

Vergaderjaar 1998–1999

**26 352**

## **Contourennota modernisering rechterlijke organisatie**

**A**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 11 februari 1999 en het nader rapport d.d. 2 maart 1999, aangeboden aan de Koningin door de minister en de staatssecretaris van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetmissive van 23 december 1998, no. 98.006143, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister en de Staatssecretaris van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een adviesaanvraag inzake de instelling van een Raad voor de rechtspraak.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 december 1998, no. 98.006143, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake de instelling van een Raad voor de rechtspraak rechtstreeks aan ons te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 februari 1999, no. W03.98.0602, bieden wij U hierbij aan.

*1. De vraag die de regering aan de Raad van State voorlegt is of voor de instelling van een Raad voor de rechtspraak met beslissende bevoegdheden ten aanzien van het beheer van de rechterlijke organisatie, zoals uiteengezet in de adviesaanvraag en in «Rechtspraak in de 21<sup>e</sup> eeuw, Contourennota modernisering rechterlijke organisatie» van 17 december 1998 (kamerstukken II 1998/99, 26 352, nr. 2), voorafgaande grondwetswijziging is vereist. Bij de beantwoording van deze vraag verzoekt de regering de Raad tevens te betrekken of en zo ja, welke grondwettelijke of wettelijke voorzieningen moeten worden gecreëerd met betrekking tot de uitoefening van beheersbevoegdheden door de Raad voor de rechtspraak teneinde de rechterlijke onafhankelijkheid en de ministeriële verantwoordelijkheid te waarborgen. Indien de Raad van oordeel zou zijn dat voorafgaande grondwetswijziging is vereist, verzoekt de regering de Raad tenslotte aan te geven welke bevoegdheden zonder voorafgaande grondwetswijziging aan de Raad voor de rechtspraak kunnen worden toegekend.*

*De Raad beperkt zich in dit advies tot deze vragen. Aspecten als wenselijkheid en noodzaak van de beoogde Raad voor de rechtspraak, alsmede vragen over de doeltreffendheid en toereikendheid van zijn taken en bevoegdheden zullen pas aan de orde kunnen komen in een advies over mogelijk aan de Raad voor te leggen voorstellen van wet.*

1. Met veel waardering hebben wij van het advies kennisgenomen. Wij verstaan het advies van de Raad van State aldus dat de Raad op basis van de thans beschikbare informatie van oordeel is dat de instelling van de beoogde Raad voor de rechtspraak geen voorafgaande wijziging van de Grondwet

vergt, mits aan een aantal door de Raad omschreven randvoorwaarden is voldaan. Wij onderschrijven deze conclusie. Het advies zal een belangrijk richtsnoer vormen bij de voorbereiding van de voor de instelling van de Raad voor de rechtspraak benodigde wetgeving, zoals aangekondigd in de Contourennota modernisering rechterlijke organisatie (kamerstukken II 1998–1999, 26 352, nr. 2).

*2. Voorzover de Grondwet de grondslagen van het staatsbestel en de wezenlijke waarborgen voor het functioneren daarvan regelt, biedt zij de formele wetgever grote vrijheid bij het inrichten daarvan. Naar de mening van de Raad van State is uitgangspunt dat de Grondwet niet gewijzigd moet worden, tenzij maatregelen of nieuwe voorzieningen, zoals de instelling van nieuwe organen, op gespannen voet staan met het daarin bepaalde of zich minder goed verdragen met de in de Grondwet neergelegde verdeling van bevoegdheden. Wijziging ligt voorts in de rede, indien nieuwe fundamentele waarborgen voor het functioneren van het constitutioneel bestel worden geïntroduceerd of substantiële veranderingen in die waarborgen worden voorzien. In lijn met zijn eerdere adviezen over voorstellen tot grondwetswijziging, meent de Raad dat terughoudendheid dient te worden betracht bij het opnemen en vastleggen in de Grondwet van organen en bevoegdheden die hun waarde en functie voor het constitutioneel bestel nog niet in de praktijk hebben bewezen.*

*Een en ander betekent dat het voornemen van de regering om een Raad voor de rechtspraak in te stellen gezien moet worden op mogelijke strijd met enige bepaling van de Grondwet, dan wel op mogelijke wijziging in bevoegdheden die de Grondwet al dan niet uitdrukkelijk aan andere organen toekent of op een mogelijk beslissende invloed van die raad op het functioneren van die organen.*

2. Naar de mening van de Raad is uitgangspunt dat de Grondwet niet gewijzigd moet worden, tenzij maatregelen of nieuwe voorzieningen op gespannen voet staan met het daarin bepaalde of zich minder goed verdragen met de in de Grondwet neergelegde verdeling van bevoegdheden. Wijziging ligt volgens de Raad voorts in de rede indien nieuwe fundamentele waarborgen voor het constitutionele bestel worden geïntroduceerd of substantiële veranderingen in die waarborgen worden voorzien. Deze uitgangspunten kunnen wij in globale zin onderschrijven. Voor de beoordeling van de vraag of instelling van de Raad voor de rechtspraak mogelijk is zonder voorafgaande wijziging van de Grondwet, zijn zij in het bijzonder relevant.

*3. Voor de samenstelling, taak en bevoegdheden van de toekomstige Raad voor de rechtspraak, verwijst de adviesaanvraag naar de voormelde Contourennota. Die nota vormt een vervolg en reactie op het rapport «Rechtspraak bij de tijd» van de Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur (de zogenoemde commissie-Leemhuis). Uit de nota komt naar voren dat de Raad voor de rechtspraak uit drie tot vijf leden zal bestaan, in meerderheid tot de zittende magistratuur behorend, en op landelijk niveau belast zal worden met beheerstaken, algemene adviestaken en coördinerende taken. Met dat laatste lijkt de nota te doelen op coördinatie van rechtspraak (rechterlijke afstemming) en rechterlijke samenwerking.*

*Met de instelling van de Raad voor de rechtspraak – in de Contourennota aangemerkt als een niet met rechtspraak belast orgaan van de rechterlijke organisatie – wordt beoogd de rechterlijke organisatie te versterken. Blijkens de adviesaanvraag moet de raad voorts een waarborgfunctie krijgen tussen de Minister van Justitie en de gerechten bij de verantwoording over beheersaangelegenheden. Voor de gerechten zal zogenoemd integraal management worden ingevoerd. Beoogd wordt de Raad voor de rechtspraak bevoegdheden te verlenen ten aanzien van de daarmee te belasten besturen van de gerechten. Deze bevoegdheden omvatten het verkrijgen van inlichtingen, de goedkeuring van het jaarplan, de vaststelling van de budgetten per gerecht of de verdeling van de begrotingsmiddelen, het geven van aanwijzingen inzake het beheer, schorsing en/of vernietiging van beheersbesluiten, de aanstelling van een tijdelijke bewindvoerder en de voordracht van de leden van het gerechtshof voor ontslag.*

3. De Raad identificeert in zijn advies drie velden van mogelijke spanning met de grondwettelijke ordening. Het eerste betreft de verhouding van taak en bevoegdheden van de Raad voor de Rechtspraak tot de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie ten aanzien van de rechterlijke organisatie. Op grond van hetgeen in de Contourennota modernisering rechterlijke organisatie wordt vermeld kan volgens de Raad niet worden geoordeeld dat de Minister van Justitie door de instelling van een Raad voor de Rechtspraak niet langer aanspreekbaar zal zijn op en mitsdien verantwoordelijkheid zal dragen voor de kwaliteit van de rechtspraak en het functioneren van de rechterlijke organisatie. Met de Raad zijn wij van mening dat de Minister van Justitie in algemene zin verantwoordelijk blijft voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie. Nog afgezien van zijn plicht om inlichtingen te verschaffen op grond van artikel 68 Grondwet, kan de Minister van Justitie ook in de toekomst door de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal op het functioneren van de rechterlijke organisatie worden aangesproken. Tegelijkertijd staat evenwel vast dat indien beheersbevoegdheden die thans bij de Minister berusten worden overgedragen voor de Raad voor de rechtspraak, de verantwoordelijkheid van de minister in staatsrechtelijke zin wordt beperkt. Naar de Raad terecht oordeelt staat de Grondwet niet aan een zodanige overdracht in de weg. Niettemin verstaan wij het advies van de Raad aldus dat de toezichts- en sturingsbevoegdheden van de minister jegens de Raad voor de rechtspraak zodanig in de wetgeving moeten worden vormgegeven dat de Minister van Justitie ook in de toekomst zijn verantwoordelijkheid voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie en de daarvoor in te zetten publieke middelen op adequate wijze moet kunnen effectueren.

Het tweede door de Raad geïdentificeerde spanningsveld betreft de verantwoordelijkheden van de Raad voor de rechtspraak ten aanzien van het beheer van de gerechten in de verhouding tot de positie van de rechter in individuele zaken. Zoals ook uit het advies blijkt omvat de rechterlijke onafhankelijkheid meer dan de waarborgen die uitsluitend en alleen op de bevoegdheden van de rechter in concrete zaken betrekking hebben. Het constitutionele bestel dient op een algemener niveau organisatorisch zo te worden ingericht dat de rechterlijke macht in de verhouding tot de andere staatsmachten zijn rechtsprekende functie op onafhankelijke wijze kan uitoefenen. Vanuit dit perspectief bezien zijn wij met de Raad van mening dat met de instelling van een Raad voor de rechtspraak de institutionele onafhankelijkheid van de rechterlijke macht uit beheersmatig oogpunt eerder wordt verstrekt dan verzwakt.

Tegelijkertijd dient echter ook de onafhankelijk uitoefening van de eigenlijke rechterlijke functie in individuele zaken gewaarborgd te blijven. De Raad gaat er dan ook terecht van uit dat de Raad voor de rechtspraak niet moet worden belast met het geven van instructies die het rechterlijk oordeel in afzonderlijke zaken en de wijze waarop dat totstandkomt, kunnen beïnvloeden. In de Contourennota hebben wij reeds – zij het in andere bewoordingen – hetzelfde betoogd. De complicatie die zich evenwel kan voordoen is dat ook de uitoefening van beheersbevoegdheden door de in te stellen Raad – hoewel deze zich uitsluitend richten tot de besturen van de gerechten – soms raakvlakken kan hebben met de eigenlijke rechterlijke functie, met name als het gaat om de aan de rechter toegekende procesbevoegdheden. Hoewel de Raad hier niet concreet op ingaat, menen wij aan het advies de conclusie te moeten verbinden dat de bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak zodanig moeten worden vormgegeven dat de spanningen die zich bij de uitoefening van die bevoegdheden kunnen voordoen ten opzichte van de eigenlijke rechterlijke functie, tot een minimum worden beperkt.

Het laatste spanningsveld dat de Raad in zijn advies identificeert betreft de mogelijke vermenging van wetgevendende en rechtsprekende bevoegdheden. Wij delen de opvatting dat de bevoegdheden van de in te stellen Raad voor de rechtspraak niet tot een zodanige vermenging mogen leiden. Zoals reeds in de Contourennota modernisering rechterlijke organisatie is aangekondigd zal aan de Raad voor de rechtspraak dan ook niet de bevoegdheid worden toegekend tot het stellen van regels bij de berechting van concrete zaken zou moeten naleven. Bij de voorbereiding van de benodigde wetgeving zal met inachtneming van hetgeen hierover in de Contourennota wordt vermeld, nog nader worden bekeken op welke wijze de gerechten hun beleid en maatregelen

terzake van de uitoefening van rechterlijke bevoegdheden zouden moeten afstemmen en welke rol de Raad voor de rechtspraak daarbij heeft te spelen.

4. De Raad begrijpt dat de aldus gegeven omschrijving van de bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak nog slechts contouren zijn, die verder zullen moeten worden uitgewerkt; dat geldt ook voor de omschrijving van bevoegdheden van de Minister van Justitie met betrekking tot het beheer van de rechterlijke organisatie. Hoewel derhalve de invulling en de reikwijdte van de te verlenen bevoegdheden nog niet geheel duidelijk zijn, laten zich al wel drie velden van mogelijke spanning met de grondwettelijke ordening identificeren. Het eerste betreft de verhouding van taak en bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak tot de aanspreekbaarheid en verantwoordelijkheid van de regering voor het functioneren van de rechtspraak en de rechterlijke organisatie. Het tweede betreft de verantwoordelijkheden van die Raad ten aanzien van het beheer van de gerechten in verhouding tot de positie van de rechter in individuele zaken. Het derde betreft de mogelijke vermenging van wetgevende en rechtsprekende bevoegdheden. Uit de Contourennota leidt de Raad af dat het benoemen van de rechters, het begroten van de beschikbare middelen, de bekostigingsmethodiek en de informatievoorziening tot de bevoegdheid van de Kroon dan wel de Minister van Justitie blijven behoren. Daarnaast zal de Minister van Justitie met betrekking tot het beheer de nodige toezichts- en sturingsbevoegdheden krijgen jegens de Raad voor de rechtspraak. Op basis van de thans voorhanden stukken meent het college dan ook dat niet kan worden geoordeeld dat de Minister van Justitie door de instelling van de Raad voor de rechtspraak niet langer aanspreekbaar zal zijn op en mitsdien verantwoordelijkheid zal dragen voor de kwaliteit van de rechtspraak en het functioneren van de rechterlijke organisatie. Thans beschikt de Minister van Justitie in beginsel over de bevoegdheid om binnen het kader van de grondwettelijke en wettelijke regels te beslissen over het beheer en de inzet van de voor de rechtspraak beschikbare middelen. De Grondwet staat er niet aan in de weg dat de wetgever veranderingen aanbrengt in (de verdeling van) de desbetreffende beheersbevoegdheden, ook als de minister daardoor niet meer volledig op dat beheer en daarmee op het functioneren van de rechterlijke organisatie kan worden aangesproken.

De Raad van State leidt uit de Contourennota voorts af dat bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak jegens de gerechten de uitoefening van de eigenlijke rechterlijke functie in afzonderlijke zaken en in de wijze van afdoening daarvan niet direct zullen raken. Hoewel nog weinig duidelijkheid bestaat over de precieze betekenis van de beoogde coördinatie, gaat het college er daarbij van uit dat de Raad voor de rechtspraak niet zal worden belast met het geven van instructies die het rechterlijke oordeel in afzonderlijke zaken en de wijze waarop dat totstandkomt kunnen beïnvloeden. Uit beheersmatig oogpunt wordt de institutionele onafhankelijkheid van de rechterlijke macht eerder versterkt dan verzwakt. Er bestaat dan ook geen grond voor het oordeel dat met de instelling van de Raad voor de rechtspraak strijd zal ontstaan met de bepalingen in de Grondwet (artikelen 116, vierde lid en 117, eerste, tweede en derde lid) die het rechterlijk functioneren beogen te waarborgen.

In de Contourennota wordt opgemerkt dat het de taak van de wetgever blijft de kaders vast te stellen, waarbinnen de rechter zijn rechtsprekende bevoegdheid uitoefent. Ook naar het oordeel van het college mag de instelling van een Raad voor de rechtspraak niet leiden tot vermenging van wetgeving en rechtspraak. Uitgangspunt van de Grondwet is dat de rechter regels die door andere, grondwettelijk daartoe bevoegde, autoriteiten zijn gesteld, toepast, uitlegt dan wel toepassing van die regels door het bestuur controleert. Dat stelsel verandert, indien de rechter bij de berechting van concrete zaken, regels moet naleven die door de Raad voor de rechtspraak zijn gesteld. Niet alleen zou dat niet stroken met de grondwettelijke verdeling van wetgevende en rechterlijke bevoegdheid, het zou ook op gespannen voet kunnen komen met de criteria die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in het kader van de uitleg van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mensen en de fundamentele vrijheden (EVRM) heeft geformuleerd. Uit de Contourennota leidt het college af dat de coördinatie en afstemming door de Raad voor de rechtspraak slechts bevoegdheden betreffen, die de wetgever thans aan de gerechten heeft gelaten. De wetgever kan ook bepalen dat de gerechten hun beleid en maatregelen terzake onderling afstemmen en dat

*daaraan leiding wordt gegeven door de Raad voor de rechtspraak. Een stelsel waarbij de Raad voor de rechtspraak met betrekking tot het eigenlijk rechterlijke functioneren dwingend regels oplegt, wordt niet beoogd, zodat ook dit punt geen strijd met de Grondwet oplevert. Met inachtneming van de omstandigheid dat de discussie en besluitvorming over de positie, taak en bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak nog niet is afgerond, concludeert de Raad op basis van de thans verstrekte informatie dat de instelling van de beoogde Raad voor de rechtspraak geen voorafgaande wijziging van de Grondwet vergt. De beoogde positie van die Raad binnen de rechterlijke organisatie doet dat evenmin; de Grondwet laat de inrichting van de rechterlijke organisatie aan de wetgever over.*

4. Nu de Raad tot het oordeel komt dat de instelling van de beoogde Raad voor de rechtspraak geen voorafgaande grondwetswijziging vergt, geeft de Raad nog enkele korte beschouwingen naar aanleiding van de door ons gestelde vraag of en zo ja, welke wettelijke voorzieningen zouden moeten worden geschapen met betrekking tot de uitoefening van beheersbevoegdheden door de Raad voor de rechtspraak, teneinde de rechterlijke onafhankelijkheid enerzijds en de ministeriële verantwoordelijkheid anderzijds te waarborgen. Met de Raad zijn wij van oordeel dat beide elementen wezenlijk zijn voor het constitutionele bestel. De Raad legt voorts naast de eis van de onafhankelijkheid van het rechtsoordeel terecht de nadruk op het grote maatschappelijke belang van voortvarende en praktisch beschikbare rechtspraak. Op grond van artikel 6 EVRM wordt namens de Nederlandse staat de regering hier in internationaal verband ook op aangesproken, voor zover de redelijke termijn voor rechtspraak worden overschreden. Mede om die reden is van belang dat de regering verantwoordelijk blijft voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie. Zoals de Raad echter terecht stelt is de ministeriële verantwoordelijkheid zeker waar het de rechtspraak betreft, niet absoluut. Zij wordt begrensd door de onafhankelijkheid van de rechter in rechterlijke beslissingen. Met de Raad zijn wij derhalve van mening dat bij de instelling en inrichting van de Raad voor de rechtspraak aan zowel het onafhankelijk functioneren van de rechter als aan de mogelijkheid om over het functioneren van de rechterlijke organisatie politieke verantwoording af te leggen, recht moet worden gedaan. De Raad geeft in zijn advies niet aan welke wettelijke voorzieningen moeten worden getroffen om beide uitgangspunten te waarborgen. Zulks zal bij de voorbereiding van de benodigde wetgeving nader moeten worden bezien.

*5. Gelet op het antwoord op de door de regering gestelde vraag in punt 4 van dit advies, rijst thans nog de vraag of en zo ja, welke wettelijke voorzieningen zouden moeten worden geschapen met betrekking tot de uitoefening van de beheersbevoegdheden door de Raad voor de rechtspraak, teneinde de rechterlijke onafhankelijkheid enerzijds en de ministeriële verantwoordelijkheid anderzijds te waarborgen.*

*Duidelijk is dat, gezien de voorziene taken en bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak, een wettelijke grondslag voor zijn instelling noodzakelijk is. Daarbij geldt het volgende. De onafhankelijkheid van de rechter en de ministeriële verantwoordelijkheid zijn beide wezenlijk voor het constitutionele stelsel.*

*Rechterlijke onafhankelijkheid vormt een voorwaarde voor de onpartijdige berechting van zaken. Dat uitgangspunt is niet alleen nationaal maar ook internationaal in onder meer artikel 6 EVRM verankerd.*

*Ministeriële verantwoordelijkheid vormt een voorwaarde voor de aanspreekbaarheid van de regering op het functioneren van de overheid. In zoverre als het instellen van de Raad voor de rechtspraak de doelmatige inzet van middelen en beheer in het belang van een voortvarende en praktisch beschikbare rechtspraak dient, betreft het een wezenlijk aspect van het functioneren van de rechtspraak. De rechterlijke organisatie zal rond de beide eisen van onafhankelijkheid van het rechtsoordeel en voortvarendheid van de rechtspraak ingericht moeten worden.*

*De ministeriële verantwoordelijkheid is niet absoluut, zeker niet waar het de rechtspraak betreft. Op dat terrein wordt die verantwoordelijkheid beperkt door de onafhankelijkheid van de rechter in rechterlijke beslissingen. De regering dient evenwel aanspreekbaar te blijven op het functioneren van de rechterlijke organisatie als geheel en de daarvoor in te zetten publieke middelen. Anders*

*kunnen verschillen van inzicht tussen politiek en bestuur enerzijds en de rechter anderzijds over in acht te nemen prioriteiten al snel tot onoplosbare conflicten leiden. Voorts wordt de regering, namens de staat, internationaal aangesproken voor het handelen van de rechter, bijvoorbeeld op grond van artikel 6 EVRM, in het geval redelijke termijnen voor rechtspraak worden overschreden. In het licht hiervan zal ook bij de instelling en inrichting van de Raad voor de rechtspraak aan zowel het onafhankelijk functioneren van de rechter als de mogelijkheid om over dit functioneren politieke verantwoording af te leggen, recht moeten worden gedaan.*

*In abstracto zijn daarvoor geen absolute grenzen te stellen. Daarom moet de Raad in dit stadium met deze beschouwingen volstaan.*

*Tegen opbaarmaking van dit advies bestaat bij de Raad van State geen bezwaar.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge wij u verzoeken in te stemmen te toezending van het advies van de Raad van State tezamen met de adviesaanvraag en het nader rapport aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

De Staatssecretaris van Justitie,  
M. J. Cohen