

Vergaderjaar 2021–2022

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 684

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2021

Op 15 april 2020 heeft de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) aan ons aangeboden zijn advies «*Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*». ¹ Het advies kwam tot stand op eigen initiatief van de ROB. Kort daarop, op 7 mei 2020, heeft de vice-president van de Raad van State zijn jaarverslag over 2019 uitgebracht. ² Onderdeel daarvan is een beschouwing die aansluit op het advies van de ROB en die als titel en thema heeft «*Het evenwicht in de rechtsstaat*». ³ Wij danken de ROB voor het waardevolle advies en de Raad van State voor zijn waardevolle beschouwing. Zij beschrijven in veel opzichten het breed gedeelde belang van een sterke democratische rechtsstaat en doen voorstellen ter versterking ervan.

Het belang van de versterking van onze democratische rechtsstaat is urgent en heeft ook de indringende aandacht van uw Kamer, de Eerste Kamer en van het kabinet. Dat is meteen ook de reden waarom deze reactie op het ROB-advies en de beschouwing van de Raad van State even op zich heeft moeten laten wachten. Het belang van de democratische rechtsstaat en de urgentie tot versterking ervan tonen zich immers te meer in tijden van crisis, zoals de coronacrisis, ⁴ en als gevolg van het rapport «Ongekend onrecht» van de Parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag (POK). Het kabinet noemde de bevindingen van dat rapport al een zwarte bladzijde in de geschiedenis van de Nederlandse overheid en heeft bijna 90 acties ingezet om de problemen aan te pakken en zo het geschade vertrouwen van de burger in de

¹ Raad voor het openbaar bestuur (ROB), *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving 2020*. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raad van State, Jaarverslag 2019, Beschouwing *Het evenwicht in de rechtsstaat*. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Dit thema komt ook aan de orde in het Jaarverslag van de Hoge Raad over 2019.

⁴ Zie o.a. Raad voor het openbaar bestuur (ROB), *Het openbaar bestuur voorbij corona, Reflecties op de impact van de coronacrisis op het openbaar bestuur, de democratie en de rechtsstaat*, 18 juni 2020.

overheid terug te winnen.⁵ Aldus heeft werken aan de rechtsstaat afgelopen jaar primair plaats moeten vinden in de vuurlinie van Covid-19 en het geven van gevolg aan het rapport «Ongekend onrecht», wat helaas ook heeft geresulteerd in een vertraging van deze reactie.

De indringende aandacht van uw Kamer en van de Eerste Kamer voor de versterking van onze democratische rechtsstaat blijkt onder andere uit het rondetafelgesprek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van uw Kamer van 9 maart 2020, het debat over de staat van de rechtsstaat in de Eerste Kamer van 10 maart 2020, de overleggen in beide Kamers met betrekking tot de rechtsstaat in de EU en in het kader van de genoemde Parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag (POK), die in haar rapport «Ongekend onrecht» feilloos heeft blootgelegd hoezeer de grondbeginselen van onze rechtsstaat zijn geschonden. In dat kader heeft de Tweede Kamer de Venetiëcommissie van de Raad van Europa verzocht om advies uit te brengen over de rechtsbescherming van burgers in Nederland met name onder het bestuursrecht, en over het stelsel van macht en tegenmacht in theorie en praktijk, inclusief de Staten-Generaal en de rechterlijke macht.⁶ Dat advies aan uw Kamer is uitgebracht op 18 oktober 2021.⁷ Voorts verzoekt de motie van de leden Omtzigt en Van Dam de regering om voorbereidingen te treffen om een staatscommissie in te stellen die in brede zin het functioneren van de rechtsstaat analyseert en met voorstellen komt om deze te versterken, en de Kamer daarover te informeren.⁸ Tot slot is aangenomen een motie waarin wordt uitgesproken dat de Kamer een jaarlijks debat over de Staat van de Rechtsstaat gaat houden.⁹

Tegen deze achtergrond heeft het kabinet dan ook met bijzondere belangstelling kennis genomen van de in het advies van de ROB geformuleerde aanbevelingen en van de aandachtspunten van de Raad van State en ziet deze als een aansporing om zich krachtig te blijven inzetten voor het onderhoud en versterking van de rechtsstaat. Ook voormelde motie-Omtzigt/Van Dam roept daartoe op.

