

Vergaderjaar 2020–2021

35 295

EU en de rechtsstaat¹

I

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID, VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, VOOR RECHTSBESCHERMING EN VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2020

In haar Politieke Richtsnoeren kondigde voorzitter van de Europese Commissie Von der Leyen bij haar aantreden in december 2019 aan met een nieuw rechtsstatelijkheidsmechanisme te komen. De Europese Unie is immers niet alleen een economisch samenwerkingsverband, maar ook een waardengemeenschap waarbinnen respect voor democratie, fundamentele rechten en de rechtsstaat cruciaal is. Ondernijning daarvan brengt de juridische, politieke en economische basis van de Unie, en daarmee het wederzijds vertrouwen dat nodig is voor de onderlinge samenwerking, in gevaar. De gevolgen daarvan manifesteren zich in Nederland bijvoorbeeld al als het gaat om de justitiële samenwerking met Polen. Maar ook als het gaat om terreinen als de interne markt, het klimaatbeleid of Schengen is respect voor de rechtsstaat een cruciale randvoorwaarde. Het is daarom van groot belang om problemen in de lidstaten op het terrein van rechtsstatelijkheid in een eerder stadium te identificeren, en door middel van een constructieve dialoog gezamenlijk te werken aan oplossingen, waarbij overigens handhavend optreden geboden blijft daar waar rechtsstatelijke beginselen door lidstaten worden geschonden.

Het eerste jaarrapport over de rechtsstaat in de Unie en de lidstaten² dat de Europese Commissie op 30 september jl. publiceerde, stelt zich ten doel om rechtsstatelijkheid in de lidstaten te bevorderen en te voorkomen dat problemen ontstaan of verergeren door alle lidstaten op gelijke voet langs de rechtsstatelijke meetlat te leggen. Dit doet de Commissie op basis van 43 indicatoren langs vier pijlers: het justitiële systeem, het anti-corruptiekader, mediapluriformiteit en overige institutionele zaken

¹ Zie dossier E190010 op www.europapoort.nl.

² https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_en#2020-rule-of-law-report.

met betrekking tot *checks and balances*. Naar verwachting zal de Commissie deze vier pijlers de komende jaren nader verfijnen en waar nodig uitbreiden. Door middel van een constructieve dialoog over de vier pijlers, zowel gedurende het voorbereidingsproces als ook na publicatie van het rapport, kunnen *best practices* en mogelijke oplossingen voor rechtsstatelijke problemen gedeeld worden, en kan het bewustzijn over het belang van rechtsstatelijkheid verder vergroot worden. Het jaarrapport is in de kern een preventief instrument, dat daarmee een aanvulling is op het bredere instrumentarium dat de Unie ten dienste staat en waar ook handhavende instrumenten als inbreukzaken en de artikel 7-procedure onderdeel van uitmaken. Het kabinet zal zich er samen met gelijkgezinde lidstaten voor blijven inzetten dat het EU-instrumentarium optimaal benut wordt, en dat ook deze handhavende instrumenten daar waar nodig consequent ingezet blijven worden. Verder zet het kabinet zich als bekend in het kader van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader in voor een effectieve conditionaliteit ten aanzien van de naleving van rechtsstatelijkheidsbeginselen.

Het rapport is de weerslag van een proces waarbij de Commissie de lidstaten, maatschappelijke en (vrije) beroepsorganisaties die werken op het terrein van de rechtsstaat nauw heeft betrokken. Zo heeft het kabinet op 8 mei jl. zijn inbreng voor het Nederlandse landenhoofdstuk met de Commissie gedeeld. Deze inzending is op 20 mei jl. met beide Kamers gedeeld.³ Ook heeft een aantal Nederlandse maatschappelijke en (vrije) beroepsorganisaties schriftelijke inbreng geleverd. Verder vond eind mei een virtueel landenbezoek plaats van de Commissie aan Nederland, waarbij zij onder meer sprak met de verantwoordelijke ministeries, de Raad voor de Rechtspraak, en (vrije) beroeps- en maatschappelijke organisaties, zoals het Huis voor de Klokkenluiders. Het kabinet is positief dat de Commissie lidstaten maar ook het maatschappelijk middenveld nauw heeft betrokken bij het opstellen van het jaarrapport.

Nu het rapport verschenen is, is het belangrijk dat er waar nodig follow-up aan wordt gegeven. Dit dient in de eerste plaats nationaal te worden vormgegeven, waarbij zowel overheden als ook maatschappelijke en (vrije) beroepsorganisaties en universiteiten een rol moeten vervullen. Bespreking in Europees verband is echter eveneens geboden: de rechtsstaat is immers een gedeelde verantwoordelijkheid van de EU-instellingen en de lidstaten. Het kabinet is daarom verheugd met het initiatief van het Duits Voorzitterschap op dit punt. Zo vond op 13 oktober jl. de eerste bespreking van het rapport plaats op de jaarlijkse rechtsstatelijkheidsdialoog van de Raad Algemene Zaken, waarbij vooral de horizontale ontwikkelingen in de hele Unie werden besproken. De eerste vijf landenhoofdstukken zullen vervolgens worden geagendeerd voor de Raad Algemene Zaken van 13 november a.s., waar België, Bulgarije, Tsjechië, Denemarken en Estland als eerste hun rechtsstatelijke *peer review* zullen ondergaan. Vervolgens is de inzet om ieder Voorzitterschap 5 nieuwe lidstaten een landspecifieke dialoog te laten ondergaan. Verder staan voor de JBZ-Raad van 3–4 december 2020 de juridische aspecten van rechtsstatelijkheid geagendeerd, waarvoor het jaarrapport nuttige inzichten biedt. Voor het kabinet is het belangrijk dat de meest betrokken Raadsformaties hiermee hun verantwoordelijkheid kunnen nemen, en bijdragen aan de versterking van de rechtsstaat. 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 bespreken.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/05/20/annual-rule-of-law-report-input-from-the-netherlands>.

In deze schriftelijke reactie op het jaarrapport zal het kabinet eerst ingaan op de bredere, horizontale ontwikkelingen op het terrein van rechtsstatelijkheid in de Unie zoals die in het chapeau van het rapport geschetst worden. Vervolgens zal het kabinet ingaan op het Nederlandse landenhoofdstuk langs de vier genoemde pijlers. In reactie op het verzoek van de commissies voor Europese Zaken en voor Justitie en Veiligheid van de Eerste Kamer van 9 oktober jl. om ook een appreciatie te geven over de landenhoofdstukken van de lidstaten waar de democratische rechtsstaat onder druk staat, is het kabinet voornemens om op specifieke landenhoofdstukken beknopt terug te komen in de relevante Geannoteerde Agenda's voorafgaand aan de Raad Algemene Zaken waarvoor een landspecifieke dialoog met een aantal lidstaten is voorzien. Verder geldt dat de zorgen die de Commissie in het rapport naar voren brengt ten aanzien van Polen en Hongarije deels overlappen met de artikel 7-procedures jegens beide landen. Het Voorzitterschap is voornemens in december met beide landen nieuwe hoorzittingen te agenderen. In de Geannoteerde Agenda voor die Raad zal het kabinet zoals gewoonlijk nader ingaan op de stand van zaken en de kabinetsinzet daarbij. Daarnaast is de inzet van het kabinet, daar waar het de justitiële aspecten van de rechtsstaat betreft, rechtsstatelijkheid binnen de kaders van de JBZ-Raad te agenderen.

Reactie op de horizontale rechtsstatelijke ontwikkelingen in de Unie

De Commissie constateert dat de constitutionele, juridische en politieke systemen van de lidstaten over het algemeen hoge rechtsstatelijke standaarden kennen, maar dat er in sommige lidstaten ook grote tekortkomingen zijn ontstaan waarbij de rechtsstaat op de proef gesteld wordt. Hieronder loopt het kabinet deze langs aan de hand van de vier pijlers in het rapport: het justitieel stelsel, het anti-corruptiekader, mediapluriformiteit en overige institutionele zaken met betrekking tot *checks and balances*.

Justitieel stelsel

De Commissie constateert dat het functioneren van justitiesystemen hoog op de nationale politieke agenda's staat. De inrichting van de nationale rechtsstaat is dan ook in eerste instantie de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de lidstaten zelf, zo onderstreept de Commissie terecht. Daarbij dienen echter wel rechtsstatelijke beginselen die neergelegd zijn in de EU-verdragen maar ook in onder meer het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens gerespecteerd te worden. Zo moeten nationale rechters verzekeren dat de rechten en verplichtingen voor burgers en bedrijven die voortvloeien uit het Unierecht ook daadwerkelijk worden toegepast. In alle gevallen is voor daadwerkelijke rechtsbescherming de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht cruciaal.

De Commissie benadrukt dat een aantal lidstaten, waaronder Ierland, Finland en Luxemburg, werkt aan hervormingen om de rechterlijke onafhankelijkheid te versterken, en de invloed van de uitvoerende of wetgevende macht over de rechtsprekende macht verder te verkleinen. In een aantal lidstaten, waaronder Polen en Hongarije, zijn er echter grote zorgen over de rechterlijke onafhankelijkheid, wat onder meer heeft geresulteerd in artikel 7 EU Verdrag-procedures en inbreukprocedures. Ook maakt de Commissie melding van politieke aanvallen en mediacampanjes, of soms zelfs onterechte tuchtmaatregelen, gericht tegen rechters en aanklagers.

Digitalisering van het nationale rechtsstelsel is volgens de Commissie een EU-brede uitdaging, waarbij de Commissie opmerkt dat de COVID-19-pandemie de digitalisering in een versnelling heeft gebracht.

Het kabinet deelt de analyse van de Commissie en herkent de zorgen over de onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie van de justitiële systemen in sommige lidstaten. Daar waar rechterlijke onafhankelijkheid wordt ondermijnd, wordt de kern van de rechtsstaat aangetast. Het kabinet neemt dan ook met instemming kennis van het voornemen van de Commissie om volledig gebruik te maken van haar bevoegdheden als hoedster van de verdragen om lidstaten tot de orde te roepen, inclusief via inbreukprocedures tot aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. Dat ontslaat overigens andere lidstaten waar de rechtsstaat naar behoren functioneert niet van de plicht om voortdurend waakzaam te zijn en waar nodig te werken aan verdere versterking van de rechtsstaat. In zowel Europees, multilateraal als bilateraal verband zal het kabinet hier aandacht voor blijven vragen.

