



Besluit van 10 februari 2023, nr. 2023000264 houdende instelling van een staatscommissie rechtsstaat (Instellingsbesluit staatscommissie rechtsstaat)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister voor Rechtsbescherming en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 januari 2023, nr. 4353823;

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 6, eerste lid, en artikel 11, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

Er is een staatscommissie rechtsstaat, hierna te noemen: de staatscommissie.

Artikel 2

1. De staatscommissie heeft tot taak de regering vanuit het burgerperspectief te adviseren over voorstellen of maatregelen ter bevordering van de 'rule of law' en de rechtsstatelijke cultuur, daar waar deze voortvloeien uit de onderlinge verhouding tussen de staatsmachten en het zowel afzonderlijk als samenhangend functioneren van de staatsmachten. Een doel is de bescherming van burgers tegen maatregelen of beslissingen van de wetgever en bestuursorganen beter te borgen, alsmede de effectieve rechtsbescherming in gerechtelijke procedures te verzekeren. De staatscommissie besteedt in haar analyse en voorstellen in het bijzonder aandacht aan de manier waarop met concrete maatregelen invulling kan worden gegeven aan de volgende punten:
 - a. De rechtsstatelijke balans tussen professionele samenwerking van de staatsmachten en voldoende distantie ten opzichte van elkaar.
 - b. De benoemingsprocedures en nevenfuncties binnen de staatsmachten.
 - c. Een betere informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten, waardoor deze beter in staat zijn hun rol te vervullen. De betere rolvervulling dient betrekking te hebben op elk van de staatsmachten afzonderlijk en op de onderlinge wisselwerking tussen de staatsmachten. Daarbij wordt in acht genomen dat de staatsmachten in hun rollen en verantwoordelijkheden enerzijds te maken hebben met de bescherming van collectieve belangen en anderzijds van individuele of groepsbelangen.
 - d. Een verbetering van de toegang tot en de toegankelijkheid van de staatsmachten.
 - e. Het mechanisme van een rechtsstaatagenda.
2. De staatscommissie houdt bij haar analyse en voorstellen in ieder geval rekening met de informatiebronnen die in de bijlage bij dit besluit zijn genoemd, in het bijzonder het rapport van de Venetiëcommissie, en besteedt aandacht aan de wijze waarop dat rapport nadere vertaling verdient in concrete aanbevelingen of maatregelen, rekening houdend met reeds in gang gezette maatregelen.
3. De staatscommissie past bij haar werkzaamheden ook werkwijzen toe, die waarborgen dat burgers inbreng kunnen leveren en maakt in haar rapport zichtbaar hoe deze inbreng is geleverd en tot uitdrukking is gebracht in haar analyse en voorstellen.

Artikel 3

1. De staatscommissie bestaat uit ten minste 5 en ten hoogste 9 leden, inclusief de voorzitter.
2. Als voorzitter van de staatscommissie wordt benoemd prof. dr. H.R.B.M. Kummeling.
3. De overige leden worden benoemd door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



Artikel 4

1. De staatscommissie brengt haar advies uit voor 1 juni 2024 aan Onze Minister voor Rechtsbescherming en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
2. Na het uitbrengen van het advies is de staatscommissie opgeheven.

Artikel 5

De archiefbescheiden worden na de opheffing van de staatscommissie, of indien de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgedragen aan het archief van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Artikel 6

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en vervalt met ingang van 31 december 2024.

Artikel 7

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit staatscommissie rechtsstaat.

Onze Minister voor Rechtsbescherming en Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn belast met de uitvoering van dit besluit dat met de nota van toelichting in de Staatscourant zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 10 februari 2023

Willem-Alexander

*De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind*

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot*



BIJLAGE ALS BEDOELD IN ARTIKEL 2, TWEEDE LID, VAN HET INSTELLINGSBESLUIT STAATSCOMMISSIE RECHTSSTAAT

Overzicht informatiebronnen

- *Venetië-Commissie*: advies over de rechtsbescherming van burgers in Nederland, met name onder het bestuursrecht (inclusief reikwijdte, rechtsbescherming, marginale toetsing en rol Raad van State), en over het stelsel van macht en tegenmacht in theorie en praktijk, inclusief de Staten-Generaal en de rechterlijke macht (motie Omtzigt c.s., *Kamerstukken II* 2020/2021, 35 510, nr. 11). (oktober 2021).
- Staatscommissie parlementair stelsel, eindrapport *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (2018), en de kabinetsreacties daarop.
- Advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Een Sterkere Rechtsstaat: verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving* (2020) – met de aanbeveling voor het kabinet om een beleidsagenda ‘Rechtsstaat’ te ontwikkelen.
- *Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK)* (2020). Naar aanleiding van het verschijnen van het rapport zijn verschillende vervolgttrajecten gestart, waaronder een versterkte wetgevingstoets en aanpassing van de Awb en sectorale wetgeving.
- *Klem tussen balie en beleid*: rapport van de Commissie Bosman (februari 2021).
- *Recht vinden bij de rechtbanken*: rapport van de werkgroep reflectie toeslagenaffaire Rechtbanken (oktober 2021).
- *Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken*: reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (november 2021).
- Het rapport van de werkgroep zelfevaluatie kindertoeslagenaffaire van de Eerste Kamer.
- De voorlichting van de Raad van State, ter uitvoering van de motie Backer c.s. (*Kamerstukken I* 2019/2020, 35 300 VI, T)
- Dossier over AI van de Eerste Kamer: Grip op algoritmische besluitvorming bij de overheid(CXLVII) - Eerste Kamer der Staten-Generaal
- Het rapport ‘Relatie overheid burger 2030’ van de Nationale ombudsman.
- Rapport van de monitoring committee van de parlementaire assemblee van de Raad van Europa. Het rapport zal waarschijnlijk in 2023 verschijnen.

Doorlopend

- *Eerste Kamer* - Staat van de Rechtsstaat.
- *Tweede Kamer* - Staat van Rechtsstaat (op 5 juli 2021 is de motie Arib c.s. aanvaard waarin wordt uitgesproken dat de Kamer een jaarlijks debat over de Staat van de Rechtsstaat gaat houden [*Kamerstukken II* 2020/2021, 35 570, nr. 64]).
- *Europese Commissie* – EU Rule of Law cycle (doorlopend, jaarlijkse review).
- Jaarverslagen van de Hoge Raad, Raad van State en Raad voor de Rechtspraak vanaf 2019.
- Jaarverslagen en onderzoeksrapporten van de Nationale ombudsman na 2019.

NOTA VAN TOELICHTING

In de motie Omtzigt/Van Dam (*Kamerstukken II* 2020/2021, 35 510, nr. 12) is de regering gevraagd om voorbereidingen te treffen voor een staatscommissie die het functioneren van de rechtsstaat analyseert en met voorstellen komt om deze te versterken, in het licht van de constatering en aanbevelingen in het rapport 'Ongekend onrecht'. In genoemd rapport wordt geconstateerd dat de grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden, dat burgers daardoor ernstig in de knel zijn gekomen en dat deze constatering betrekking heeft op zowel de wetgevende, rechtsprekende als de uitvoerende macht en hun onderlinge verhouding. Deze drie machten hebben zowel een gezamenlijke verantwoordelijkheid als ieder een eigen verantwoordelijkheid. Het onderhavige besluit strekt tot instelling van de bedoelde commissie.

In dit besluit wordt geregeld welke opdracht de staatscommissie meekrijgt. De opdracht geeft de staatscommissie veel ruimte om zich te buigen over het functioneren van de rechtsstaat en voorstellen te doen ter versterking daarvan, waaronder die tot bevordering van de onderlinge verhouding van de staatsmachten. De staatscommissie dient in ieder geval aandacht te besteden aan het vijftal onder a tot en met e expliciet genoemde punten in de opdracht, maar hoeft zich daartoe niet te beperken.

Met de verwijzing naar het burgerperspectief (artikel 2, eerste lid, aanhef) wordt in dit verband bedoeld het beter borgen van de bescherming van burgers tegen maatregelen of beslissingen van de wetgever, van bestuursorganen en van de effectieve rechtsbescherming van burgers in verband met gerechtelijke procedures. Met deze rechtsbescherming wordt de gehele cyclus van rechtsbescherming bedoeld: vanaf het punt dat burgers daadwerkelijk toegang krijgen tot een gerechtelijke procedure en hierbij ook adequate ondersteuning of bijstand krijgen, tot en met het punt dat de uitvoering en handhaving van rechterlijke uitspraken effectief verzekerd is.

Tegen de achtergrond van de inhoud van het rapport 'Ongekend onrecht' richt de opdracht zich primair op de wetgevende, rechtsprekende en uitvoerende macht en hun onderlinge interactie. De maatschappelijke en bestuurlijke context waarbinnen de staatsmachten opereren en de impact hiervan op de staatsmachten dient hierbij ook de nodige aandacht te krijgen.

De benoemingsprocedures en nevenfuncties binnen de staatsmachten zijn een apart aandachtspunt in de opdracht (artikel 2, eerste lid, onder b). Deze benoemingsprocedures en de formele regels alsmede de feitelijke omgang ten aanzien van nevenfuncties¹, kunnen mede invloed hebben op hoe in de praktijk de (leden van) de staatsmachten zich tot elkaar verhouden. Bij voorstellen over deze benoemingsprocedures en nevenfuncties zijn onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit, deskundigheid en ervaring belangrijke waarden. Het aandachtspunt in de opdracht richt zich overigens niet op de benoemingsprocedures, respectievelijk het kiesstelsel, voor leden van de regering en het parlement.

Met 'een verbetering van de toegang tot en de toegankelijkheid van de staatsmachten' (artikel 2, eerste lid, onder d) wordt niet alleen bedoeld op de formele regels rondom toegang tot de staatsmachten, maar ook de feitelijke toegankelijkheid tot de rechterlijke macht, alsmede de feitelijke toegankelijkheid voor de burger tot (andere) complexe overheidsorganisaties. Dat dit dringend gewenst is heeft o.a. de Venetiëcommissie tot uitdrukking gebracht in haar *Opinion on the Legal Protection of Citizens*.

Met 'het mechanisme van een rechtsstaatagenda' (artikel 2, eerste lid, onder e) wordt verwezen naar het voorstel van de Raad voor het Openbaar Bestuur in zijn advies *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*.

Als bijlage bij de opdracht is een lijst van informatiebronnen opgenomen. Deze als niet uitputtend bedoelde lijst, zal door de staatscommissie benut worden als basis voor haar verdere werkzaamheden.

Niet is beoogd dat de staatscommissie zich buigt over vraagstukken die recent nog onderwerp van advisering zijn geweest (en die al dan niet op deze lijst voorkomen). Ook loopt er een aantal andere trajecten, bijvoorbeeld in verband met het vraagstuk van constitutionele toetsing of parlementaire onderzoekstrajecten. De staatscommissie wordt gevraagd te voorkomen dat een dubbeling ontstaat tussen deze trajecten en de werkzaamheden van de staatscommissie.

De staatscommissie bepaalt haar eigen werkwijze. Het is aan haar om te besluiten tot het instellen van een begeleidingscommissie, een klankbordgroep of een 'red team rechtsstaat' (tegendenkers) en zo ja, of die tripartiet wordt (of worden) samengesteld. De staatscommissie wordt gevraagd na te denken over de wijze hoe zij tijdens haar werkzaamheden openbaarheid betracht.

¹ Het lidmaatschap van de Eerste Kamer wordt juist als nevenfunctie gezien. Voor leden van de Eerste Kamer gaat het dan juist om de formele regels alsmede de feitelijke omgang ten aanzien van overige functies.



Ook de omvang van de staatscommissie wordt in dit besluit vastgesteld en de termijn waarbinnen het advies dient te zijn vastgesteld. Er is gekozen voor een commissie van 5 tot 9 personen, omdat dit de meeste kans biedt op een advies binnen een redelijke termijn. De staatscommissie zal haar advies voor 1 juni 2024 aanbieden (artikel 4). Deze datum hangt samen met de geplande verkiezingen voor de Tweede Kamer in maart 2025. Op deze wijze kunnen de aanbevelingen bekend zijn voordat verkiezingsprogramma's worden opgesteld en vastgesteld.

Om een tijdige en voorspoedige start van de staatscommissie te verzekeren wordt in dit instellingsbesluit ook de voorzitter van de staatscommissie benoemd (artikel 3, tweede lid). De overige leden zullen zo snel mogelijk op grond van artikel 6, derde lid, van de Kaderwet adviescolleges bij ministeriële regeling worden benoemd. De honorering van de leden zal op basis van artikel 2 van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies eveneens worden geregeld in een ministeriële regeling.

*De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind*

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot*