspraak in een overweging ten overvloede vermeld dat in een geval als dit onzekerheden voor de rechtspraktijk kunnen worden vermeden wanneer de wetgever voorziet in een specifieke wettelijke overgangsregeling.

Iets over de Hoge Raad en de wetgever

Meer algemeen pleegt de Hoge Raad zijn uitspraken te beperken tot juridisch en maatschappelijk relevante argumenten voor de beantwoording van een voorgelegde rechtsvraag. De door de organisatie van deze lezing opgeworpen vraag of slechte wetgeving de Hoge Raad tot iets dwingt, gaat ervan uit dat de Hoge Raad tot iets kan worden gedwongen. Ik ben benieuwd hoe de steller van de vraag dat voor zich ziet, dus dat onafhankelijke rechtspraak in een democratische rechtsstaat tot een bepaalde uitspraak kan worden gedwongen. Maar afgezien daarvan, over de kwaliteit van wetgeving zie ik de Hoge Raad in zijn uitspraken niet in discussie gaan. Het kan best voorkomen dat op de kwaliteit van een wet iets valt aan te merken, maar dat noodzaakt de Hoge Raad niet tot iets anders dan past bij zijn wettelijke taken, namelijk rechtspraak in hoogste instantie bieden, uitleg en toepassing van rechtsregels in de omstandigheden van het geval. De wet voorziet er in

⁷ HR 15 juni 2021, [ECLI:NL:HR:2021:850](https://www.eclinet.nl/HR/2021/850).

Nederland niet in dat de Hoge Raad het doen van rechterlijke uitspraken zou combineren met het geven van adviezen over de kwaliteit van wetgeving. Alleen de president en de procureur-generaal kunnen volgens de Wet op de rechterlijke organisatie desgevraagd de minister van Justitie en Veiligheid van advies dienen. In de regel wordt door hen geadviseerd over voorgenomen wetgeving die de organisatie van en de afstemming binnen de rechtspraak betreft en over aanpassingen van het procesrecht. Politieke aspecten blijven buiten de advisering. Vorig jaar hebben president en procureur-generaal bijvoorbeeld desgevraagd inbreng aangeleverd ten behoeve van de hoofdlijnenbrief van het kabinet over constitutionele toetsing.⁸ Daar zal ik straks meer over vertellen. De Hoge Raad ziet in de behandeling van rechtszaken wel punten voorbijkomen die de wetgever mogelijk interesseren vanuit het perspectief van kwaliteit van wetgeving. Sinds 2017 beschrijft de Hoge Raad in de jaarverslagen uitspraken die een signaal aan de wetgever bevatten, als een hulpmiddel naast het wekelijks beschikbaar komen van de uitspraken van de Hoge Raad op rechtspraak.nl. Jaarlijks gaat het om rond de tien uitspraken. Daarbij wordt ook informatie gegeven over het hoe en waarom van deze signalerende activiteit, dus in de rubriek 'Signalen aan de wetgever' in de jaarverslagen van de Hoge Raad sinds 2017.⁹

Relatie van Hoge Raad tot media

De kerntaken van de Hoge Raad liggen dus in de rechtspraak. Terwijl zaken op verschillende manieren bij de Hoge Raad terecht kunnen komen, wordt elke zaak behandeld en beslist met aandacht voor de zaak en voor het rechtssysteem waarin de rechtseenheid, rechtsvorming en rechtsbescherming samen de rechtszekerheid van mensen en organisaties dienen.

Die aandacht klinkt door in de nieuwsberichten die op hogeraad.nl bij zaken worden gepubliceerd.¹⁰ In een nieuwsbericht staat om te beginnen langs welke van de drie wegen een zaak bij de Hoge Raad is gekomen. Verreweg de meeste zaken bij de Hoge Raad beginnen met een regulier cassatieberoep van een partij. Enig begrip van de drie zaakstromen - een cassatieberoep, een prejudiciële vraag van een rechtbank of hof en een vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad tot cassatie in het belang van de wet - kan helpen om de potentiële impact voor individu en samenleving van een zaak bij de Hoge Raad te duiden.

