

De bemoeienis van politici met rechters: een empirische analyse

Hendrik Gommer, Edwin Woerdman en Joris Lammers

Volgens de theorie van de *trias politica* van Montesquieu uit 1748 moeten de verschillende functies van de staat aan verschillende machten worden opgedragen om evenwichtige machtsverhoudingen te realiseren: de wetgevende functie aan de volksvertegenwoordiging, de uitvoerende functie aan de regering en de rechtsprekende functie aan onafhankelijke rechters. In Nederland laten politici zich echter regelmatig uit over uitspraken van de rechter in individuele gevallen.¹ Recent ging de rechter zelfs over tot strafverlaging in de zaak-Holleeder, mede omdat VVD-kamerlid Fred Teeven zich had uitgesproken over de schuld van de verdachte.² Politici hebben kritiek op de gang van zaken, op de hoogte van de straf of op de interpretatie van de wet. Wijzen deze uitspraken op een gebrek aan vertrouwen van politici in de rechterlijke macht? Wordt het als een reguliere taak van de politiek gezien om de rechter te controleren? Of is de interventie vooral een mooie gelegenheid voor politici om zich te profileren?

Een onderzoek van De Keijser, Van der Bunt en Elffers geeft weer hoe rechters tegen uitlatingen van politici aankijken,³ maar hoe zit het met die politici zelf? Naar het standpunt van politici over de toelaatbaarheid van commentaar op zaken die onder de rechter zijn is weinig tot geen empirisch onderzoek gedaan.⁴ Met ons onderzoek proberen we dat gat in de literatuur te vullen.

In dit artikel staat de vraag centraal wat politici ertoe brengt zich te bemoeien met de rechtsgang. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn eind 2006 enquêteformulieren naar Eerste en Tweede Kamerleden verstuurd. Door empirisch vast te stellen waardoor deze politici gedreven worden, kan worden beoordeeld of bemoeienis door de politiek een teken is van een gebrek aan vertrouwen in de rechterlijke macht of juist een onontkoombaar gevolg van de spanning tussen deze machten.

Dit artikel is als volgt opgebouwd. Eerst wordt een theoretisch kader uiteengezet, met bijzondere aandacht voor het *sub judice*-beginsel. Vervolgens worden de onderzoeksmethode en onderzoeksaanpak toegelicht. De resultaten van het empirisch onderzoek worden weergegeven en vervolgens besproken. Ten slotte worden enkele conclusies getrokken.

Theoretisch kader

Veel juristen menen dat politici zich niet mogen uitspreken over zaken onder de rechter. Naar aanleiding van de uitlatingen van VVD-kamerlid Fred Teeven in de zaak-Holleeder stelde Hoogleraar Peter Tak: 'Ik vind dat vooral politici hun waffel moeten houden over zaken die nog onder de rechter zijn en zich zéker niet mogen uitlaten over de straf die door de rechter is

¹ Zie bijv. H. Gommer, 'Geen extern opgelegde gedragscode voor politici', *Trema* 2006, p 482-485; G. Schuijt, 'Rotstreek en rotschop', *Ars Aequi* 2007, p. 42-44.

² Rechtbank Haarlem 21-12-2007, *LJN*: BC0703.

³ J.W. de Keijser & H.G. van de Bunt & H. Elffers, 'Strafrechters over maatschappelijke druk', in: J.W. de Keijser & H. Elffers (ed.), *Het maatschappelijk oordeel van de strafrechter*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

⁴ Empirisch onderzoek dat zijdelings verwant is aan onze vraagstelling is dat van Bootsma & Hoetink naar beledigende uitspraken van kamerleden: P. Bootsma & C. Hoetink, *Over lijken. Ontoelaatbaar taalgebruik in de Tweede Kamer*, Amsterdam: Boom 2006.

opgelegd, omdat alleen officier, advocaat en de rechter het dossier goed kennen. (...) je loopt de rechter daarmee voor de voeten en dat moet je nooit doen.’⁵ Rechters voelen zich door de kritiek kwetsbaarder. Zij verlangen van andere autoriteiten dat zij de positie van de rechter in de samenleving blijven respecteren en verdedigen. Zij vinden commentaar van politici daarom ontoelaatbaar en ongepast.⁶ Het overgrote deel van de rechters (85 procent) keurt het af als politici commentaar geven op zaken die onder de rechter zijn.⁷ Zo wordt bijvoorbeeld het voorstel van LPF-kamerleden om minimumstraffen voor bepaalde geweldsmisdrijven in te voeren, opgevat als een ongemotiveerd wantrouwen ten opzichte van de rechter.⁸ Volgens rechters brengt dergelijke kritiek de onafhankelijkheid en scheiding der machten in gevaar, waardoor een van de fundamenten van de strafrechtpleging wordt ondermijnd.⁹

Juristen wijzen daarbij op het zogenoemde *sub judice*-beginsel, hetgeen letterlijk vertaald ‘onder de rechter’ betekent. Volgens de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) wordt onder het *sub judice*-beginsel de ongeschreven regel verstaan dat door de overheid, de rechters, de procespartijen en derden een grote mate van terughoudendheid dient te worden betracht met het publiekelijk ter sprake brengen of ter discussie stellen van een rechtsprobleem, waarover een procedure gaande is en waarin de rechter nog geen beslissing heeft gegeven.¹⁰ De NOvA maakt daarbij geen onderscheid tussen politici en andere derden.¹¹ In de Tweede Kamer laait de *sub judice*-discussie zo af en toe op, al zijn er nooit expliciete afspraken gemaakt over een *sub judice*-beginsel.¹²

In 2001 wordt in de vaste kamercommissie van Justitie de vraag gesteld waarom geen inlichtingen worden verstrekt als er vrees is voor beïnvloeding van een strafzaak. Naar de mening van minister van Justitie Donner zijn er echter ‘veel gevallen te bedenken waarin het geenszins onverantwoord is informatieverstrekking over strafzaken na te laten gedurende de periode dat deze zaken als ‘lopende zaken’ worden aangemerkt en derhalve dergelijke informatieverstrekking op te schorten tot het moment dat de rechter gesproken heeft. (...) Op zichzelf betekent dit niet dat de vrees bestaat dat bedoelde discussies invloed hebben op de eindbeslissingen van de rechter maar wel kan het betekenen dat de gang van een procedure (bijvoorbeeld als het gaat om op te roepen getuigen) mede wordt bepaald door wat er buiten de rechtszaal gebeurt’.¹³

Eind 2004 antwoordt Donner op een vraag van de Kamer naar de ‘spelregels rond het becommentariëren van vervolgingsbeslissingen en rechterlijke uitspraken’ dat de rechter gehouden is aan de grenzen die de wet hem stelt. De verantwoordelijkheid van de rechter is daarom een volstrekt andere dan die van een politicus. Daarom moeten politici voorzichtig zijn met inhoudelijk commentaar op rechterlijke beslissingen. ‘Dit alles betekent dat de beide

⁵ NOS Acht uur Journaal, 21 december 2007.

⁶ H.G. van de Bunt & J. de Keijser & H. Elffers, ‘Responsieve rechters’, in: *Rechtstreeks* 2004, p. 6-33, p. 12.

⁷ M. Husken & H. Vervoort, ‘Softies in toga’, *Vrij Nederland* 11 oktober 2003.

⁸ Van de Bunt & De Keijser & Elffers 2004, p. 13.

⁹ De Keijser & Van de Bunt & Elffers 2004, p. 29.

¹⁰ Vrij overgenomen uit B.W. van Houten, *Pers en rechtspraak*, Zwolle: Tjeenk Willink 1977, p. 19.

¹¹ Het is overigens maar zeer de vraag of men in Nederland wel van een (ongeschreven) regel kan spreken. Zie bijv. H. Gommer & G.J.S. Ter Kuile, ‘Contempt of publication en sub judice in Engeland’, *Themis* 2007, p.179-189.

¹² Zie bijv. *Kamerstukken I*, 1996/1997, nr. 31, p. 1472; *Handelingen II*, 1997/1998, nr. 65, p. 4825; *Kamerstukken II*, 1998/1999, 26200 VI, nr. 26, p. 1; *Kamerstukken II*, 1997/1998, 25644, nr. 9, p. 7; *Handelingen I*, 1998/1999, nr. 18, p. 619; *Kamerstukken II*, 1998/1999, 25448, nr. 20, p. 2; *Handelingen II*, 1999/2000, nr. 15, p. 1022; *Kamerstukken I*, 1999/2000, nr. 17, p. 714; *Kamerstukken I*, 2000/2001, 27246, nr. 78b, p. 1; *Kamerstukken II*, 2000/2001, 26269, nr. 35, p. 1; *Kamerstukken II*, 2001/2002, 26269, nr. 42, p. 8-10; *Kamerstukken II*, 2001/2002, 26269, nr. 41, p. 9-10; *Handelingen II*, 2003/2004, Aanhangsel, p. 483-484; *Handelingen I*, 2004/2005, nr. 24, p. 1057; *Handelingen II*, 2004/2005, nr. 23, p. 1363; *Kamerstukken I*, 2004/2005, 29579, nr. D en E; *Kamerstukken II*, 2004/2005, 29579, nr. 9, p. 1.

¹³ *Kamerstukken II*, 2001/2002, 26269, nr. 42, p. 8-10.

andere Staatsmachten [*de minister doelt hier vermoedelijk op wetgever en bestuur*] uiterste terughoudendheid past bij het uitspreken van een oordeel over individuele zaken.’ Dat ligt anders als het om structurele problemen in de rechtspleging gaat.¹⁴ Donner stelt dus dat politici zich met algemene regelgeving bezig moeten houden en niet met individuele zaken. Dat is de taak van de rechter en een politicus moet zich verre houden van een beoordeling van individuele zaken. Impliciet wordt verwezen naar de machtenscheiding, terwijl Donner aantasting van het gezag van rechters door de uitspraken van politici lijkt te vrezen. Met Donner zou men kunnen aanvoeren dat het *sub judice*-beginsel is af te leiden uit het feit dat verschillende organen verschillende bevoegdheden hebben toegekend gekregen. Voor het onderzoek naar de bemoeienis met zaken onder de rechter is echter van belang te onderstrepen dat het Openbaar Ministerie (OM) voor een deel verantwoording verschuldigd is aan de minister, terwijl de minister verantwoording moet afleggen aan het parlement. Als gevolg hiervan ontstaat de situatie waarbij de Kamer de minister ter verantwoording roept over het functioneren van het OM in een strafrechtelijke zaak.¹⁵ Deze bemoeienis is dus onderdeel van ons staatsrecht en volstrekt legitiem. Maar het gevolg is wel dat politici zich in voorkomende gevallen kunnen uitspreken over zaken die onder de rechter zijn. Bemoeienis van politici met zaken onder de rechter zit daarmee tot op zekere hoogte ingebakken in ons rechtssysteem.

Uit eigen onderzoek blijkt dat het *sub judice*-beginsel in Nederland pas na de Tweede Wereldoorlog voor het eerst gebruikt wordt. Zo was het in 1898 nog mogelijk dat de advocaat Troelstra zijn zaak in de kamer als kamerlid verdedigde.¹⁶ Het beginsel is één op één overgenomen van de *sub judice*-regel in het Verenigd Koninkrijk.¹⁷ Het Parlement heeft daar absolute vrijheid van meningsuiting; de regel voor de pers is dan ook expliciet niet van toepassing op het Parlement. Het is daarmee uitgesloten dat de rechter parlementsleden zou aanspreken op *sub judice*-uitlatingen in het Parlement. Maar zulke uitlatingen kunnen op gespannen voet staan met het recht op een eerlijk proces. Het eerlijke proces zou kunnen worden aangetast als niet de belangeloze rechter, maar een belanghebbende politicus zijn oordeel uitsprekt. Als een publiek figuur zoals een parlementariër een uitspraak doet over een zaak, kan dit een groter gewicht hebben dan wanneer een onbekende er iets over zegt. Het Parlement als geheel heeft immers in principe de mogelijkheid een rechterlijke uitspraak te ‘overrulen’. Hoewel uitlatingen van individuele politici nog wat anders zijn dan beslissingen van het parlement, worden beide aspecten in de *sub judice*-discussie nogal eens op één hoop gegooid.