Het kabinet treft daarom voorbereidingen voor de instelling van de gevraagde staatscommissie rechtsstaat. Ter inspiratie van de voorbereiding van de opdrachtformulering hebben de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Rechtsbescherming deze zomer een rondetafelgesprek gehouden met deelnemers vanuit de drie staatsmachten.¹⁰ Een conceptopdracht voor de staatscommissie wordt uw Kamer toegezonden begin december. Het ligt in de rede dat bij deze opdrachtformulering, althans bij de werkzaamheden van de staatscommissie mede acht zal worden geslagen op het advies van de ROB, de beschouwing van de Raad van State en het advies van de Venetiëcommissie. Daarnaast zal het kabinet zorgdragen voor een nadere articulatie van de rechtsstatelijke waarden in de reguliere werkzaamheden, mede in relatie tot de jaarlijkse EU-rechtsstaaldialoog en de EU-Raadsconclusies met betrekking tot het EU-Handvest fundamentele rechten.

In deze brief gaat het kabinet nader in op de conclusies en kernaanbevelingen van de ROB en de Raad van State, mede in het licht van de genoemde motie-Omtzigt/Van Dam.

⁵ Kamerstuk 35 510, nr. 4.

⁶ Kamerstuk 35 510, nr. 53. Het verzoek vloeit voort uit een motie van het lid Omtzigt, Kamerstuk 35 510, nr. 11.

⁷ Advies Venetiëcommissie, CDL-AD(2021)031-e

Netherlands – Opinion on the Legal Protection of Citizens, adopted Venice Commission at its 128th Plenary Session (Venice and online, 15–16 October 2021).

⁸ Kamerstuk 35 510, nr. 12.

⁹ Motie van het lid Arib c.s., Kamerstuk 35 570, nr. 64.

¹⁰ Vgl. Voortgangsbrief POK, Kamerstuk 35 510, nr. 60.

1. Aanleiding en kern advies ROB en beschouwing Raad van State

Advies ROB

Aanleiding voor de ROB voor zijn advies is geweest diens constatering dat er een breed gevoel bestaat dat het met onze rechtsstaat niet zonder meer de goede kant op gaat. De ROB wijst erop dat niet ver van huis democratisch gekozen leiders hun mandaat gebruiken om rechtsstatelijke principes en instituties te ondermijnen. Daarnaast zijn er zorgen over in regels verstrikte burgers en struikelend bestuur, de verminderde kennis bij jongeren, volksvertegenwoordigers en gezagsdragers over de beginselen van de rechtsstaat en over georganiseerde criminaliteit, ondermijning en integriteitsbewaking. Daar staat volgens de ROB tegenover dat Nederland internationaal gezien bovenaan de lijstjes staat in vergelijkingen over de rechtsstaat en goed openbaar bestuur, maar vanzelfsprekend acht hij dat niet. Tegen deze achtergrond onderzoekt de ROB hoe het met de rechtsstaat is gesteld, in hoeverre die onder druk staat en of het nodig is om die op onderdelen te versterken. Het advies heeft daarbij als doel bewustwording over de waarden van de rechtsstaat als manier om de rechtsstaat te versterken en bij te dragen aan het verstevigen van de rechtsstatelijke cultuur bij overheid en samenleving.¹¹

De twee kernboodschappen van het advies van de ROB zijn dat (1) de rechtsstaat zorgt voor stabiliteit in een samenleving van verscheidenheid en (2) er een rechtsstatelijk tekort ontstaat. Dit laatste uit zich volgens de ROB onder andere in het toenemend gebruik van open normen, kaderregels en bestuursakkoorden, een overheid die zich niet (steeds) aan de eigen regels houdt en institutionele vooringenomenheid.¹² Dit tekort kan volgens de ROB (deels) worden verholpen door, naar het voorbeeld van de EU, een rechtsstaatagenda op te stellen, die kan bijdragen aan een rechtsstatelijke cultuur bij overheid en samenleving. De ROB waarschuwt dat ervoor moet worden gewaakt dat een beleidsagenda «Rechtsstaat» een van bovenaf opgelegde verplichting wordt. Daarom ziet de ROB mogelijkheden voor invulling en uitvoering van de agenda door de basis: betrokken burgers en lokaal bestuur.¹³

Beschouwing bij Jaarverslag Raad van State

De beschouwing «*Het evenwicht in de rechtsstaat*» van de Raad van State en het advies van de ROB over de rechtsstaat sluiten op elkaar aan. De beschouwing biedt een beschrijving van de «essentialia» of kernelementen van de rechtsstaat in Nederland. Benadrukt wordt dat democratie en rechtsstaat samenhangen. Onderkend wordt dat een gezonde spanning hoort bij het evenwicht dat tussen de staatsmachten moet bestaan en bijdraagt aan een vitale democratische rechtsstaat. Volgens de Raad is echter veel afhankelijk van het begrip en het respect voor de rol en de verantwoordelijkheid van de andere staatsmachten, reden waarom zorgvuldigheid in de omgang met de pijlers van de rechtsstaat is geboden. «Dat is niet alleen een opdracht voor de regering, de Eerste en Tweede Kamer, rechterlijke organen en Hoge Colleges van Staat, maar ook voor andere belangrijke spelers in de rechtsstaat: media, advocatuur en rechtshulp, wetenschap, sociale partners, maatschappelijke organi-

¹¹ ROB-advies, p. 3, 11. In een aanvullende inleiding op het advies wijst de ROB er nog op dat het is opgesteld in een andere context dan ten tijde van het uitbrengen ervan, namelijk de plotselinge uitbraak van de pandemie door het coronavirus. Ook in dat kader speelt de rechtsstaat en daarmee het advies echter een belangrijke rol, aldus (terecht) de ROB.

¹² Uitgebreid: ROB-advies, p. 15–20.

¹³ ROB-advies, p. 27.

saties. Samen met de statelijke actoren en de individuele burgers «vullen» zij immers de democratische rechtsstaat. Samen *zijn* zij de rechtsstaat», aldus de Raad. In paragraaf 8 biedt de Raad van State nadere aandachtspunten met betrekking tot (1) begrip bij de andere staatsmachten voor de opgave van de wetgever, (2) het onderhoud van de rechtsstaat en daarvoor benodigde middelen, (3) de ontwikkeling van constitutionele conventies en (4) verrijking van het publieke debat met aandacht voor het constitutioneel erfgoed als bijdrage aan de kwaliteit en de meningsvorming binnen de democratische rechtsstaat.

2. Reactie op de algemene conclusies en kernaanbevelingen

Het kabinet onderschrijft de constatering van de ROB en Raad van State dat rechtsstaat en democratie van fundamentele waarde zijn voor onze staat en samenleving. Het kabinet merkt de democratische rechtsstaat aan als het ultieme kader waarbinnen vreedzaam, veilig en gezond samenleven mogelijk is, individuen vrijheid en ontplooiing kunnen genieten en bedrijven kunnen floreren. De waarden van de democratische rechtsstaat legitimeren, normeren en limiteren het overheidsoptreden en vormen daarom ankerpunt en leidraad in het overheidshandelen. Het kabinet zet zich voortdurend in voor de versterking van de democratische rechtsstaat. Deze inzet krijgt vorm in wetgeving, beleid ten aanzien van wetgeving en mensenrechten, uitvoering en in het bestendigen en verstevigen van de pluriforme, vitale en parlementaire democratie. Deze inzet en die op de versterking van de rechtsstaat in Europa zijn complementair ten opzichte van elkaar.¹⁴

Tot de kernelementen van de rechtsstaat rekenen wij, met de ROB en de Raad van State, het legaliteitsbeginsel, het verbod van willekeur, het rechtszekerheidsbeginsel, de grondrechten, de spreiding van machten en de (toegang tot een) onafhankelijke en onpartijdige rechter. Deze kernelementen hangen intrinsiek samen met die van de democratie, waartoe ten minste worden gerekend de periodieke en vrije verkiezingen. Rechtsstaat en democratie zijn niet los van elkaar verkrijgbaar, zoals de ROB en Raad van State terecht betogen, evenals de staatscommissie parlementair stelsel deed in haar eindrapport *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*.¹⁵ Die samenhang komt bij uitstek tot uitdrukking in het begrip democratische rechtsstaat, zoals dat bijvoorbeeld zijn weerslag heeft gevonden in de verklaringswet tot opnemings van een algemene bepaling in de Grondwet: de Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat.¹⁶

Belangrijk onderdeel van de rechtsstaat waarop de ROB inzoomt is de Trias politica. Als gevolg van een aantal rechterlijke uitspraken is er de afgelopen tijd de nodige aandacht geweest voor de spreiding der machten, in het bijzonder voor de relatie tussen rechter en wetgever.¹⁷ Ook de Raad van State en de Hoge Raad in hun laatste jaarverslagen wijzen daarop. Het kabinet onderkent dat er debat plaatsvindt over het functioneren van de staatsmachten in hun onderlinge verhouding, en is zich bewust van de zorgen over die verhouding. Rechter en wetgever weten elkaar weliswaar vaak goed te vinden, maar toch sluit dat

¹⁴ Zie voor de inzet op de versterking van de rechtsstaat in Europa en daarbuiten: Kamerstuk 34 775 V, nr. 52 (reactie op AIV-advies De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtstaat in Europa).

¹⁵ Bijlage bij Kamerstuk 34 430, nr. 9.

¹⁶ Wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling (Stb. 2018, 86). De bepaling luidt: De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat. Het grondwetsvoorstel is in behandeling in tweede lezing, Kamerstuk 35 786.

¹⁷ Zoals het arrest van 20 december 2019 van de Hoge Raad in de zaak Urgenda t. de Staat der Nederlanden, ECLI:HR:2019:2006, en de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak in het kader van de kinderopvangtoeslagen.

«ongekend onrecht» niet uit. Vooropgesteld zij echter dat de rechter een rijk arsenaal heeft om signalen af te geven aan de wetgever,¹⁸ terwijl de wetgever de mogelijkheden heeft om – binnen de grenzen van het recht – bij te sturen waar zij dat noodzakelijk acht. Daarnaast is het goed mogelijk om – met respect voor elkaars rol en positie – debat te voeren over de gevolgen van een rechterlijke uitspraak of over de grenzen van de rechtsvormende of -vindende taak van de rechter. Zowel rechter als wetgever hebben hierin een taak en verantwoordelijkheid, zoals ROB, Raad van State en Hoge Raad terecht toelichten in hun respectieve adviezen en beschouwingen. Wat betreft de Urgenda-zaak heeft het kabinet een brief gestuurd naar uw Kamer over de bredere gevolgen van het arrest.¹⁹ Voorts vindt (mede) in het kader van de POK onder andere zelfreflectie plaats door de rechtbanken²⁰ en de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State.

Het kabinet is zich bewust van de in het land bestaande zorgen over de kwetsbaarheid van de democratische rechtsstaat. Daaraan doet niet af dat Nederland bovenaan staat in verschillende rechtsstaat-*rankings*. Evenmin is het enkele feit dat Nederland vergeleken met veel andere landen een lange democratische traditie heeft reden te veronderstellen dat die een voldoende bescherming biedt tegen mogelijke gevaren die onze democratische rechtsstaat bedreigen. Het kabinet beschermt en bevordert daarom de democratische rechtsstaat en de waarden die daaraan ten grondslag liggen waar het kan en is bezig met een versterking van deze inzet.

Het heeft het belang ervan uitgedragen in het regeerakkoord en bij verschillende gelegenheden en instrumenten die mede bijdragen aan die bescherming en bevordering, waaronder in het debat over de staat van de rechtsstaat,²¹ de kabinetsreacties op het advies van de staatscommissie herziening parlementair stelsel,²² het nationaal actieplan mensenrechten,²³ de verklaringswet tot opnemings van een algemene bepaling in de Grondwet, de verklaringswet tot opnemings van een bepaling over het recht op een eerlijk proces in de Grondwet,²⁴ de wet verduidelijking burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs,²⁵ en zijn inzet binnen de EU.²⁶ Ook in het kader van de coronabestrijding draagt het kabinet deze boodschap uit en doet het er alles aan om de waarden van de democratische rechtsstaat optimaal te realiseren, onder andere door middel van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19²⁷ en de Tijdelijke wet

¹⁸ Vgl. Themanummer *RegelMaat* 2018–6 en Hoge Raad, Jaarverslag 2019.

¹⁹ Kamerstuk 32 813, nr. 445.

²⁰ Rapport werkgroep reflectie toelagenaffaire rechtbanken, Recht vinden bij de rechtbanken, <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/PublishingImages/WRT%20rapport%20Recht%20vinden%20bij%20de%20rechtbank%20DEF%20051021.pdf>

²¹ <https://www.eerstekamer.nl/verslag/20200310/verslag>

²² Kamerstuk 34 430, nrs. 10 e.v.

²³ Kamerstuk, 33 826, nr. 33 (Nationaal actieplan mensenrechten 2020); vgl. Kamerstuk 33 826, nr. 29 (kabinetsreactie op AIV-advies Fundamentele rechten in het Koninkrijk), Kamerstuk 33 826, nr. 25 (reactie op Jaarrapportage College voor de rechten van de Mens 2017).

²⁴ Wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een bepaling over het recht op een eerlijk proces (Stb. 2018, nr. 88).

²⁵ Stb. 2021, nr. 320. Deze wet is inwerking getreden op 1 augustus 2021.

²⁶ Kamerstuk 35 295, F (Nederlandse inzending op de op 23 maart jl. door de Europese Commissie gedeelde questionnaire in het kader van de toetsingscyclus voor de rechtsstaat); Kamerstuk 34 775 V, nr. 52 (reactie op AIV-advies De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtstaat in Europa).

²⁷ Kamerstuk 35 526. Zie in dit kader bijvoorbeeld ook de motie van de leden Van der Staaij en Jetten en de daaruit voortvloeiende voorlichting van 25 mei 2020 van de Afdeling advisering van de Raad van State over de grondwettelijke aspecten van de (voorgenomen) coronamaatregelen, nr. W04.20.0139/I/Vo.

verkiezingen covid-19 In het kader van het vervolg op het rapport Ongekend onrecht is de inzet van het kabinet niet anders.

Deze uitgebreide aandacht is niet zonder reden. Miljoenen burgers en bedrijven zijn afhankelijk van ons staatsmodel waarin de kernbeginselen van de democratische rechtsstaat uitgangspunten zijn. Nederland deelt fundamentele waarden als vrijheid, democratie, gelijkheid en de rechtsstaat en respect voor de mensenrechten met andere EU-lidstaten. Verdediging en versterking van deze verworvenheden beschouwt het kabinet dan ook als inherent aan de staatsaken en reeds jaren – ook binnen de EU – als prioriteit. Daarnaast is een sterke rechtsstaat van belang voor het functioneren van de economie en interne markt. Zij dragen bij aan een betrouwbaar ondernemingsklimaat. Om de bescherming en waarborging van de democratische rechtsstaat optimaal te realiseren, vinden tal van maatregelen plaats op vele beleidsterreinen, zoals deels hiervoor genoemd, die ook doorwerken in de uitvoeringspraktijk. In dat kader sluit het kabinet zich aan bij de oproep van de ROB, Raad van State en eerder de staatscommissie parlementair stelsel aan politici, parlement en politieke partijen om de democratische rechtsstaat te verdedigen en te versterken, onder andere door de waarden ervan uit te dragen.²⁸ Versterking van de democratische rechtsstaat vereist immers niet alleen democratische en rechtsstatelijke instituties, maar nadrukkelijk ook een democratische en rechtsstatelijke cultuur van de voornaamste actoren daarbinnen. Dit is in het kader van de POK andermaal en met niet eerder vertoonde intensiteit duidelijk geworden.

Kernaanbeveling Raad voor het openbaar bestuur en Raad van State en reactie daarop

Om de rechtsstatelijke tekorten zo klein mogelijk te houden, de rechtsstatelijke cultuur bij de overheid en de samenleving te bevorderen en daarover een betekenisvolle dialoog aan te gaan, komt de ROB tot zijn kernaanbeveling aan het kabinet – met de Ministers van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Rechtsbescherming als eerstverantwoordelijken – om «een agenda te ontwikkelen om de rechtsstaat te versterken en deze periodiek door een onafhankelijke monitorcommissie te laten beschouwen. (...) Om invulling en uitvoering te geven aan de agenda zouden alle decentrale overheden een rol van betekenis kunnen spelen.»²⁹ Volgens de Raad van State zou er in Nederland meer aandacht kunnen zijn voor de kennis van de rollen en verantwoordelijkheden van de rechtsstatelijke actoren. Voor het constitutionele erfgoed is in het publieke debat in Nederland van oudsher weinig aandacht, aldus de Raad.³⁰ Als deze aandacht meer structureel zou worden, dan zou dat het debat kunnen verrijken en kunnen bijdragen aan de kwaliteit en de meningsvorming binnen de democratische rechtsstaat. De Raad van State heeft daarom reeds zelf enkele «rechtsstaatgesprekken» geëntameerd en gefaciliteerd.

Het kabinet deelt in essentie de diagnoses van de ROB wat betreft het belang en de kwetsbaarheid van de democratische rechtsstaat en de daarin opererende machten. Het ondersteunt daarom het idee achter een rechtsstaatagenda. Over de reikwijdte en vormgeving ervan zoals beoogd door de ROB zal in dialoog met relevante actoren nadere gedachtevorming moeten plaatsvinden. Enerzijds is er dringend actie nodig, zoals

²⁸ Vgl. Kamerstuk 34 430, nr. 10 (kabinetsreactie op het advies van de staatscommissie herziening parlementair stelsel), p. 4.

²⁹ ROB-advies, p. 26.

³⁰ Volgens de Raad van State treedt de Grondwet binnen de Nederlandse democratische rechtsstaat niet sterk op de voorgrond als basis voor genoemde rechtsstatelijke kennis. Het «constitutionele leven» speelt zich vaak af buiten de geschreven Grondwet om.

ook in reactie op het POK-rapport is onderkend en waarbij diverse acties zijn aangekondigd, anderzijds is er veel gaande op dit terrein, onder andere wat betreft de voorgestelde periodieke beschouwing van de verworvenheden en inspanningen door een onafhankelijke monitorcommissie, tezamen een beleids- en verantwoordingscyclus.

Om te beginnen zijn er binnen de EU verschillende instrumenten ontwikkeld, waaronder de jaarlijkse rechtsstaatdialoog in de Raad Algemene Zaken (RAZ). Daarnaast heeft de Commissie in zijn mededeling «Versterking van de rechtsstaat binnen de EU – een blauwdruk voor actie», door de ROB aangehaald als voorbeeldmodel, drie pijlers geformuleerd: bevordering van een rechtsstaatcultuur, preventie van rechtsstaatproblemen en het verzekeren van een effectieve reactie op rijzende problemen. Ter versterking van de preventiepijler is een toetsingscyclus als aanvullend Europees rechtsstaatmechanisme in het leven geroepen, waarbij de Europese Commissie jaarlijks een objectief niet-bindend rechtsstaatrappport uitbrengt over de situatie van de rechtsstaat in alle lidstaten. Doel van de cyclus is om in een eerder stadium eventuele rechtsstatelijke problemen te signaleren, elkaar waar mogelijk wederzijds te ondersteunen en *best practices* uit te wisselen op basis van een constructieve dialoog.³¹ Pijlers die in het kader van de Europese rechtsstaatcyclus aan bod komen, betreffen het justitieel stelsel, anticorruptiebeleid, mediapluriformiteit en zaken met betrekking tot *checks and balances*. Vanaf 2022 heeft de Europese Commissie toegezegd concrete aanbevelingen te zullen opnemen in de landenhoofdstukken.

Op basis van de inbreng van lidstaten, justitiële netwerken, ngo's en andere relevante actoren heeft de Commissie op 21 juli 2021 haar tweede jaarlijkse rechtsstaat-rapport gepresenteerd,³² waarin zij verslag doet van de rechtsstatelijke situatie in de Europese Unie (EU) als geheel en in de lidstaten afzonderlijk. Als onderdeel van voornoemde pijlers gaat zij daarbij ook specifiek in op de COVID-19-pandemie en de rechtsstaat. Het kabinet heeft daarop een reactie gestuurd aan beide Kamers in oktober.³³ Het kabinet heeft ook daarin aangegeven dat het hoopt dat dit Rechtsstaatrapport 2021, net als het Rechtsstaatrapport 2020 dat vorig jaar voor het eerst verscheen,³⁴ zal leiden tot een open dialoog, zowel in de Raad Algemene Zaken³⁵ en de JBZ-Raad³⁶ als ook in nationale fora. Het rapport biedt goede aanknopingspunten om van elkaar te leren, een groter bewustzijn te creëren ten aanzien van het belang van de rechtsstaat en beste praktijken uit te wisselen. In dat kader zijn de «landen specifieke rechtsstatelijkheidsdialogen» in de Raad Algemene Zaken, waarbij per Voorzitterschap met vijf lidstaten een dialoog wordt gevoerd op basis van de desbetreffende landenhoofdstukken in het Rechtsstaatrapport, een waardevolle uitbreiding van de jaarlijkse rechtsstatelijkheidsdialoog. De dialoog met Nederland zal plaatsvinden in het voorjaar van 2022 onder Frans Voorzitterschap. Het jaarrapport biedt voor het kabinet tevens aanknopingspunten om tijdens bilaterale contacten het gesprek met lidstaten over de rechtsstaat te blijven voeren en eventuele zorgen te

³¹ Vgl. o.a. Kamerstuk 35 295, F (brief 20 mei 2020).

³² COM(2021)700 final, 2021 Rule of Law Report – The rule of law situation in the European Union, communication_2021_rule_of_law_report_en.pdf (europa.eu).

³³ Kamerstuk 35 295, P.

³⁴ COM(2020)580 final, 2020 Rule of Law Report – The rule of law situation in the European Union, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication_2020_rule_of_law_report_en.pdf

³⁵ De Raad Algemene Zaken bestaat voornamelijk uit de Ministers van Europese Zaken van de EU-lidstaten.

³⁶ De Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) bestaat uit de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken van alle EU-lidstaten.

bespreken. Adequate opvolging van de toetsingscyclus is voor Nederland een belangrijk aandachtspunt.

Aldus wordt er hard gewerkt aan een algehele verantwoordingscyclus met betrekking tot centrale pijlers van de (democratische) rechtstaat, waarbij een wisselwerking plaats vindt tussen Europees en nationaal niveau. Dit gebeurt in aanvulling op vele andere rechtsstaatmechanismen of -cycli binnen de EU, Raad van Europa, OVSE en VN, zoals het EU-Justice scoreboard en het periodieke VN-Mensenrechtenexamen (Universal Periodic Review) dat voor Nederland voor de vierde maal plaatsvindt in 2022.³⁷

Op nationaal niveau vindt de verantwoordingscyclus vaak plaats op concrete beleidsterreinen, waarbinnen het thema rechtsstaat concreet uitwerking kan en moet krijgen in afzonderlijke beleidsagenda's. Daartoe behoort de beleidsagenda rechtsstaat van Justitie en Veiligheid, zoals die aan bod komt tijdens de debatten in uw Kamer en in de terugkerende debatten over de Staat van de rechtsstaat in de Eerste Kamer. Het kabinet is zich ervan bewust dat de ROB erop wijst dat de betreffende beleidsagenda van het Ministerie van Justitie en Veiligheid alleen niet voldoende is.³⁸ Er zijn echter ook andere agenda's of programma's op deelterreinen van de rechtsstaat, zoals het Nationaal actieplan mensenrechten, het Actieprogramma tegen discriminatie en nieuwe acties als gevolg van de POK. Voorts kan worden gedacht aan elementen die zijn genoemd in de reactie op het advies van de staatscommissie parlementair stelsel, zoals de versterking van de constitutionele toets in het wetgevingstraject (ex ante); de vraag naar de constitutionnalité van wetgeving is een onderdeel van de verbeteringen van de internetconsultatie, verscherpte aandacht voor constitutionele aspecten is geagendeerd in de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State en beide Kamers hebben bij verschillende gelegenheden te kennen gegeven gericht aandacht te willen besteden aan de constitutionnalité van wetgeving. De vraag is welke andere elementen, zoals voorgesteld door de ROB en in aanvulling op de acties die zijn ingezet als gevolg van de POK,³⁹ kunnen worden toegevoegd ten behoeve van een rechtsstaatagenda, zonder dat er een onnodige overlap of dubbeling in monitorcycli ontstaat. Ook de ROB waarschuwt voor een dergelijke dubbeling en stapeling en wijst in dit verband op de risicokant van een «monitordemocratie», inhoudende dat het (legitieme) handelingsvermogen van het openbaar bestuur onnodig kan worden beperkt.⁴⁰

Volgens het kabinet kan belangrijke winst worden geboekt op het (verder) bevorderen van een rechtstatelijke cultuur bij de overheid en de samenleving. Dit is een belangrijk aandachtspunt in het ROB-advies, de beschouwing van de Raad van State, en van de POK en het vervolg daarop. De bevordering van een rechtstatelijke cultuur krijgt weliswaar voortdurend aandacht, zoals via de waardevolle voorlichtingsactiviteiten van bijvoorbeeld ProDemos, het College voor de Rechten van de Mens, de Nationale ombudsman, de Raad voor de Rechtspraak en non-gouvernementele organisaties, alsook via reguliere activiteiten met betrekking tot de (permanente) educatie van ambtenaren via onder andere de Academie voor Wetgeving- en overheidsjuristen. Dit blijkt echter niet voldoende. Het

³⁷ Zie voor een overzicht o.a. eerder genoemd AIV-Advies, De Wil van het volk?, bijlage 1.

³⁸ ROB-advies, p. 26–27.

³⁹ Waaronder: het serieus nemen van signalen uit de praktijk, versterking van de dienstverlening bij alle onderdelen van de overheid, garanderen van de menselijke maat in wet- en regelgeving, tegengaan van discriminatie, meer openheid richting de Kamer, en versterking van ambtelijk vakmanschap (zie kabinetsbrief 15 januari 2021, Kamerstuk 35 510, nr. 4 en voor de voortgang, zie Kamerstuk 35 510, nr. 60).

⁴⁰ ROB-advies, p. 44.

kabinet ziet de noodzaak en mogelijkheden voor een extra impuls gericht op promotie- en opleidingsactiviteiten ten aanzien van de rechtsstaat. Zo heeft de Academie de aanbod voor grondrechten in het opleidingsprogramma geïntensiveerd en werkt het Ministerie van BZK in samenwerking met de VNG aan een Platform Gemeenten en mensenrechten ter uitvoering van het Nationaal actieplan mensenrechten te behoeve van uitwisseling van kennis, ervaring en goede praktijken. Daarnaast voert het kabinet inmiddels een brede dialoog over het functioneren van de overheid en het veranderen van de bestuurscultuur. Dit geldt voor de verschillende departementen, uitvoeringsorganisaties, het kabinet, het parlement en ook voor de rechterlijke macht. Deze dialoog moet uiteindelijk leiden tot een andere werkwijze.⁴¹

De ROB merkt terecht op dat het van belang is om het rechtsstatelijk bewustzijn te vergroten van iedereen die bijdraagt aan de verwezenlijking van de rechtsstaat. In het verleden is dat ook onderschreven en gedaan door vorige kabinetten.⁴² Dit wordt ook onderkend binnen het Rijk zelf, waarin thans met een ontwikkelagenda de juridische functie en het rechtsstatelijk besef binnen de departementen wordt versterkt. Die ontwikkelagenda heeft een breed toepassingsbereik en richt zich van introductiecurssussen staatsrecht voor beginnende (niet-juridische) medewerkers tot het ontwikkelprogramma's voor talentvolle juristen. Ook kan de rechtsstatelijke component met een sterkere inbedding van de juridische functie binnen de ambtelijke organisatie een grotere rol spelen in het (inter)departementale besluitvormingsproces.

Draagvlak voor de rechtsstaat is bovendien essentieel voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van wet- en regelgeving. De spanning tussen de kernwaarden van de rechtsstaat wordt vaak pas goed zichtbaar en voelbaar voor mensen bij concrete dilemma's. Voor een goed begrip van de rechtsstaat is het daarom belangrijk om een relatie te leggen tussen rechtsstatelijke principes en concrete beleid- en wetgevingsvraagstukken en de uitvoering. In dit kader kan ook het initiatief van de Raad van State om rechtsstaaddialogen te houden, worden ondersteund en zo mogelijk worden aangesloten bij het voeren van dergelijke dialogen, zoals is gebeurd in het kader van de voorbereiding van de staatscommissie rechtsstaat. Ook wijst het kabinet in dit verband op zijn reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de ministeriële verantwoordelijkheid.⁴³ Het kabinet heeft de aanbeveling van de Afdeling onderschreven om een dialoog te voeren over de analyse en de aanbevelingen van de Afdeling over het samenspel tussen kabinet, Kamerleden en ambtenaren in relatie tot het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Voorts heeft het kabinet in zijn reactie op het POK-rapport, maar ook eerder al in de kabinetsreactie op het rapport Regels en Ruimte,⁴⁴ aangegeven dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur leidend zijn. Het programma Werk aan Uitvoering richt zich op het versterken van de publieke dienstverlening.⁴⁵

3. Conclusie

De democratische rechtsstaat is van ons allemaal. De overheid heeft echter een bijzondere verantwoordelijkheid voor de instandhouding en zo mogelijk versterking ervan. De overheid neemt dat serieus, zoals dat

⁴¹ Zie voorts voetnoot 41.

⁴² Zie onder meer de kabinetsreactie op het advies van de commissie «Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat» (Commissie Van der Donk), 2008.

⁴³ Bijlage bij Kamerstuk 35 570, nr. 47.

⁴⁴ Kamerstuk 29 362, nr. 282.

⁴⁵ Kamerstuk 29 362, nr. 290.

mede blijkt uit de hiervoor genoemde overheidsactiviteiten en de vele nieuwe initiatieven die worden ontwikkeld of ondernomen. Het kabinet heeft daarom ook met oprechte belangstelling kennis genomen van de in het advies geformuleerde aanbevelingen van de ROB en de aandachtspunten van de Raad van State, en zal deze betrekken bij de voorbereiding van de opdrachtformulering voor de staatscommissie rechtsstaat tot instelling waarvan uw Kamer middels de motie Omtzigt/Van Dam heeft opgeroepen. Duidelijk is dat Nederland nog niet af is en dat er reden is tot versterking van de democratische rechtsstaat. In aanvulling op de ROB en de Raad van State zal ook de staatscommissie adviseren over die versterking. Het kabinet stuurt een conceptopdracht aan uw Kamer in begin december 2021.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

De Minister voor Rechtsbescherming
S. Dekker