



FORUM

WAT NIET IN DE GRONDWET STAAT: DE RAAD VOOR DE RECHTSPRAAK

ERNST HIRSCH BALLIN - 27.02.2019

Dat niet alles wat constitutioneel van belang is, in de Grondwet staat, geldt ook voor de Raad voor de rechtspraak. In verscheidene landen, sinds 2002 ook in Nederland, is een zelfstandig college belast met het beheer van de rechterlijke macht, dat wil zeggen de rechtbanken, gerechtshoven en gespecialiseerde hoogste bestuursrechters. Dit omvat financiën, bedrijfsvoering, automatisering, personeelsbeleid en huisvesting. De Raad voor de rechtspraak bestaat volgens de Wet op de rechterlijke organisatie uit drie of vijf leden, van wie de meerderheid rechterlijk ambtenaar. Zij worden benoemd voor zes jaren en zijn eenmaal herbenoembaar voor een halve termijn. De minister van Justitie geeft op basis van de begroting voor zijn ministerie aan welk budget voor de rechtspraak beschikbaar is en doet de voordachten voor benoeming bij koninklijk besluit van rechters die door de Raad zijn voorgesteld.

De Hoge Raad der Nederlanden en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vallen buiten dit kader, waar goede redenen voor zijn, waaronder dat hun positie in de Grondwet is verankerd. De Raad van State behoort tot de Hoge Colleges van Staat, met een eigen begrotingshoofdstuk. Uiteraard geldt ook daarvoor ministeriële verantwoordelijkheid (van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), maar de constitutioneel en in de Comptabiliteitswet verankerde distantie ten opzichte van de ‘colleges’ levert in het begrotingsproces een extra bescherming op. Maar waarom is de Raad voor de rechtspraak dan niet een dergelijk college?

In andere Europese landen, waaronder Frankrijk en Italië zijn zulke raden wél grondwettelijk verankerd. Artikel 65 van de Franse grondwet regelt uitgebreid de *Conseil supérieur de la magistrature*. De redenen waarom dit in Nederland niet is gebeurd, zijn weinig principieel. Eind jaren negentig ontstond de behoefte om de beheerstaken ten aanzien van de rechtspraak een eigen doelmatige structuur te geven. Sinds de 19e eeuw voerde elk gerecht zijn eigen beheer, met eertijds de griffier en later de directeur gerechtelijke ondersteuning als centrale functionaris. In 1998 besprak de Tweede Kamer de voorstellen voor ‘modernisering van de rechterlijke organisatie’, die waren gebaseerd op het advies *Rechtspraak bij de tijd* van de commissie-Leemhuis-Stout. Toen leek het nog de bedoeling dat de Raad

voor de rechtspraak naderhand wél in de Grondwet zou worden verankerd; men wilde daarop echter niet wachten met de invoering van de zogenaamde integrale beheersstructuur. Daarop was toen al kritiek, ook omdat de raad niet-rechterlijke leden omvat.

Over de vraag of de Raad voor de rechtspraak in aanvulling daarop een grondwettelijke basis zou moeten krijgen, had de Raad van State in 1999 geadviseerd (Kamerstukken II 1998-1999, 26352 A): nee, dat zou niet nodig zijn, want de instelling ervan was niet in strijd met de Grondwet en evenmin ging het om een ‘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’. Dit criterium is nogal dun, en doet geen recht aan de waarde van de Grondwet als ordening van de wezenlijke kenmerken van het staatsbestel. Tegen bruuske politiek is – zoals de Hongaarse ervaring leert – ook een grondwettelijk verankerde Raad voor de rechtspraak niet opgewassen, maar in een democratische context maakt het wel verschil hoeveel eigenstandigheid zo’n raad jegens de regering en de minister heeft gekregen. Met de instelling van de raad werd beoogd om de beheersverantwoordelijkheid te verzelfstandigen, maar met de inpassing van het budget voor de rechtspraak in de begroting van het ministerie van Justitie is dat al met al wat halfslachtig gebleven. Het onvermijdelijk spanningsveld rondom de begrotingsmacht zou door een grondwetswijziging niet worden opgeheven, maar wel een helderder referentiekader krijgen. Er zijn genoeg redenen om onze Grondwet op dit belangrijke punt te completeren.