Anti-corruptiekader

Het bestrijden van corruptie is van groot belang voor het functioneren van en het vertrouwen in de staat en publieke autoriteiten en de economie op alle niveaus, en maakt derhalve terecht als tweede pijler onderdeel uit van het jaarrapport. Samen met een sterk rechtsstatelijk systeem moeten barrières worden opgeworpen tegen ondermijnende criminaliteit. Bovendien is er een belang voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie en haar lidstaten. Voor een effectief anti-corruptiekader is niet alleen van belang dat anti-corruptiewetgeving daadwerkelijk aanwezig is en wordt gehandhaafd door een onafhankelijk justitieel systeem, maar ook dat er voldoende bestuurlijke en juridische capaciteit voor handen is en dat er politieke wil bestaat om handhavend op te treden waar dat geboden is. De Commissie merkt in haar rapport op dat het aankomt op de daadwerkelijke implementatie en handhaving van de nationale anti-corruptiestrategieën die een aantal lidstaten inmiddels heeft (en in een aantal lidstaten momenteel worden ontwikkeld). Opsporingsautoriteiten moeten hun werk dan ook onafhankelijk en effectief kunnen vervullen, met adequate financiering, personeelsbezetting en technische capaciteit. Dat geldt ook voor corruptie op het hoogste (politieke) niveau. De moord op twee onderzoeksjournalisten in Malta en Slowakije leidde breed tot grote publieke verontwaardiging. In die landen worden er stappen gezet om het anti-corruptiebeleid te hervormen.

Het kabinet deelt de bevindingen van de Commissie ten aanzien van de noodzaak van een effectief anti-corruptiebeleid. Preventie en handhaving gaan daarbij hand in hand. Een integere, transparante en niet-corrupte overheid waarbij de besteding van publiek geld in goede handen is en misbruik wordt gestraft, is cruciaal voor het vertrouwen van burgers en bedrijven in de rechtsstaat. Bovendien wordt naar schatting jaarlijks voor een bedrag van honderden miljoenen tot een miljard euro gefraudeerd met EU-gelden. Het Europees Openbaar Ministerie heeft in dat licht een belangrijke rol te vervullen om de financiële belangen van de Unie beter te beschermen tegen strafbare feiten.

Mediapluriformiteit en mediavrijheid

Mediapluriformiteit en mediavrijheid zijn belangrijke basisvoorwaarden voor de rechtsstaat, democratische verantwoording en de strijd tegen corruptie. Het eerste jaarrapport van de Commissie richt zich met name op de onafhankelijkheid van media-autoriteiten, transparantie van

media-eigendom, overheidsreclame, de veiligheid van journalisten en toegang tot informatie. Andere relevante onderwerpen op dit terrein zoals de rol en onafhankelijkheid van de publieke omroep komen in volgende jaren aan bod, zo is het voornemen van de Commissie.

Over de onafhankelijkheid van media-autoriteiten merkt de Commissie op dat alle lidstaten dit in de wet hebben vastgelegd, maar dat in sommige lidstaten desondanks het risico bestaat op politisering of onderfinanciering. Ook ten aanzien van transparantie van media-eigendom zijn er, naast lidstaten die de regelgeving op dit punt goed op orde hebben, ook lidstaten waar deze in meer of mindere mate ontbreekt. Overheidsreclame kan een belangrijke steun betekenen voor media, maar daarvoor is eerlijke en transparante regelgeving onontbeerlijk. Veel lidstaten ontberen nog specifieke wet- en regelgeving op dit punt. Zorgen bestaan ook ten aanzien van politieke beïnvloeding van de media, die zich uit op verschillende manieren. In een aantal landenhoofdstukken worden hiervan concrete voorbeelden gegeven. Het recht op informatie ligt in alle lidstaten vast in de Grondwet of gewone wetgeving, maar ook hier zijn er aspecten die voor verbetering vatbaar zijn, bijvoorbeeld het wegnemen van obstakels in het verkrijgen van overheidsdocumenten. Tenslotte signaleert de Commissie dat in een aantal lidstaten het werk van journalisten in toenemende mate bemoeilijkt of onmogelijk gemaakt wordt door intimidatie, bedreigingen en lastercampagnes omwille van het werk dat ze doen. In dat opzicht zijn er ook een aantal *best practices* in lidstaten om journalisten te steunen en te beschermen.

Voor het kabinet staat buiten kijf dat vrije nieuwsgaring, en dus ook mediavrijheid en -pluriformiteit, essentieel zijn in een vitale democratische rechtsstaat. Waakzaamheid blijft geboden om te zorgen dat media volledig vrij en onafhankelijk hun werk kunnen doen. Het is de verantwoordelijkheid van de lidstaten om niet alleen te zorgen voor het wettelijk kader daarvoor, maar ook voor daadwerkelijke bescherming van de positie van journalisten in de praktijk.

Overige zaken met betrekking tot checks and balances

Institutionele *checks and balances* zijn onlosmakelijk verbonden met het goed functioneren van de rechtsstaat. Deze verzekeren immers dat de staatsmacht onderworpen is aan democratische controle, of dat nu gebeurt door het parlement of door het maatschappelijk middenveld. De Commissie concludeert dan ook terecht dat het versterken van de weerbaarheid van de institutionele *checks and balances* belangrijk is voor het waarborgen van rechtsstatelijkheid. Omgekeerd zijn pogingen om de positie van het maatschappelijk middenveld doelbewust aan te tasten een teken aan de wand dat de rechtsstaat in het gedrang kan komen.

Het stimuleren van het publieke en parlementaire debat over de rechtsstaat kan leiden tot toenemend bewustzijn van het belang van adequate *checks and balances*. De Commissie noemt daarbij als voorbeeld de kamerdebatten in de Nederlandse Eerste en Tweede Kamer waar rechtsstatelijkheid regelmatig aan de orde komt. Zorgen uit de Commissie verder onder meer over excessief gebruik van noodwetgeving of het gebrek aan zorgvuldige consultatie van parlement en belangengroepen. Ten slotte onderstreept de Commissie het belang van een gunstig klimaat waarbinnen het maatschappelijk middenveld zijn nuttige rol kan vervullen. In een aantal lidstaten worden initiatieven ontplooid om die rol verder te versterken. Er zijn echter ook lidstaten waarin door middel van stringente wetgeving of haatdragende taal tegen bijvoorbeeld LHBTI-organisaties die rol juist ondermijnd wordt.

Het kabinet deelt de analyse van de Commissie dat goed functionerende institutionele *checks and balances* in de Unie van groot belang zijn voor de rechtsstaat. Dat de politieke, juridische en constitutionele context daarbij per lidstaat verschilt, is een teken van de diversiteit van de Unie. Buiten kijf moet echter wel staan dat deze legitieme onderlinge verschillen er niet toe mogen leiden dat afbreuk wordt gedaan aan respect voor de rechtsstaat en democratische normen.

Reactie op landenhoofdstuk Nederland

Inleiding

Het kabinet wil graag vooropstellen dat het tevreden is met het algemene beeld dat oprijst uit het Nederlandse landenhoofdstuk. Hieruit blijkt dat Nederland een robuuste rechtsstaat kent waarin de *checks and balances* naar behoren functioneren. Zoals bij iedere lidstaat wijst de Commissie ook op een aantal punten die verder verbeterd zouden kunnen worden. Het kabinet zal deze serieus bekijken en waar nodig actie ondernemen. Het kabinet beraadt zich verder op de nadere follow-up op nationaal niveau, en staat te allen tijde open voor de dialoog met beide Kamers en het maatschappelijk middenveld. Bij een stevige Europese inzet op rechtsstatelijkheid behoort immers ook het vermogen tot kritische zelfreflectie. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal daarop nader ingaan in haar reactie op het rapport «Een sterkere rechtsstaat» van de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) en de rechtsstaatbeschouwing van de Raad van State in zijn laatste Jaarverslag, die zij met andere betrokken bewindspersonen zo spoedig mogelijk naar beide Kamers toestuurt.

Pijler I – Justitieel stelsel

Onafhankelijkheid

Nederland wordt positief beoordeeld met hoge percepties van rechterlijke onafhankelijkheid, effectiviteit van het rechtssysteem en bijzondere aandacht voor het behouden van de kwaliteit van het rechtssysteem. Vanwege het belang van dit onderwerp, heeft het de voortdurende aandacht van het kabinet de onafhankelijkheid van de rechtspraak en kwaliteit van justitie verder te versterken. De Commissie noemt in deze context in het rapport enkele voorbeelden.

Zo is door de Raad voor de Rechtspraak, in afstemming met leden uit de rechtspraak, wetenschap en advocatuur, de «Code zaakstoedeling» opgesteld die op dit moment wordt geïmplementeerd bij de gerechten. De code heeft tot doel te waarborgen dat rechtszaken op basis van objectieve maatstaven aan de rechters worden toegedeeld. Dit is belangrijk voor het recht op een eerlijk proces. Daarnaast heeft het kabinet plannen aangekondigd voor een herziening van de procedure voor benoemingen van raadsheren in Hoge Raad. Hiermee wordt opvolging gegeven aan een aanbeveling van de Staatscommissie parlementair stelsel. Het kabinet deelt het oordeel van de Commissie dat dit in procedure te brengen rijkswetsvoorstel een positieve ontwikkeling is. Hetzelfde geldt voor de benoeming van de leden van de Raad voor de Rechtspraak en gerechtshofbesturen. Er bestaat kritiek op de beperkte invloed van rechters in de benoemingsprocedure van het gerechtshofbestuur. Met de Raad voor de Rechtspraak wordt bezien hoe, met inachtneming van de recente voorlichting van de Raad van State, de procedures voor benoemingen van

bestuurders kunnen worden verbeterd⁴. Een ander voorbeeld is de wettelijke aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid richting het OM. Deze is omkleed met de nodige waarborgen ter bescherming van de rechterlijke onafhankelijkheid. In het rapport stelt de Commissie dat deze waarborgen, gecombineerd met het feit dat er nog geen gebruik is gemaakt van deze bevoegdheid, het potentiële gevaar voor de rechterlijke onafhankelijkheid afdoende beperken.

Kwaliteit

De Commissie licht in het rapport enkele aspecten van de kwaliteit van het justitiesysteem uit die momenteel in Nederland sterk in ontwikkeling zijn.