Om een botsing tussen rechter en Parlement te voorkomen - naar de mening van politici kan de rechter hen immers niet aanspreken, omdat zij absolute vrijheid van meningsuiting hebben - kent het House of Commons al sinds 1889 de *sub judice*-regel.¹⁸ Maar deze regel werd pas voor het eerst vastgelegd op 23 juli 1963.¹⁹ De regel werd wat versoepeld in 1972 voor zaken van nationaal belang die men in het Parlement wilde bespreken.²⁰ Een gezamenlijke commissie van het hoger- en lagerhuis (de Joint Committee on Parliamentary Privilege) verwoordde in 1999 het belang van de *sub judice*-regel: “It is important constitutionally, and essential for public confidence, that the judiciary should be seen to be independent of political

¹⁴ *Handelingen II*, 2004/2005, nr. 24, p. 1523.

¹⁵ R. Pieterman, *De plaats van de rechter in Nederland 1813-1920*, Arnhem: Gouda Quint 1990, p. 179-206.

¹⁶ *Handelingen II*, 1897/1898, 7 december 1898, p. 335-341.

¹⁷ H. Gommer & G.J.S. ter Kuile, ‘Contempt by publication en sub judice in Engeland’, *Themis* 2007, p. 179-189.

¹⁸ HC 125, 2004-05, par. 5.

¹⁹ CJ 1962-63, vol. 218, p. 297 (23 juli 1963) en HC Deb 1962-63, vol. 681, cc. 1416-17.

²⁰ CJ 1971-72, vol. 227, p. 408 (28 juni 1972) en HC Deb 1971-72, vol. 836, cc. 389-391. Zie verder; HC 714, 2005-06, par. 49 e.v.

pressures.”²¹ Ook in het geval van de *sub judice*-regel in Engeland is dus de scheiding van machten een belangrijk argument. De rechter moet vrij en belangeloos tot zijn beslissing kunnen komen zonder dat uitspraken van politici hem daarin kunnen belemmeren. Politici in Engeland respecteren deze gedachte en hebben zichzelf daarom beperkingen opgelegd. Nederlandse politici hebben dat niet gedaan en de kamerdiscussies over dit onderwerp leveren een warrig beeld op. Het beginsel lijkt nogal eens gebruikt te worden om de politieke tegenspelers de mond te snoeren.²² De argumentatie is bovendien vaak weinig empirisch onderbouwd, zodat de vraag zich opwerpt of er andere redenen onder de oppervlakte liggen om zich te bemoeien met zaken onder de rechter.

Methodie

Tot op heden was de discussie over bemoeienis met zaken onder de rechter nogal normatief van aard. Omwille van een vermeende machtenscheiding mogen politici zich niet bemoeien met zaken die onder de rechter zijn, omdat zij de rechter dan voor de voeten lopen. Uit het hier gepresenteerde onderzoek blijkt dat 99 procent van de politici die gereageerd hebben deze machtenscheiding als een essentiële voorwaarde voor onze rechtsstaat beschouwt. Toch spreekt men zich bij tijd en wijle uit over zaken die onder de rechter zijn.

Hypothesen

Welke houdingen zijn van invloed op deze neiging tot bemoeienis van politici met zaken onder de rechter? Deze feitelijke vraag is interessant om te onderzoeken, omdat die in het normatieve debat onderbelicht blijft. Om de centrale vraag empirisch te kunnen beantwoorden hebben wij op basis van literatuuronderzoek een aantal hypothesen opgesteld.²³ Juristen menen nogal eens dat de bemoeienis voortkomt uit een gebrek aan vertrouwen in de rechter of het niet serieus nemen van de machtenscheiding. Anderen menen dat politici zich vooral uitspreken om zich te profileren. Deze mogelijke verklaringen hebben geleid tot de volgende hypothesen.²⁴

1. Het vertrouwen in de rechter heeft invloed op de neiging tot bemoeienis met zaken onder de rechter en op de wens tot controle van de rechter.
2. Het belang dat gehecht wordt aan machtenscheiding heeft invloed op de neiging tot bemoeienis met zaken onder de rechter.
3. De wens tot controle van de rechter heeft invloed op de neiging tot bemoeienis met zaken onder de rechter.
4. De wens tot profilering heeft invloed op de neiging tot bemoeienis met zaken onder de rechter.

²¹ HL Paper 43-I & HC 214-I, 1998-99, par. 192.

²² H. Gommer, ‘Geen extern opgelegde gedragscode voor politici’, *Trema* 2006, p. 482-485.

²³ Zie bijv. Bootsma & Hoetink 2006, p. 187-190, M. Malsch, ‘Persvoorlichting en rechtbankverslaggeving’, in: *Rechtstreeks* 2004, p. 53-60 (profilering), P. de Krom & A. Visser, ‘Politicus mag best rechter kritiseren’, *Trouw* 16 september 2005 (controle), H.G. van de Bunt & J. de Keijser & H. Elffers, ‘Responsieve rechters’, in: *Rechtstreeks* 2004, p. 6-33, p. 13 (wantrouwen), N. Huls, *Rechter, ken uw rechtspolitieke positie!*, Utrecht: Lemma 2004, p. 14 (machtenscheiding).

²⁴ Merk op dat wij geen open vraag naar mogelijke andere redenen hebben gesteld. De motieven meenden wij het best te kunnen achterhalen door discussies over *sub judice* in de literatuur, Kamer en media te analyseren. De vraag is immers wat losstaande opmerkingen van kamerleden hieraan zou kunnen toevoegen. Daarbij zijn open vragen lastiger kwantitatief te analyseren, terwijl ze zeker bij kamerleden over het algemeen een zeer lage respons opleveren.

Om deze hypothesen te toetsen zijn eind 2006 enquêteformulieren naar Eerste en Tweede Kamerleden verstuurd. Ook ministers en staatssecretarissen kregen een vragenlijst toegestuurd.

Samenstelling van de vragenlijst

Aan de hand van literatuuronderzoek is een vragenlijst opgesteld met vijftig stellingen, die betrekking hebben op de houding van politici ten aanzien van de rechter. Er is gekozen voor een merendeel aan ontkennende stellingen. De reden daarvoor is dat men het als sociaal-wenselijk zou kunnen beschouwen om zich positief over de rechter uit te laten. Enkele controlevragen zijn niet-ontkennend opgesteld.

De stellingen kunnen op een vijfpuntsschaal beoordeeld worden. Deze bestaat uit vijf antwoordcategorieën (zeer eens, eens, neutraal, oneens, zeer oneens), die te nummeren zijn met de getallen 1 tot en met 5. De mogelijke antwoorden worden zodanig opgesteld dat er sprake is van een ordening. De stellingen zijn toegespitst op vijf houdingen van politici, te weten:

- I. Het vertrouwen in de rechter;
- II. Het belang dat aan machtenscheiding wordt toegekend;
- III. De wens tot controle van de rechter in het algemeen;
- IV. De wens tot politieke profilering;
- V. De neiging tot bemoeienis met zaken die onder de rechter zijn.

Door de scores van de verschillende stellingen per categorie bij elkaar op te tellen en te controleren op de samenhang, en vervolgens een regressie-analyse toe te passen, moet duidelijk worden door welke motieven politici gedreven worden die zich met zaken onder de rechter bemoeien. Daarbij gaan we ervan uit dat politici die een neiging tot bemoeienis met een zaak vertonen, zich ook eerder zullen uitspreken over een zaak dan politici die een dergelijke neiging niet hebben. Zoals gezegd kunnen de houdingen gemeten worden door de gegeven antwoorden om te zetten in de getallen 1 tot en met 5. Door het gemiddelde te nemen kunnen dan schalen worden vastgesteld. Op deze wijze ontstaat voor elk van de categorieën een waardering.

Verwerking van gegevens

De resultaten zijn onder andere aan een statistische betrouwbaarheidstoets onderworpen. Stellingen die door de respondenten verkeerd begrepen lijken te zijn, zijn achteraf geschrapt.

De correlatie tussen categorie V enerzijds en de andere houdingen anderzijds kan een betrouwbare indicatie opleveren van de beweegredenen van politici bij bemoeienis met zaken onder de rechter. Categorie V ('de neiging tot bemoeienis met zaken die onder de rechter zijn') is dus de afhankelijke variabele.

Ook zijn er frequentietabellen gemaakt. Deze frequentietabellen geven inzicht in de opvattingen van politici op bepaalde onderdelen. Zo kan bijvoorbeeld worden afgeleid dat het (algemene) vertrouwen van politici in de rechter hoog is. Vertrouwen zou de neiging tot bemoeienis kunnen verkleinen. Het probleem met begrippen als 'vertrouwen' is echter dat het min of meer ongedefinieerd is en veelal gebaseerd is op subjectieve gevoelens.²⁵ De geënquêteerde kan er mee aangeven dat hij vertrouwen heeft in de integriteit van de rechter, hoewel hij ondertussen wel degelijk kritiek kan hebben. Een schaalwaarde geeft een beter beeld, aangezien daarin ook de antwoorden op verwante vragen zijn opgenomen. Een hoog vertrouwen in de rechter, waarbij tevens wordt aangegeven dat men klassenjustitie niet uitsluit - het beeld dat uit de frequentieanalyse naar boven komt, kan bijvoorbeeld geïnterpreteerd

²⁵ M.L.M. Hertogh, 'Vertrouwen in de rechtspraak', *NJB* 2004, p. 1164-1168.

worden als: ‘Natuurlijk hebben wij vertrouwen in de rechter, maar er kan wel het nodige verbeterd worden.’ De algemene vraag naar vertrouwen kan in dit verband niet weggelaten worden, omdat juist gesignaleerde onbewuste, subjectieve gevoelens veel kunnen zeggen over onderliggende beweegredenen.²⁶ Dus ook onbewuste beweegredenen voor bemoeienis. Het is goed mogelijk, dat de algemene houding ten aanzien van de rechter, invloed heeft op de neiging tot het zich bemoeien met een individueel geval. In categorie I zijn daarom de stellingen opgenomen die het algemene vertrouwen betreffen, en in categorie V de stellingen die betrekking hebben op bemoeienis met individuele zaken.

Hoewel niet direct relevant voor de in dit artikel gestelde vraag is voor de geïnteresseerde lezer een aantal stellingen opgenomen, dat eerder door andere onderzoekers gesteld werd aan rechters en burgers.²⁷ Op deze wijze kan ten aanzien van enkele issues globaal bekeken worden in hoeverre de mening van kamerleden verschilt van die van rechters en burgers.

Onderzoek in kamerstukken

Tot slot is in de kamerstukken gezocht naar passages waarin volksvertegenwoordigers zich in de Kamer uitspreken over een zaak die onder de rechter is. Om een kwantitatieve analyse te maken, werden de kamerstukken en handelingen van 1 januari 1995 tot en met 1 januari 2007 doorzocht op de woordcombinaties ‘onder de rechter’ en ‘*sub judice*’.

Resultaten

Onderzoek onder kamerleden

In totaal stuurden 83 kamerleden en kabinetsleden hun ingevulde formulier retour: 38 Eerste Kamerleden, 36 Tweede Kamerleden en 3 kabinetsleden (terwijl 6 niet vermeldden of ze in de Eerste of Tweede Kamer zitting namen).²⁸ De respons bedraagt 27 procent van de kamerleden. Omdat het aantal kabinetsleden dat retourneerde erg klein is, zijn deze formulieren wel meegenomen in de algemene resultaten, maar niet in een onderlinge vergelijking. Dat de Tweede Kamerleden sterk in respons achterbleven, heeft ongetwijfeld veel te maken met het feit dat de enquête in verkiezingstijd werd afgenomen. Juist Tweede Kamerleden hadden het in die tijd druk met de campagne en lieten dat ook in diverse reacties weten. Ook werd ons gemeld dat sommige kamerleden bang waren dat hun identiteit achterhaald zou kunnen worden. Weer anderen gaven aan dat ze ‘enquêtémoe’ waren. Het is belangrijk te beseffen dat dit de generaliseerbaarheid van de conclusies beperkt. Niettemin zijn geen inhoudelijke argumenten voor niet-deelname gegeven. Bovendien is de algemene verdeling naar partij een redelijk goede afspiegeling van de politieke verhoudingen in beide Kamers, in elk geval die van voor de verkiezingen, zoals blijkt uit tabel 1.²⁹ Wel is duidelijk dat de kleine partijen relatief weinig hebben ingezonden, zodat er geen analyse gemaakt kan worden van een onderscheid naar partij voorzover dat de kleine partijen betreft.

Politieke partij	Eerste Kamer	Tweede Kamer
------------------	--------------	--------------

²⁶ Zie bijv. A. Dijksterhuis, ‘Think different’, in : *Journal of personality and social psychology* 2004 pag. 586-599 en H. Gommer, ‘Onbewuste denkprocessen maken motivering tot noodzaak’, *Trema* april 2007

²⁷ Zie bijvoorbeeld M. Husken & H. Vervoort, ‘Softies in toga’, *Vrij Nederland* 11 oktober 2003 en TNS-NIPO 8 april 2003 en 22 januari 2005, <www.tns-nipo.com>.

²⁸ Er werden 75 Eerste Kamerleden aangeschreven en 222 Tweede Kamerleden zowel voor als na de verkiezingen.

²⁹ De zetelverdeling en het aantal respondenten in de Eerste Kamer correleren sterk ($r = 0,923$ bij $p < 0,001$), evenals bij de Tweede Kamer ($r = 0,936$ bij $p < 0,001$).

	Frequentie respondenten	Frequentie Kamer	Frequentie respondenten	Frequentie Kamer
CDA	10	23	15	44
PvdA	13	19	9	42
	5	15	5	27
SP	3	4	3	9
GroenLinks	4	5	0	8
D66	1	3	0	6
CU	2	2	1	3
SGP	0	2	0	2
LPF	0	1	2	8
OSF	0	1		
PVV			1	1
Totaal	38	75	36	150

Tabel 1: Aantal respondenten en aantal kamerleden oktober 2006.

Frequentieanalyse

Allereerst is een frequentieanalyse uitgevoerd. Enkele van de voor dit artikel meest belangwekkende resultaten voor onze onderzoeksvraag zijn in tabel 2 weergegeven. Waar dat van toepassing is worden ook cijfers vermeld die in andere onderzoeken worden genoemd, zodat een zekere vergelijking van uitkomsten gemaakt kan worden. In de tabel zijn voor wat betreft de cijfers van het onderzoek onder politici de categorieën ‘eens’ en ‘zeer eens’ bij elkaar genomen en in percentages uitgedrukt (eerste cijfer) alsmede de categorieën ‘oneens’ en ‘zeer oneens’ (tweede cijfer). De middencategorie (‘neutraal’) is dus niet weergegeven.

Uit deze analyse blijkt dat de scheiding van staatsmachten door de meeste Kamerleden als belangrijke voorwaarde voor de Nederlandse rechtsstaat wordt beschouwd. Veel van hen belijden ook dat uitspraken doen over zaken onder de rechter niet gewenst is. Er is een hoog vertrouwen in de rechterlijke macht, al zijn er verschillende kamerleden die op onderdelen wel kritiek hebben op de kwaliteit van de rechtspraak. Ook van belang is dat politici van zichzelf weten dat, met name Tweede Kamerleden, zich moeten profileren en zich daardoor vaak laten leiden door de ‘waan van de dag’.

Stellingen	Andere onderzoeken	Leden EK	Leden TK
4. De scheiding van de staatsmachten is een essentiële voorwaarde voor de Nederlandse rechtsstaat.		100/0	98/0
5. Politici moeten zich profileren om hun positie als volksvertegenwoordiger veilig te stellen.		70/13	82/7
7. Veel collega's laten zich in hun uitlatingen leiden door de waan van de dag.		82/2	82/5
13. Ik heb vertrouwen in het rechtssysteem in Nederland.	58 ¹	89/3	87/5
14. Als we in Nederland zwaarder straffen, zal dat een duidelijke preventieve werking hebben.	22 ¹	26/47	31/44
15. De straf voor Volkert van der G. – 18 jaar – was te laag.	26 ³	22/35	33/23
16. Ik heb vertrouwen in het Openbaar Ministerie.		63/13	74/10
21. We zouden ook in Nederland juryrechtspraak bij ernstige zaken moeten invoeren.		8/82	10/74
22. Ik heb vertrouwen in de Nederlandse rechter.	71 ⁴	89/3	82/3
23. De rechter zit te vaak op de stoel van de wetgever.		8/59	28/38
28. De rechter doet (mogelijk onbewust) aan klassenjustitie.	80 ⁵	16/46	10/48
31. De rechter motiveert zijn uitspraak onvoldoende duidelijk.		22/59	41/38
33. De rechters in Nederland doen hun werk goed.	62 ⁶	84/3	69/3
34. De rechter mag kamerleden niet kapittelen, als zij hun mening geven over een zaak.		22/67	41/36

35. De rechter moet bij zijn beslissing ook luisteren naar wat er in de maatschappij leeft.		60/24	64/20
36. Rechter kennen nog een regentencultuur en dat is onwenselijk.		19/56	24/38
37. De interne controle bij de rechterlijke macht is onvoldoende waarborg voor hoge kwaliteit.		22/30	21/31
38. Ik denk dat een rechter beïnvloed kan worden als ik een uitspraak over een individuele zaak doe.		16/51	13/71
39. De externe controle van de rechter laat te wensen over.		11/40	21/41
41. De media dragen bij aan de broodnodige controle van de rechterlijke macht.		57/24	54/26
42. In voorkomende gevallen mag de Kamer zich uitlaten over de rechtsgang van een individueel geval.		16/73	18/71
43. De Kamer moet de rechter ter verantwoording kunnen roepen.		3/95	3/92
44. De pers zou zich terughoudend moeten opstellen als een zaak onder de rechter is.		66/24	53/37
45. Het is aanvaardbaar als politici zich uitspreken over de straftoemeting in een individueel geval.	41 ¹	13/79	24/63
46. Over een zaak onder de rechter mag de minister best uitspraken doen.		8/84	0/63
49. Als een zaak onder de rechter is, mag je daar als kamerlid best uitspraken over doen.	15 ² /40 ¹	5/79	3/87

Tabel 2: Frequentieanalyse van antwoorden Eerste en Tweede Kamerleden (in percentages, eens/oneens). De nummers corresponderen met stellingen uit de enquêtelijs.

¹ Eurobarometer 57.1 (maart-april 2002).

² M. Husken & H. Vervoort, 'Softies in toga', *Vrij Nederland* 11 oktober 2003, p. 31.

³ TNS-NIPO, 8 april 2003, <www.tns-nipo.com>.

⁴ Nationaal Kiezersonderzoek 2003.

⁵ Trouw, 'Staat van het Recht', 14 januari 2004.

⁶ Justitie Issue Monitor 2003.

⁷ TNS-NIPO, 22 januari 2005, <www.tns-nipo.com>.

Onderzoek in kamerstukken

Uit het onderzoek in kamerstukken naar de keren dat volksvertegenwoordigers zich in de Kamer uitspreken over een zaak die onder de rechter is, blijkt dat politici weliswaar vaak signaleren dat de zaak onder de rechter is, maar er vervolgens tóch op ingaan. De stellingname is dan: 'Wij mogen ons er eigenlijk niet over uitspreken (vanwege de machtenscheiding), maar ...' Om een kwantitatieve analyse te maken, werden de kamerstukken en handelingen van 1 januari 1995 tot en met 1 januari 2007 doorzocht op de woordcombinaties 'onder de rechter' en 'sub judice'.³⁰ Als we de gevallen bekijken waarin kamerleden signaleren dat er sprake is van een zaak onder de rechter en vervolgens vaststellen of zij er wel of niet op ingaan, krijgen we de volgende resultaten, zoals weergegeven in tabel 3.

Partij	Aantal keren <i>sub judice</i> gesignaleerd	Bemoeienis met de rechter	Geen bemoeienis met de rechter
CDA	12	6	6
PvdA	15	4	11
VVD	24	16	8
D66	8	0	8
RPF/GPV/CU	9	1	8

³⁰ Het betreft hier een onderdeel van een nog niet gepubliceerd onderzoek naar de werking van het *sub judice*-beginsel in de kamer.

GroenLinks	11	4	7
SP	6	2	4
SGP	3	2	1
LN	1	0	1
LPF	1	0	1
Totaal	90	35	55

Tabel 3: Aantal gevallen waarin kamerleden signaleren dat er sprake is van een zaak onder de rechter, al of niet gevolgd door bemoeienis met die zaak. Periode 1 januari 1995 – 1 januari 2007.

Uit deze tabel blijkt dat de VVD het meest signaleert dat een zaak onder de rechter is (24 keer) en daar ook het meest een ‘maar’ aan toevoegt (16 keer). Het gebeurt nogal eens dat men constateert: ‘Het is een ongeschreven regel dat de Tweede Kamer zich niet bemoeit met zaken die onder de rechter zijn’, waarna men tóch op de zaak in gaat.³¹ In de meeste gevallen leggen kamerleden voor zichzelf criteria aan. De machtenscheiding wordt als het ware met de mond beleden, maar de neiging tot bemoeienis met zaken onder de rechter, is groter. De vermeende noodzaak van machtenscheiding blijkt dan niet doorslaggevend te zijn. Onderliggende redenen kunnen hen er blijkbaar toe bewegen om zich tóch te bemoeien met de zaak onder de rechter. Die redenen worden hieronder geanalyseerd.

Analyse van de houding van kamerleden

De statistische betrouwbaarheid van de verschillende waarden die voor de instelling van kamerleden werd gemeten is bepaald aan de hand van de alpha-waarde.³² De stellingen met betrekking tot machtenscheiding levert geen betrouwbare schaal op.³³ Een verklaring zou kunnen zijn dat machtenscheiding wel met de mond beleden wordt (vrijwel alle ondervraagde kamerleden geven immers aan dat men machtenscheiding essentieel vindt), maar dat men zich er in de praktijk minder aan houdt. Ook de betrouwbaarheid van de schaal voor wens tot profilering levert een minder betrouwbare schaal op. Omdat enkele Eerste Kamerleden aangaven dat Tweede Kamerleden zich wél moeten profileren, vermoeden we dat sommige van deze kamerleden voor hun collega’s in de Tweede Kamer hebben geantwoord.

Vervolgens hebben we bekeken hoe groot het effect is van de ene houding op de andere. Uit enkel- en meervoudige regressieanalyses bleek dat het vertrouwen in de rechter een groot effect heeft op de wens tot controle.³⁴ Hoe lager het vertrouwen in de rechter, des te groter de behoefte aan controle. Ook blijkt een lager vertrouwen een grotere neiging tot bemoeienis met de rechter op te leveren.³⁵

Nadere beschouwing laat zien dat deze twee effecten in een oorzakelijk verband met elkaar staan; het laatste effect wordt verklaard door het eerste. Hoe lager het vertrouwen in de rechter, hoe meer neiging er bestaat tot bemoeienis met de rechter, *doordat* er dan meer behoefte aan controle is (mediatie).³⁶ Bovendien wordt het effect van vertrouwen in de rechter op de neiging tot bemoeienis verder versterkt door de wens tot politieke profilering (interactie of moderatie). Als deze wens sterk leeft bij de betrokken politicus, dan heeft een gebrek aan

³¹ Merk op dat de VVD volgens ons onderzoek ook het grootste aantal kamerleden kent dat het aanvaardbaar vindt als politici zich uitspreken over de straftoemeting (25 procent).

³² Cronbachs Alpha voor Vertrouwen in de rechter 0,78; Belang van machtenscheiding 0,22; Wens tot controle van de rechter 0,60; Wens tot profilering 0,48 en Neiging tot bemoeienis 0,82.

³³ Wanneer Cronbachs Alpha lager is dan 0,6 moet aan de betrouwbaarheid getwijfeld worden.

³⁴ Enkelvoudige regressieanalyse van het gebrek aan vertrouwen op behoefte aan controle laat zien een significant effect van gebrek aan vertrouwen: $B=0,64$ $t(80)=8,55$ $p<0,001$ $R^2=0,47$.

³⁵ $B=0,30$ $t(79)=2,54$ $p=0,1$ $R^2=0,13$.

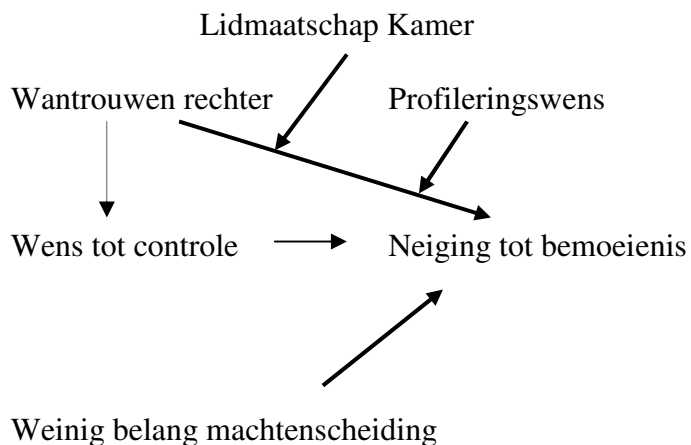
³⁶ Na stapsgewijze regressieanalyse bleek een significant effect: Vertrouwen in de rechter $B=0,18$, $t(78)=1,26$, $p=0,21$ (niet sig.), maar wens tot controle $B=0,29$ $t(78)=1,92$ $p=0,06$, $R^2=0,17$.

vertrouwen een sterker effect op de neiging tot bemoeienis.³⁷ Dat wil zeggen dat een gebrek aan vertrouwen leidt tot een behoefte aan controle, waarna deze wens tot controle leidt tot bemoeienis met de rechtsgang. Het effect van gebrek aan vertrouwen op de neiging tot bemoeienis is sterker als de politicus een sterke wens tot politieke profilerings wens koestert.³⁸

We zagen al dat de behoefte aan profilerings wens in de Eerste Kamer kleiner is. Het is dan ook niet verrassend dat lidmaatschap van de Eerste of Tweede Kamer ook van invloed is op het effect van vertrouwen in de rechter op de neiging tot bemoeienis met de rechter. Dit effect is sterker voor de leden van de Tweede Kamer dan voor leden van de Eerste Kamer.³⁹ Als men lid is van de Tweede Kamer zal een lager vertrouwen dus eerder leiden tot bemoeienis met de rechter, maar als men lid is van de Eerste Kamer geldt dat niet of veel minder.

We hebben eveneens gekeken naar een mogelijke invloed van het onderschrijven van het belang van machtenscheiding, door een regressieanalyse los te laten op machtenscheiding versus bemoeienis met de rechtsgang. Ook hier bleek sprake van een significant effect.⁴⁰ Kamerleden die meer belang hechten aan machtenscheiding, zullen zich dus minder gauw bemoeien met zaken onder de rechter.

Het volgende schema kan de relaties tussen de factoren inzichtelijk maken, zoals weergegeven in figuur 1.⁴¹



Figuur 1: Factoren die de neiging tot bemoeienis met de rechter verklaren.

Ten slotte hebben we gekeken naar het verschil in houding tussen Eerste en Tweede Kamerleden.

Houding	Eerste Kamer	Tweede Kamer	Significantie
---------	--------------	--------------	---------------

³⁷ Regressieanalyse met interactiecomponent: Vertrouwen in de rechter $B=0,22$ $t(78)=3,85$ $p<0,001$; Wens tot profilerings wens $B=0,07$ $t(78)=1,36$ $p=0,178$ (niet sig.); Interactie $B=0,11$ $t(78)=2,17$ $p=0,033$.

³⁸ Bij de wens tot profilerings wens moet er nogmaals op worden gewezen dat de betrouwbaarheid van deze schaal relatief laag is.

³⁹ Regressieanalyse met interactie vertrouwenrechter/kamerlidmaatschap $B=0,200$ $t(38)=2,034$ $p=0,049$; er bestaat geen significante interactie tussen profilerings wens en controle.

⁴⁰ Regressieanalyse met interactie vertrouwenrechter/profilerings wens $B=0,11$ $t(77)=2,32$ $p=0,023$; wens tot controle $B=0,46$ $t(77)=4,24$ $p<0,001$; uitgesproken belang van machtenscheiding $B=0,54$ $t(77)=4,53$ $p<0,001$ $R^2=0,35$.

⁴¹ Strikt genomen is er sprake van twee afzonderlijk getoetste verbanden. Gebrek aan vertrouwen heeft invloed op bemoeienis via de wens tot controle. Gebrek aan vertrouwen zal in combinatie met een profilerings wens leiden tot bemoeienis. Voor het overzicht hebben we deze in één schema opgenomen, hoewel het schema dus niet als geheel getoetst is.

Vertrouwen in de rechter	3,74	3,57	p=0,09
Geen behoefte aan controle	3,50	3,24	p=0,02
Afwijzing van bemoeienis	4,12	3,94	P=0,17

Tabel 4: Gemiddelde scores van Eerste en Tweede Kamer op de onderzochte schalen.

Uit tabel 4 wordt duidelijk dat de Eerste Kamer een groter vertrouwen heeft zowel in de rechter als in de (interne en externe) controle op de rechter, maar het verschil in afwijzing van bemoeienis met zaken onder de rechter is niet significant. Eerste en Tweede Kamer verschillen dus niet aantoonbaar in hun afwijzing van de bemoeienis met de rechter. De politieke kleur of anciënniteit bleek geen correlatie op te leveren met de houdingen (niet in tabelvorm weergegeven).

Discussie

De generaliseerbaarheid van de resultaten is beperkt: de non-respons, vooral onder Tweede Kamerleden, is immers aanzienlijk. Niettemin vormt de verdeling van respondenten naar politieke partij een redelijk goede afspiegeling van de politieke verhoudingen in beide Kamers.

Uit de statistische analyse blijkt dat gebrek aan vertrouwen in de rechter leidt tot de wens tot controle van de rechter. Deze wens verklaart deels de neiging tot bemoeienis, maar bemoeienis met de rechtsgang wordt bevorderd als er naast gebrek aan vertrouwen in de rechter ook een wens tot politieke profilering bestaat. Daarnaast zullen politici eerder tot bemoeienis overgaan als zij minder belang hechten aan de machtenscheiding. Voor wat betreft deze houdingen zijn er geen significante verschillen tussen de politieke partijen.

Uit de antwoorden blijkt verder dat 86 procent van de politici veel vertrouwen heeft in de rechter (vraag 22). Slechts 16 procent van hen vindt dat de externe controle op de rechter te wensen overlaat (vraag 39), hoewel niet meer dan 30 procent meent dat de huidige interne controle afdoende is (vraag 37). Dit algemene beeld van vertrouwen wordt enigszins bevestigd door de relatief hoge gemiddelde scores op de houding 'vertrouwen in de rechter' (7,2 op een schaal van 10). De tevredenheid over controle op de rechter krijgt echter een wat lagere waardering toegekend (namelijk 6,7).

Deze resultaten komen overeen met de gang van zaken in de Kamer. Daar zeggen politici vaak dat zij zich niet mogen bemoeien met de rechter, maar vervolgens gaan zij tóch op de zaak in. Uit ons onderzoek van kamerstukken blijkt immers dat politici regelmatig refereren aan zaken onder de rechter en er in bijna 40 procent van de gevallen ook daadwerkelijk op in gaan. Dit is te verklaren doordat zij weliswaar weten hoe het 'hoort', maar tegelijkertijd zorgen hebben over de kwaliteit van de rechtspraak. Bij meer specifieke vragen blijkt dan ook dat met name Tweede Kamerleden kritiek hebben op de rechtspraak. Zo is er onder hen geen meerderheid te vinden die klassenjustitie uitsluit (vraag 28), vindt 41 procent dat de rechter onvoldoende duidelijk motiveert (vraag 31), vindt niet meer dan 69 procent dat de rechter zijn werk goed doet, ontkent slechts 38 procent een regentencultuur (vraag 36) en vindt een meerderheid de controle op rechters door de media broodnodig (vraag 41). Bovendien vindt 41 procent het ongepast als de rechter kamerleden kapittelt (vraag 34).⁴² Vooral VVD-ers blijken kritisch te zijn over de rechtspraak en bemoeien zich relatief vaak met rechters. Eerste Kamerleden hebben meer vertrouwen in de rechter en dus minder behoefte aan controle. Een verklaring daarvoor zou kunnen zijn dat deze Kamer zich meer op wetstechnische vragen toelegt. Interessant is ook dat burgers minder moeite hebben met de bemoeienis van politici

⁴² Hetgeen bijvoorbeeld het Gerechtshof Amsterdam deed op 18 juli 2003, *LJN* AI0123.

met zaken onder de rechter, maar zij hebben dan ook minder vertrouwen in de rechter, zoals blijkt uit een vergelijking met ander onderzoek (zie Tabel 2).

Conclusie

In dit artikel hebben wij ons de vraag gesteld welke houdingen van invloed zijn op de neiging tot bemoeienis van politici met zaken onder de rechter. Om dit empirisch te onderzoeken zijn eind 2006 enquêteformulieren naar Eerste en Tweede Kamerleden verstuurd. Uit onze statistische analyse blijkt dat gebrek aan vertrouwen in de rechter leidt tot de wens tot controle van de rechter. Bemoeienis met de rechtsgang wordt bevorderd als er naast gebrek aan vertrouwen in de rechter ook een wens tot politieke profilering bestaat. Politici zullen bovendien eerder tot bemoeienis overgaan als zij minder belang hechten aan de machtenscheiding.

Rechters die vinden dat de bemoeienis van politici teruggedrongen moet worden, doen er waarschijnlijk goed aan politici niet vaker terecht te wijzen. De betreffende politici zouden dan hun idee bevestigd kunnen zien dat de rechterlijke macht een regentencultuur kent en dat de rechter te vaak op de stoel van de wetgever zit. Bovendien zal een terechtwijzing de politicus die zich wil profileren juist in de kaart spelen. De betreffende politicus bereikt dan juist zijn doel.

Tegelijkertijd vindt het merendeel van de politici dat zij zich terughoudend moeten opstellen met het doen van uitspraken over zaken die onder de rechter zijn. Aangezien het vertrouwen in de rechterlijke macht bovendien hoog blijkt te zijn, en de neiging tot bemoeienis daaraan gerelateerd is, mag verwacht worden dat bemoeienis ook in de toekomst tot enkele incidenten beperkt zal blijven.

Dit onderzoek geeft dus geen aanleiding voor een formele sub judice regel in Nederland, eerder integendeel. Ook terechtwijzing van politici door juristen heeft de kans contraproductief te werken.

Over de auteurs

HENDRIK GOMMER is promovendus aan de Universiteit van Tilburg. Zijn promotieonderzoek betreft de positie van de rechter in ons staatsbestel. Hij studeerde naast Rechten ook Biologie (specialisatie hersenfysiologie) en Godsdienst (specialisatie godsdienstwetenschappen) Hij interesseert zich vooral in het 'waarom', zo men wil 'de geest', van wetten.

EDWIN WOERDMAN is politicoloog en als universitair hoofddocent Rechtseconomie verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is auteur van de inleiding Politiek en politicologie, uitgegeven door Wolters-Noordhoff. Hij doet vooral onderzoek naar de pad-afhankelijkheid van instituties, toezicht op markten en marktgericht milieubeleid, zoals verhandelbare emissierechten.

JORIS LAMMERS is gedragswetenschapper en nu, na zijn promotie aan de Rijksuniversiteit Groningen, werkzaam als post-doc bij het Tilburg Institute of Behavioral Economics Research aan de Universiteit van Tilburg. Hij doet vooral onderzoek naar de sociaal-psychologische effecten van macht.