Het is natuurlijk de bedoeling dat journalisten bij die duiding ook baat hebben van de verdere inhoud van nieuwsberichten bij zaken. De Hoge Raad hecht aan een goede relatie met de media. Op dinsdagen doet de Hoge Raad uitspraak in strafzaken en op vrijdagen in civiele zaken en belastingzaken. Zittingen zijn openbaar maar de procedure verloopt meestal schriftelijk. Meldt zich bezoek voor een uitspraak, dan kan mondeling uitspraak worden gedaan. Ook filmende media kunnen zich hiervoor melden en dat gebeurt ook. Journalisten weten de woordvoerders van de Hoge Raad te vinden en die doen hun best om vragen van

⁸ Zie de [webite](#) van de Hoge Raad, Wetgevingsadviezen president en procureur-generaal, Adviezen 2022.

⁹ Zie bijvoorbeeld 'Contacten met de wetgever' in het jaarverslag over [2022](#) op hogeraad.nl.

¹⁰ Zie voor gepubliceerde nieuwsberichten: [Nieuwsoverzicht - Hoge Raad](#).

journalisten te beantwoorden. Journalisten hebben geen speciale accreditatie nodig voor het bijwonen van een openbare zitting bij de Hoge Raad.¹¹

En dan zijn er dus de nieuwsberichten. Die worden opgesteld door een medewerker van de afdeling communicatie en ze worden op hogeraad.nl gepubliceerd. Nieuwsberichten geven een overzicht van de zaak en zijn een goede bron voor journalisten en voor iedereen die belangstelling heeft voor een uitspraak van de Hoge Raad of een conclusie van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Er kunnen verschillende redenen zijn om een nieuwsbericht te maken maar in de kern zijn ze gerelateerd aan de taken van de Hoge Raad op het gebied van de rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming. Bij de keuze om een nieuwsbericht uit te brengen wordt bezien of er voor een zaak mediabelangstelling bestaat en wordt een inschatting gemaakt van belangstelling in de samenleving voor een zaak. Dat gebeurt tegen de achtergrond van de taken van de Hoge Raad in het rechtsbestel. Een voorbeeld. U zult op hogeraad.nl geen nieuwsbericht vinden bij een zaak over kinderalimentatie van een ouder die een bekende Nederlander is en van wie de echtscheiding in media aandacht heeft gekregen. Tenzij die zaak gaat over een rechtsvraag die in meer zaken speelt en maatschappelijk relevant is, maar ook dan zal wegens pseudonimisering van persoonsgegevens er niet bij staan wie de partijen in de zaak zijn.

Bij een goede relatie tussen de Hoge Raad en de media hoort verder dat naast de voorlichters persraadsheren en persadvocaten-generaal journalisten te woord kunnen staan om vragen over een uitspraak of conclusie te beantwoorden. De media met wie de Hoge Raad contacten onderhoudt, omvatten natuurlijk de vakpers, maar ook journalisten daarbuiten, van algemene pers, kranten en televisieprogramma's weten de Hoge Raad te vinden.

Onafhankelijke rechtspraak en publiek debat

De Hoge Raad staat in een goede relatie met de media open voor behoeften en verwachtingen van journalisten. En journalisten weten de Hoge Raad zoals gezegd te vinden. Naar aanleiding van de vraag die de organisatie opwerpt 'Zou de rechter zich vaker mogen uitspreken in het publieke debat' vermeld ik dat het niet voor de hand ligt dat de Hoge Raad zou gaan deelnemen aan een publiek debat over een gedane uitspraak of over een kwestie die de Hoge Raad nog kan bereiken. Dat heeft te maken met de plaats van de Hoge Raad in de onafhankelijke rechtspraak en in het staatsbestel als geheel. De Hoge Raad spreekt door de rechterlijke uitspraak die de Hoge Raad doet. Daarna kan via een nieuwsbericht, een voorlichter of een persraadsheer worden verteld wat er in de uitspraak staat. Daar blijft het bij. De taak van de Hoge Raad is in essentie om in een voorgelegde zaak een uitspraak te doen. Volgens de rechtsregels van de democratische rechtsstaat. In onafhankelijkheid ten opzichte van betrokkenen in de zaak en van andere instituties.

Rechterlijke uitspraken kunnen voor mensen grote gevolgen hebben. Mensen mogen verwachten dat de Hoge Raad zijn uitspraken niet bediscussieert op een andere plek dan de plek die de wetgever heeft voorzien: de uitspraak in het openbaar, nadat de zaak is behandeld en over de zaak in raadkamer is beraadslaagd. Bovendien moeten mensen erop

¹¹ Zie ook: [Pers en media - Hoge Raad](#).

kunnen vertrouwen dat de Hoge Raad ook onafhankelijk zal oordelen in een zaak die nog niet aan de Hoge Raad is voorgelegd. Terughoudendheid vanuit de Hoge Raad bij uitlatingen over een juridische of maatschappelijke kwestie is dan ook sinds jaar en dag gebruikelijk, ten aanzien van gedane uitspraken en ten aanzien van kwesties die in toekomstige zaken aan de Hoge Raad kunnen worden voorgelegd. Stelt u zich eens voor dat mensen hun standpunt niet eens meer kenbaar willen maken voordat de Hoge Raad hun zaak beoordeelt en beslist, uit vrees dat de uitkomst al vaststaat. Dat zou niet best zijn. Gerechten hebben mede tot taak mensen en organisaties te inspireren tot het vertrouwen dat zij in onafhankelijke rechtspraak moeten kunnen stellen in een democratische rechtsstaat. Dat staat onder andere in rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg.¹²

De Hoge Raad in de rechterlijke organisatie

De functie van onafhankelijke rechtspraak vervult de Hoge Raad bepaald niet in zijn eentje. De rechtbanken, de gerechtshoven, de Hoge Raad, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vervullen die functie in Nederland samen. Daarbinnen is de Hoge Raad de hoogste rechter in civiele zaken, strafzaken en belastingzaken in het Koninkrijk der Nederlanden, dus voor Nederland, Aruba, Curacao, Sint Maarten en voor Bonaire, Saba en Sint-Eustatius. Ook het Hof van Justitie van de Europese Unie in Luxemburg en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg hebben een rol in de nationale onafhankelijke rechtspraak. Die rol en de rol van de Hoge Raad als Koninkrijksrechter laat ik hier verder rusten.

De organisatie van de Hoge Raad is wettelijk een zelfstandige rechterlijke organisatie. Naast de zaaksbehandeling waarover ik al iets vertelde, vervult de Hoge Raad een rol in het toezicht op de onafhankelijkheid van de rechtspraak. De Grondwet, de Wet op de rechterlijke organisatie en de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren bevatten waarborgen voor onafhankelijke rechtspraak die berusten op tamelijk universele waarden. Zo onderscheiden de wereldwijd gebruikte en door de Verenigde Naties onderschreven Bangalore Principles¹³ zes waarden bij de functie en het functioneren van de rechter, te weten onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit, fatsoen, gelijkheid, deskundigheid en zorgvuldigheid. Deze waarden gaan over gedrag. Veel hiervan is trouwens ook te vinden in de gedragscodes voor de journalistiek die de Nederlandse Vereniging van Journalisten op haar website vermeldt.

Dit verlangde gedrag laat natuurlijk al geen ruimte voor belangstelling voor de stoel van een ander. Tegelijk laten zulke waarden ook de kwetsbaarheid zien van journalistiek en rechtspraak. Ook als deze waarden in rechterlijke uitspraken worden gediend, is de rechtspraak voor de uitvoering en naleving van rechterlijke uitspraken afhankelijk van andere instituties. Wordt een gevangenisstraf opgelegd terwijl er geen gevangenen zijn, dan wordt dat lastig. Voor de vrije nieuwsgaring geldt iets soortgelijks. Die is soms alleen mogelijk met een beroep op de Wet open overheid. Zo zijn we terug bij de functie en de plaats van vrije nieuwsgaring en onafhankelijke rechtspraak in de democratische rechtsstaat.

¹² Bijv. EHRM 15 oktober 2009, [17056/06](#), nr. 98.

¹³ Zie bijvoorbeeld [JIG - The Bangalore Principles \(judicialintegritygroup.org\)](#).

Zij zijn daarin onmisbaar, maar zij zijn voor hun functioneren mede afhankelijk van de mate waarin zijzelf en vertegenwoordigers van andere instituties dat begrijpen en zich daarnaar gedragen.

Gedeelde verantwoordelijkheid

Vertegenwoordigers van de vrije nieuwsgaring en de onafhankelijke rechtspraak delen hun verantwoordelijkheid in de democratische rechtsstaat met andere instituties, in het bijzonder het parlement en de regering, en andere hoge colleges van staat met een adviserende, controlerende of reflecterende rol. Net als voor de beoefenaren van vrije nieuwsgaring en onafhankelijke rechtspraak geldt dat iedere andere institutie een eigen rol en verantwoordelijkheid heeft. Toch is een kenmerk van een democratische rechtsstaat dat instituties elkaars terrein soms nu juist moeten betreden. Als voorbeeld: de rechter moet de wet niet alleen toepassen, maar in een voorkomend geval ook naar de bedoeling van de wetgever uitleggen. De rechter moet zich dus wel verplaatsen in de wil van de wetgever zoals die blijkt uit de parlementaire geschiedenis.

Samen zijn de instituties verantwoordelijk voor de verwezenlijking van de waarden van de democratische rechtsstaat.¹⁴ Die waarden gaan in de kern over de waardigheid en de vrijheid van de mens, die mede tot uitdrukking komen in grondrechten, ook wel mensenrechten of fundamentele rechten genoemd. In de Grondwet en in internationale verdragen is geregeld dat mensen deze rechten moeten kunnen verwezenlijken en onder welke omstandigheden ze mogen worden beperkt. Zo'n beperking mag niet leiden tot aantasting van de menselijke waardigheid. Veel van deze rechten zijn niet absoluut, maar sommige wel. Een voorbeeld van een absoluut recht komt tot uitdrukking in het verbod van foltering. Er zijn geen omstandigheden waarin het fundamentele recht om niet aan foltering te worden blootgesteld, mag worden ingeperkt.

Toetsing aan fundamentele rechten

De toetsing aan grondrechten in Nederland wordt nogal eens bediscussieerd in de context van artikel 120 Grondwet. Dat artikel vertelt echter maar een gering deel van de wijze waarop grondrechten in Nederland kunnen worden verwezenlijkt.

Artikel 120 Grondwet houdt onder andere in dat de rechter bepalingen niet aan de Grondwet mag toetsen die staan in een wet die door het parlement is vastgesteld.¹⁵ Dus de rechter mag wel bepalingen aan de grondrechten van de Grondwet toetsen die staan in bijvoorbeeld een verordening van een gemeente.

Dezelfde Grondwet verplicht echter de wetgevende, uitvoerende macht en rechterlijke macht om rechtsregels te leggen langs de lat van de mensenrechten in bijvoorbeeld het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Protocollen bij dat verdrag.¹⁶ Ook als de wetgevende macht niet wordt uitgeoefend door het parlement, maar door bijvoorbeeld

¹⁴ Vgl. de waarden in artikel 2 van het [Verdrag betreffende de Europese Unie](#).

¹⁵ Artikel 120 [Grondwet](#) luidt: De rechter treedt niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen.

¹⁶ Artikel 93 en 94 [Grondwet](#).

een gemeenteraad. Mensenrechten zijn zo universeel dat deze verplichting niet wezenlijk verschilt van de situatie waarin artikel 120 Grondwet er niet zou zijn.

De president van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad hebben in de loop der jaren herhaaldelijk geadviseerd dat het pragmatisch is om artikel 120 Grondwet aan te passen en constitutionele toetsing van grondrechten in de Grondwet en mensenrechten in verdragen mogelijk te maken via eenzelfde weg.¹⁷ Met behoud van het ook internationaal bezien sterke punt van het Nederlandse rechtssysteem dat mensen in vrijwel elke zaak bij de rechter aan de orde kunnen stellen of een wettelijke bepaling zich verdraagt met een fundamenteel recht. Dat staat ook in het advies dat afgelopen jaar is uitgebracht en ik eerder aanstipte.

Zaken op het terrein van recht en politiek

Soms lezen we in de context van rechtszaken vragen die de organisatie van deze lezing heeft opgeworpen: “Neemt de rechter soms plaats op de stoel van de politicus? Dwingt slechte wetgeving de rechter daartoe?”. Geregeld gaat het dan om rechtszaken waarin fundamentele rechten aan de orde worden gesteld en waarin Nederlandse wetgeving volgens de Grondwet langs de lat van mensenrechten in verdragen moet worden gelegd. Sinds jaar en dag worden ook zaken aan de rechtspraak voorgelegd over onderwerpen die het terrein van recht en politiek bestrijken. De Hoge Raad heeft in de loop der jaren in zijn rechtspraak nauwkeurig afgebakend tot waar de rechter het terrein van andere instituties kan betreden. Dat is niet tot in het terrein van de politiek. Wel kan de rechter op grond van de rechtsregels in Nederland vaststellen of op de overheid een bepaalde rechtsplicht rust, of die wordt nagekomen, en zo nee, wat het rechtsgevolg daarvan is. In een open debatcultuur in een democratische rechtsstaat kan de vraag of de rechter op de stoel van de politiek gaat zitten niet verhullen dat de overheid net als iedereen is gebonden aan het recht en aan rechtsplichten die de overheid op zich heeft genomen.

Gaat het om een rechtsplicht van de overheid om wetgeving tot stand te brengen, dan kan de rechter volgens rechtspraak van de Hoge Raad vaststellen dat het niet rechtmatig is om die rechtsplicht niet na te leven, dus dat het onrechtmatig is om geen wetgeving tot stand te brengen. De rechter zal echter niet bevelen om wetgeving met een bepaalde inhoud tot stand te brengen en de rechter zal geen keuzes maken die aan de wetgever zijn voorbehouden. Dat kan dan weer wel resulteren in een rechtstekort voor mensen jegens wie een rechtsplicht door de overheid niet wordt nagekomen. Hun effectieve rechtsbescherming kan dan in het geding zijn. De rechter zal zich terdege achter de oren krabben hoe binnen het rechtssysteem in zo’n rechtstekort valt te voorzien, zonder het terrein van de politiek te betreden. Hier heeft de rechter tot nu toe de keuze uit drie mogelijkheden, namelijk individueel rechtsherstel bieden als dat kan zonder het terrein van de wetgever te betreden, een signaal aan de wetgever geven als niet de rechter maar alleen de wetgever in het rechtstekort kan voorzien, of de wetgever een termijn gunnen om een voorziening te treffen voordat de rechter ingrijpt om het rechtstekort in de individuele zaak op te heffen.

¹⁷ Zie: [Wetgevingsadviezen president en procureur-generaal](#)v, onder Adviezen voor 2015 en Adviezen 2022.

Tot slot

Ik ga afronden. Tegenspraak kan in een democratische rechtsstaat niet tot gevolg hebben dat rechterlijke uitspraken niet worden gerespecteerd en uitgevoerd. Wel dat ze worden becommentarieerd in een open debatcultuur en een vervolg krijgen in vrije nieuwsgaring, wetgeving of evaluatie.

Journalistiek, onafhankelijke rechtspraak en andere instituties hebben goede mogelijkheden om mensen de kans te bieden te leven in vrede, veiligheid en welzijn. In een samenleving waarin vrije nieuwsgaring en onafhankelijke rechtspraak worden herkend als onmisbare steun en toeverlaat van de democratische rechtsstaat.

Ik dank u voor uw aandacht.