Hervorming van rechtsbijstand is voorzien voor 2024. De Commissie vraagt aandacht voor de kritische geluiden over de voorgenomen stelselvernieuwing van de gesubsidieerde rechtsbijstand, met name ten aanzien van het waarborgen van de toegang tot het recht, en de voor het stelsel beschikbare middelen. Met de vernieuwing van het stelsel van rechtsbijstand wordt het huidige stelsel bij de tijd gebracht om de toegang tot het recht ook in de toekomst te kunnen verzekeren. Voor een geslaagde stelselvernieuwing is het voor het kabinet van belang dat alle belanghebbende partijen hierbij betrokken zijn. Het is dan ook goed te kunnen constateren dat de gezamenlijke dialoog over de vormgeving van het nieuwe stelsel, na een korte onderbreking vorig jaar, op constructieve wijze wordt gevoerd. De stelselvernieuwing wordt vormgegeven binnen de bestaande budgettaire kaders, waarbij de oogst van de in gang gezette maatregelen ten goede komt aan het stelsel. Ook tijdens de transitie is er oog voor wat nodig is. Zo zullen advocaten en mediators ook in 2021 een tijdelijke toelage ontvangen om de omslag naar het stelsel op een verantwoorde manier te kunnen maken. Ook zijn er verschillende maatregelen genomen om de beroepsgroep zo goed mogelijk door de COVID-19-pandemie te helpen.

De Commissie geeft ook aan dat er ruimte is voor de verbetering van de digitalisering van de rechtspraak. Specifiek op het gebied van het online indienen van zaken, verzending van dagvaardingen en het online volgen van de fasen van een geschil. Het kabinet beschouwt digitalisering als een voorwaarde voor een effectieve toegang tot het recht en onderneemt met die reden op verschillende gebieden stappen om digitalisering van processen in het rechtsbestel te versterken. Een goed voorbeeld is het gebruik van digitale stukken. In het strafrecht vindt de zitting in het grootste deel van de zaken reeds plaats op basis van digitale stukken. Voor het civielrecht en het bestuursrecht is de verwachting dat binnen enkele jaren in de meeste zaken volledig digitaal kan worden geprocedeerd, zaken online kunnen worden aangebracht en gevolgd. Ook in zaken rond bewind en faillissementen kunnen stukken digitaal met de rechtspraak worden uitgewisseld. Dit wordt de komende jaren verder uitgebreid.

Daarnaast herkent de Commissie de meerwaarde van kleinschalige projecten tot verbetering van toegang tot het recht. Onder de noemer maatschappelijk effectieve rechtspraak zijn op diverse thema's, zoals schulden, multi-problematiek en laagdrempelige toegang, experimenten opgezet. Die zijn voor een deel al positief geëvalueerd. Het kabinet ondersteunt deze initiatieven. De Tijdelijke wet experimenten rechtspleging zal hieraan een bijdrage kunnen leveren. Voor de begrotingsbe-

⁴ Zie hierover tevens brief dd. 7 oktober 2020 «Voorlichting Afdeling advisering van de Raad van State over benoeming bestuurders in de rechtspraak».

handeling Justitie en Veiligheid wordt de Tweede Kamer over de stand van zaken geïnformeerd.

Tevens is er aandacht voor de impact van COVID-19 op de organisaties in de strafrechtketen. Er bestaan met name zorgen op het gebied van effectieve bescherming van het recht op een eerlijk proces, de kwaliteit van de rechtspraak en de door de crisis ontstane achterstanden van strafzaken. Het kabinet ziet deze aandachtspunten, maar herkent de zorgen daaromtrent niet. Als gevolg van de COVID-19 pandemie zijn er ingrijpende maatregelen getroffen die beperkingen inhielden voor de rechtspleging. Veel zittingen konden niet doorgaan of moesten online plaatsvinden. Daardoor zijn achterstanden opgelopen. Bij het treffen van de met het oog op de volksgezondheid noodzakelijke maatregelen zijn steeds de beginselen van rechtsstaat, democratie en grondrechten geborgd. In de rechtspleging is de afgelopen maanden hard gewerkt om het werk ondanks beperkende maatregelen door te kunnen laten gaan. Zo zijn door alle organisaties afzonderlijk en in samenwerking met het kabinet voorzieningen getroffen, zoals schermen, looproutes, huur van extra ruimtes en betere telehoorfaciliteiten. Het kabinet heeft hiervoor middelen ter beschikking gesteld. Voor het wegwerken van de achterstanden die zijn ontstaan in de strafrechtketen door de maatregelen in verband met COVID-19 is ketenbreed een aanpak afgesproken⁵.

Efficiëntie

Het Nederlands rechtssysteem wordt gekarakteriseerd door een consistent hoog niveau van efficiëntie. Het kabinet is content met deze beoordeling. Niettemin zijn er door de Raad voor het openbaar bestuur zorgen geuit over de te hoge werkdruk waaraan rechters en officieren van justitie zijn onderworpen. Het kabinet neemt deze zorgen serieus en blijft hierover in gesprek met de Raad voor de Rechtspraak en het College van procureurs-generaal. Zo worden diverse maatregelen getroffen die bijdragen aan verlichting van de werkdruk, waaronder projecten om achterstanden weg te werken en het aantrekken van extra rechters. Ook wordt het Openbaar Ministerie de mogelijkheid geboden om de capaciteit tijdelijk uit te breiden om de hierboven aangegeven als gevolg van de corona-maatregelen opgelopen werkvoorraden, weg te kunnen werken.

Daarnaast is er nog verbetering mogelijk in het functioneren van de strafrechtketen en in de samenwerking en afstemming tussen de partijen daarbinnen. Er wordt daartoe door alle betrokken organisaties een verbeterplan voor de strafrechtketen ontwikkeld⁶.

Pijler II – anti-corruptiekader

De Commissie schrijft dat Nederland wordt gezien als een van de minst corrupte landen ter wereld. Nederland kent volgens het rapport een sterke integriteitscultuur binnen het publieke bestel. Het wettelijke kader voor de bestrijding van corruptie is aanwezig. De Commissie refereert aan aanbevelingen volgend uit evaluaties van anti-corruptie gremia zoals GRECO (Raad van Europa). Uw Kamer wordt over de opvolging van deze aanbevelingen bij het verschijnen van nieuwe rapporteren van deze gremia geïnformeerd.

De Commissie constateert dat er binnen het openbaar bestuur een sterke integriteitscultuur heerst, dat er wettelijke en institutionele kaders om corruptie te bestrijden aanwezig zijn en dat er verschillende initiatieven

⁵ Zie tevens brief dd. 18 september 2020 «Vervolg aanpak corona achterstanden strafrechtketen».

⁶ Brief dd. 26 juni 2020 «Reactie op doorlichting strafrechtketen (PwC) en motie Van Dam c.s.»

gaande zijn om het kader voor het opsporen, onderzoeken en vervolgen van corruptie verder te versterken. Zo wordt er in het rapport gerefereerd aan de Wet Huis voor klokkenluiders die recent is geëvalueerd. De Eerste en Tweede Kamer worden op korte termijn geïnformeerd over het aanvullende evaluatierapport over de Wet Huis voor klokkenluiders. De evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders is daarmee afgerond. Volgens de onderzoekers van de evaluatie kan de bijdrage aan de rechtsbescherming van de klokkenluider en het oplossen van maatschappelijke misstanden op verschillende punten verder worden vergroot. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door ervoor te zorgen dat alle organisaties een kwalitatief goede interne meldprocedure hebben en deze in de praktijk ook goed toepassen.⁷ Op korte termijn informeert de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Eerste en de Tweede Kamer over haar inhoudelijke reactie op de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders. Die kan leiden tot een wetstraject tot aanpassing van de Wet Huis voor klokkenluiders. Met het huidige wetsvoorstel tot implementatie van de EU-klokkenluidersrichtlijn wordt de omkering van de bewijslast in ieder geval gerealiseerd, waardoor de bescherming van de klokkenluider verder wordt verbeterd. Het streven is om het wetsvoorstel tot implementatie van de klokkenluidersrichtlijn in december 2021 in werking te laten treden.

Integriteit is essentieel voor het goed functioneren van de overheid. De Commissie verwijst in het rapport naar de Ambtenarenwet 2017. Alle overheidswerkgevers (zoals rijk, gemeenten, provincies en andere publiekrechtelijke rechtspersonen) zijn op grond van artikel 4 van de Ambtenarenwet 2017 verplicht een integriteitsbeleid te voeren dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen, een gedragscode voor goed ambtelijk handelen vast te stellen en jaarlijks een verantwoording over hun integriteitsbeleid openbaar te maken.

Voor de rijksoverheid is de Gedragscode Integriteit Rijk (GIR) van toepassing. Deze geeft rijksambtenaren een kader voor integer handelen en bevat informatie op belangrijke onderdelen zoals geschenken en uitnodigingen, (privé)-gebruik van overheidsmiddelen, financiële belangen, nevenwerkzaamheden, overstap naar ander werk, omgang met lobbyisten, inkoop, inhuur en aanbesteding, betrokkenheid bij onafhankelijk onderzoek en omgaan met informatie. Binnen de rijksoverheid heeft het Interdepartementale Platform Integriteits Management (IPIM) een belangrijke rol bij het ontwikkelen van het integriteitsbeleid.

Het rapport noemt ook het wetsvoorstel eerste en tweede tranche rondom het bevorderen van de integriteit van decentrale bestuurders. Het wetsvoorstel eerste tranche regelt onder andere de VOG voor kandidaat-bestuurders als vereiste van benoembaarheid en de verduidelijking van bepalingen rondom belangenverstrengeling. Deze eerste tranche is reeds aanhangig bij de Tweede Kamer en in november zal naar aanleiding van de schriftelijke vragen een nota van verslag worden gezonden aan de Tweede Kamer. De tweede tranche rondom het bevorderen van de integriteit van decentrale bestuurders bevat onder andere de wettelijke verankering van de risicoanalyse voor kandidaat-bestuurders bij decentrale overheden, de screening van de burgemeester en de verruiming van kiesrechtuitsluiting bij bepaalde delicten. Het wetsvoorstel tweede tranche zal naar alle waarschijnlijkheid in november in consultatie gaan.

⁷ Op pagina 8 van het EU rechtsstaat landenrapport NL staat dat 57% van de Nederlandse respondenten van de Eurobarometer-enquête heeft aangegeven niet te weten waar ze een geval van corruptie moeten melden als ze daar getuige van zijn. Dit percentage moet echter 32% zijn, zoals vermeld in de Special Eurobarometer 502 (2020) op pagina 121.

In het rapport worden thema's benoemd waarover de GRECO in de vijfde ronde evaluatie aanbevelingen heeft gedaan. De vijfde ronde betreft bestrijding van corruptie en bevordering van integriteit ten aanzien van de hoogste bestuurlijke functies (bewindspersonen) (onderdeel A) en rechtshandavingsinstanties (onderdeel B). Het gaat bij onderdeel A om thema's als belangenverstrengeling, consultatie en training, contacten met lobbyisten en beperkingen na uitdiensttreding. Het kabinet is bezig met de voorstellen voor uitwerking van de aanbevelingen. Beide Kamers zullen daar te zijner tijd over worden geïnformeerd.

In het rapport wordt er ook gerefereerd naar het wetsvoorstel Politieke Partijen. Daar zullen transparantieregels voor de financiering van lokale partijen en de lokale afdelingen van nationale partijen in worden opgenomen. Het streven is om dit wetsvoorstel eind van dit jaar in consultatie te brengen. Er zal wat het kabinet betreft ook meer transparantie komen over giften aan rechtspersonen, doordat het voorstel tot wijziging van de Wet financiering politieke partijen een voorstel bevat om de natuurlijke personen achter deze rechtspersonen (de zogeheten «uiteindelijk belanghebbenden») openbaar te maken.

Er zijn meerdere autoriteiten verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van corruptiemisdrijven. De autoriteiten hebben hierin ieder een eigen werkgebied, waarbij Rijksrecherche en Landelijk Parket verantwoordelijk zijn voor de opsporing en vervolging van binnenlandse ambtelijke corruptie en de FIOD en het Functioneel Parket bij binnenlandse niet-ambtelijke corruptie almede buitenlandse corruptie. Diverse investeringen die de afgelopen jaren zijn gedaan om deze organisaties zo goed mogelijk te equiperen, zoals de oprichting van het FIOD Anti-Corruptie Centrum en het nieuwe themaregister corruptie, worden in het rapport benoemd. Daarnaast worden in het rapport specifiek in het kader van de aanpak van witwassen initiatieven uit Nederland benoemd om corruptie in de financiële sector aan te pakken.

De Commissie verwijst expliciet naar thema's waar in Nederland nog opvolging wordt gegeven aan aanbevelingen uit onderdeel B van de vijfde evaluatieronde van GRECO, zoals de beoogde nieuwe wet inzake screening van politieambtenaren en politie-externen. Dit wetsvoorstel is in een vergevorderd stadium. Daarnaast zijn er twee lopende evaluaties op het terrein van anti-corruptie. Nederland wordt thans door zowel de *OESO Working Group on Bribery* als de Verenigde Naties onderworpen aan peer reviews in het kader van de implementatie van de relevante verdragen. Met de aanbevelingen volgend uit deze evaluaties verwacht het kabinet ook de komende jaren verbeteringen in de Nederlandse aanpak van opsporing en vervolging van corruptie aan te brengen. Hierover wordt het parlement separaat geïnformeerd.

Pijler III – mediapluriformiteit

Het rapport benoemt de lange traditie van mediapluriformiteit in Nederland en het feit dat deze sterk juridisch en institutioneel is ingebed. De monitor voor de pluriformiteit van de media⁸ heeft de onafhankelijkheid van de media voor 2018 en 2019 als grotendeels onbedreigd beoordeeld. Een wijziging in de benoemingsprocedure voor de toezichthouder voor Media⁹, het Commissariaat voor de Media, helpt het risico voor de pluriformiteit van de media verder te verlagen.

⁸ Monitor voor de pluriformiteit van de media – 2020 (<https://cmpf.eu.eu/mpm2020-results/>).

⁹ Een wijzigingsvoorstel daartoe is momenteel in behandeling in de Eerste Kamer.

De Mediamonitor voor de pluriformiteit van de media heeft de transparantie van de media-eigendom in Nederland op middellange termijn als een gemiddeld risico beoordeeld, vanwege het ontbreken van mediaspecifieke bepalingen die openbaarmaking van de eigendomsdetails garanderen. Deze informatie is wel beschikbaar via het Commissariaat voor de Media en via de registers van de Kamer van Koophandel. Belanghebbenden hebben aangegeven dat deze transparantie des te belangrijker is omdat de media-eigendom sterk geconcentreerd is, vooral in de pers. Dit onderwerp is aan de orde gekomen bij de implementatie van Richtlijn 2018/1808/EU, het kabinet ziet op dit moment geen aanleiding nadere inlichtingen verplicht te stellen om de eigenomsstructuur van media-instellingen inzichtelijker te maken.

Bij de Commissie roepen de absolute gronden voor weigering van toegang tot documenten uit de Wet openbaarheid van bestuur enige vragen op over de verenigbaarheid daarvan met de beginselen van evenredigheid en noodzakelijkheid.¹⁰ Het kabinet wil daar als volgt op reageren. Allereerst worden de absolute weigeringsgronden restrictief uitgelegd, waardoor er niet meer gevallen onder deze gronden worden geschaard dan nodig. Deze uitleg is in de jurisprudentie bevestigd. Daarnaast kan de vaststelling dat een geval onder een absolute weigeringsgrond valt in de loop der jaren veranderen, waardoor de uitzonderingsgrond niet langer van toepassing is. Verder volgt uit rechtspraak van het EHRM dat in het algemeen beperkingen aan kennisneming van stukken mogen worden gesteld, mits het recht op toegang tot de rechter niet in zijn kern wordt aangetast, de gestelde beperkingen een rechtmatig doel dienen en aan de eis van evenredigheid is voldaan.¹¹ Tegen een besluit om documenten niet openbaar te maken staat rechtsbescherming open bij de Nederlandse bestuursrechter. Deze is in het kader van artikel 8:29 Algemene wet bestuursrecht bevoegd om bij de behandeling van dat beroep kennis te nemen van niet-openbare documenten, ten einde te kunnen onderzoeken en beslissen of een besluit tot het niet-openbaar-maken van deze documenten rechtens in stand kan blijven. De Nederlandse bestuursrechter toetst hierbij in voorkomende gevallen eveneens aan het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Volgens het rapport is er een ruim kader voor de bescherming van journalisten. Er is sprake van bedreigingen voor werknemers in de media, zowel online als offline. Hiertoe is het «Protocol PersVeilig» opgericht, dat door mediadeskundigen als een goede praktijk wordt beschouwd. Er bestaat wel enige bezorgdheid over de gewijzigde Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv), over het feit dat deze wet de bescherming van journalistieke bronnen zou kunnen ondermijnen. In de wetsbehandeling is de bescherming van journalistieke bronnen meegenomen. In de Wiv 2017 is – in opvolging van de uitspraak van het EHRM in de zaak van de Telegraaf/Nederland van 22 november 2012 (nr. 39315/06) – momenteel voorzien in een regeling dat in geval door inlichtingen- en veiligheidsdiensten bijzondere bevoegdheden jegens een journalist worden ingezet, waarbij de uitoefening kan leiden tot de verwerving van gegevens inzake de bron van de journalist, toestemming voor de uitoefening van die bevoegdheid is vereist van de rechtbank Den Haag (artikel 30, tweede lid, Wiv 2017). Op de uitoefening ervan wordt toegezien door de onafhankelijke commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (CTIVD). Het kabinet is daarom van mening dat de Wiv 2017 in lijn met de jurisprudentie van het EHRM adequate bescherming biedt voor

¹⁰ Monitor voor de pluriformiteit van de media – 2020 (<https://cmpf.eui.eu/mpm2020-results/>).

¹¹ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van het EHRM van 10 juni 2020 inzake artikel 6 EVRM (ECLI:NL:RVS:2020:1367) en de uitspraak van het EHRM van 16 januari 2019 inzake artikel 10 EVRM (ECLI:NL:RVS:2019:100).

journalistieke bronnen. Het platform van de Raad van Europa ter bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten heeft in 2019 twee waarschuwingen voor Nederland gepubliceerd. Op het platform is voor beide waarschuwingen een officiële reactie van Nederland gepubliceerd.¹²

Pijler IV – overige zaken m.b.t. checks and balances

De laatste paragraaf van het landenhoofdstuk bevat een beschrijving van overige institutionele zaken die gerelateerd zijn aan *checks and balances*. In de paragraaf wordt de rol benadrukt van onafhankelijke toezichthouders en het maatschappelijk middenveld in het Nederlandse stelsel van *checks and balances*. Zo geeft de Commissie aan dat bij nieuwe wetgeving het staande praktijk is om het ontwerp daarvan te onderwerpen aan impact assessments en om belanghebbenden te consulteren, waaronder burgers via internetconsultatie. Ook schrijft de Commissie dat respect voor fundamentele rechten en grondrechten op verschillende manieren is gewaarborgd. In dat kader merkt het rapport op dat Nederland weliswaar geen constitutioneel hof heeft, maar dat rechters wetgeving wel mogen toetsen aan een ieder verbindende bepalingen van internationale verdragen. Wetgeving kan over die band de facto alsnog getoetst worden op verenigbaarheid met fundamentele rechten. Het rapport benadrukt verder de rol van het College voor de Rechten van de Mens en de Nationale ombudsman en stelt dat de Nederlandse overheid actief de dialoog zoekt met het maatschappelijk middenveld en beleid heeft om relevante informatie toegankelijk te maken voor burgers.

Het rapport vermeldt ten slotte dat er in het politieke en maatschappelijke debat bijzondere aandacht is voor de rechtsstaat. Voorbeelden die genoemd worden zijn het debat dat de Eerste Kamer met regelmaat organiseert over de staat van de rechtsstaat en de conferentie die in januari van dit jaar in de Tweede Kamer is georganiseerd over de rechtsstaat in de 21^e eeuw. De Commissie schrijft dat dit soort initiatieven een debat over de rechtsstaat faciliteren en bijdragen aan het creëren van meer bewustzijn over het onderwerp.

Het kabinet waardeert ook op dit punt het rapport van de Commissie en onderschrijft het beeld uit de laatste paragraaf van het rapport. Het beginsel van de rechtsstaat vormt een fundamenteel uitgangspunt van het Nederlandse constitutionele bestel. Formele en informele *checks and balances* maken van die rechtsstaat onlosmakelijk deel uit. De Commissie concludeert dat het Nederlandse stelsel van *checks and balances* goed functioneert, dat er veel oog is voor het maatschappelijk middenveld en dat de rechtsstaat in het publieke debat een belangrijke plaats inneemt.

Het kabinet beschouwt dit niet als een reden om op de lauweren te rusten, maar als een aansporing om de rechtsstaat en de daarbij behorende *checks and balances* te blijven onderhouden. In dit verband wijst het kabinet op het eind 2019 uitgebrachte Nationaal actieplan mensenrechten¹³ en de hiervoor gesignaleerde reactie op het ROB-rapport «Naar

¹² <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/netherlands>.

¹³ Kst. 33 826, nr. 33.

een sterkere rechtsstaat» die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tezamen met de meest betrokken bewindspersonen zo spoedig mogelijk naar beide Kamers zal sturen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

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

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob