

Vergaderjaar 2022–2023

**35 295**

**EU en de rechtsstaat**

**AO**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN, DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID, DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING EN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 september 2023

Op 5 juli jl. presenteerde de Europese Commissie (de Commissie) haar Rechtsstaatsrapport 2023, waarin zij verslag doet van de rechtsstatelijke situatie in de Europese Unie (EU) als geheel en in de lidstaten afzonderlijk, aan de hand van vier pijlers; justitieel stelsel, corruptiebestrijding, pluriformiteit en vrijheid van de media en andere institutionele kwesties die verband houden met *checks and balances*.<sup>1</sup>

De jaarlijkse rechtsstaatsdialoog, op basis van het horizontale deel van het rapport, staat geagendeerd op de Raad Algemene Zaken van 19 september a.s., gevolgd door de bespreking van de landenhoofdstukken van Duitsland, Ierland, Denemarken, Griekenland en Estland op 24 oktober a.s. Daarnaast komen bij de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken thematische onderwerpen uit het rapport aan de orde. De eerstvolgende agendering in de JBZ-Raad is op 20 oktober a.s. voorzien. De rechtsstaatsdialogen worden onder het Spaanse voorzitterschap geëvalueerd, de Nederlandse inzet voor de evaluatie staat beschreven in de geannoteerde agenda van de Raad Algemene Zaken van 10 juli jl.<sup>2</sup>

Het rechtsstaatsrapport 2023 is het resultaat van een intensieve dialoog van de Commissie met nationale autoriteiten en belanghebbenden. Ook heeft de Commissie bijdragen ontvangen van het EU-grondrechtenagentschap, de Raad van Europa, en de VN.<sup>3</sup> Op 26 januari jl. ontvingen beide Kamers de input van de Nederlandse

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2021/2022, 21 501-02, nr. 2426.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2022/2023, 21 501-02, nr. 2690.

<sup>3</sup> De ontvangen bijdragen zijn te vinden op de website van de Commissie: 2023 Rule of law report – targeted stakeholder consultation (europa.eu).

regering.<sup>4</sup> De Commissie beoordeelt de belangrijke ontwikkelingen sinds de publicatie van de drie voorgaande rechtsstaatsrapporten.

In deze schriftelijke appreciatie van het jaarlijkse rechtsstaatrapport zal het kabinet eerst ingaan op de bredere, horizontale ontwikkelingen op het terrein van rechtsstatelijkheid in de EU zoals die in het algemene deel van het rapport geschetst worden. Vervolgens zal het kabinet ingaan op het Nederlandse landenhoofdstuk langs de vier genoemde pijlers en daarbij ook de vier aanbevelingen adresseren, die grotendeels voortbouwen op de aanbevelingen ontvangen in 2022.

Aanbevelingen 2023:

- I. *Voortzetten van de inspanningen om het niveau van digitalisering van het rechtsbestel te verbeteren, met name wat betreft de publicatie van rechterlijke beslissingen.*
- II. *Rond de herziening van de regels af inzake draaideurpraktijken, met inbegrip van een afkoelingsperiode van twee jaar en beperkingen op betaalde activiteiten.*
- III. *Stel strengere transparantieregels vast voor lobbyen voor leden van de regering en het parlement.*
- IV. *Zet de inspanningen voor een volledige follow-up van de kinderopvangtoeslagaffaire voort, met betrokkenheid van alle relevante overheidsinstanties en met inachtneming van het werk van de staatscommissie rechtsstaat.*

Net als vorig jaar is ook de elfde editie van het *European Justice Scoreboard* (EJS) meegenomen in deze kabinetsreactie. Deze brief beperkt zich tot nieuwe ontwikkelingen. Voor een compleet beeld moet deze kabinetsreactie worden gezien in samenhang met de kabinetsreacties op de afgelopen rechtsstaatsrapporten.

Uw Kamer wordt via deze weg tevens geïnformeerd over de intentie van de Commissie om de Coöperatie- en Verificatiemechanisme (CVM)-beschikking op korte termijn in te trekken, als ook over de opvolging van de motie van het Tweede Kamer lid Van Wijngaarden van 6 juli jl.<sup>5</sup>

### ***Intrekken CVM-beschikking***

Toen Roemenië en Bulgarije in 2007 lid werden van de Europese Unie, is het CVM ingesteld om deze twee lidstaten bij te staan bij het aanpakken van de voor toetreding noodzakelijke hervormingen van de rechtsstaat, de bestrijding van corruptie en – in het geval van Bulgarije – de bestrijding van georganiseerde misdaad omdat er nog tekortkomingen bestonden op dat vlak. Op 6 juli jl. heeft de Commissie de Raad geïnformeerd over haar intentie de CVM-beschikkingen van Roemenië<sup>6</sup> en Bulgarije<sup>7</sup> op korte termijn in te trekken.<sup>8</sup> De Commissie kan hiertoe zelfstandig besluiten, indien zij meent dat aan alle in het CVM opgenomen ijkpunten is voldaan. Op grond van de artikelen 37 en 38 van de Toetredingsakte voor Bulgarije en Roemenië dient zij hierbij naar behoren rekening te houden met de opmerkingen van de Raad.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2022/2023, 21 501-02, nr. 2600.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2022–2023, 21 501-02, nr. 2694.

<sup>6</sup> Beschikking 2006/928/EG.

<sup>7</sup> Beschikking 2006/929/EG.

<sup>8</sup> Delegates portal 11532/23.

In het CVM-rapport van oktober 2019 concludeerde de Commissie dat Bulgarije aan de CVM-verplichtingen had voldaan en is zij, ondanks aandringen van Nederland en gelijkgezinde lidstaten, gestopt met rapporteren. Het laatste CVM-rapport over Roemenië dateert uit november 2022, met daarin de conclusie dat ook Roemenië de CVM-verplichtingen in toereikende mate is nagekomen. Door in beide gevallen niet meer te rapporteren wordt aan het CVM *de facto* geen invulling meer gegeven. Voor zowel Bulgarije als Roemenië was wel sprake van een aantal openstaande toezeggingen, waarvan de Commissie in haar voorstel om de CVM-beschikkingen in te trekken, constateert dat de nodige voorgang is geboekt in de implementatie.<sup>9</sup> Zo is er onder andere in Bulgarije op 26 mei jl. wetgeving aangenomen waarmee de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de Procureur Generaal wordt bevorderd en stemde het Roemeense parlement op 28 juni jl. in met de herziening van het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafverordering. Voorts is volgens de Commissie de bredere rechtsstatelijke infrastructuur van de EU sinds de oprichting van het CVM in 2006 wezenlijk veranderd. Door deze nieuwe context kan de samenwerking met Bulgarije en Roemenië en de monitoring van de rechtsstaats Hervormingen worden voortgezet in het kader van de rechtsstaatsrapporten en het overige rechtsstaatsinstrumentarium dat op alle lidstaten van toepassing is.<sup>10</sup> Met het voorstel tot het intrekken van de CVM-beschikkingen wil de Commissie het CVM formeel beëindigen.

Het overgrote deel van de lidstaten is al langer van mening dat het CVM kan worden afgesloten, en wenst geen substantiële opmerkingen bij het Commissie voornemen te plaatsen. In zijn reactie nam de Raad kennis van de aankondiging van de Commissie, en erkende dat de samenwerking ten aanzien van het hervormingsproces binnen het reguliere rechtsstaatsinstrumentarium wordt voortgezet. Tevens verzoekt de Raad – mede op aandringen van Nederland – de intrekking van de CVM-beschikking uit te stellen ten behoeve van het parlementaire proces.<sup>11</sup>

#### *Reactie kabinet*

Het blijft voor Nederland van het grootste belang dat Bulgarije en Roemenië de vereiste rechtsstaats Hervormingen duurzaam en onomkeerbaar implementeren. Een goed functionerende rechtsstaat met voldoende instrumenten om corruptie en, voor Bulgarije, georganiseerde misdaad aan te pakken, is immers fundamenteel voor het goed functioneren van de Unie als zodanig, de werking van de interne markt en goede onderlinge samenwerking tussen EU-lidstaten.

Het kabinet erkent dat Bulgarije en Roemenië sinds de laatste rapportages een aantal belangrijke stappen hebben gezet en dat de ontwikkelingen in beide landen over het geheel genomen in de juiste richting bewegen. Desalniettemin is een aantal van de hervormingen volgens het kabinet nog niet volledig uitgevoerd.<sup>12</sup> Het kabinet wijst hier voor Bulgarije met name op de hervorming om de samenstelling van de Raad voor de Rechtspraak in lijn te brengen met Europese standaarden (SJC), en het verbeteren van het functioneren van de Inspectie voor de Rechtspraak, hetgeen volgens Bulgarije een grondwetswijziging vereist. Bulgarije heeft 28 juli jl. een wetsvoorstel ingediend die deze grondwetswijziging in gang zet en dat kon rekenen op ruime steun van het parlement. Daarnaast is het

<sup>9</sup> Delegates portal 11532/23.

<sup>10</sup> Voortgangsrapportage Roemenië, documentnummer COM(2022)664.

<sup>11</sup> Delegates portal ST 12081 2023 INIT.

<sup>12</sup> Zie voor toelichting de laatste kabinetsreactie op de CVM-rapportages. *Kamerstukken II 2022/2021, 23 987, nr. 390* en *Kamerstukken II 2022/2023, 32 317, nr. 800*.

van belang dat Bulgarije de wetgeving inzake de hervorming van de anti-corruptiecommissie volledig doorvoert, en laat zien dat corruptiezaken op hoog niveau serieus worden aangepakt. Zoals ook vermeld in de Kamerbrief van 2 december 2022 verwelkomt het kabinet de vele positieve stappen die Roemenië op het gebied van rechtsstaat en corruptiebestrijding heeft genomen, een van de redenen waarom het kabinet in kon stemmen met de toetreding van Roemenië tot het Schengengebied.<sup>13</sup> Wel zijn er stappen te zetten in onder andere de verdere implementatie van de justitiewetten, waarbij de aanbevelingen van de Venetië Commissie adequaat dienen te worden meegenomen.<sup>14</sup> Structurele monitoring blijft noodzakelijk om te zorgen dat de rechtsstaatsvormingen in beide landen volledig, duurzaam en onomkeerbaar worden geïmplementeerd.

Het kabinet deelt de analyse van de Commissie dat het rechtsstaatsinstrumentarium de afgelopen jaren is geëvolueerd en versterkt. Naast het structurele monitoren van rechtsstatelijke ontwikkelingen is de Commissie beter in staat gesteld handhavend op te treden en financiële druk uit te oefenen om Bulgarije en Roemenië aan te zetten tot hervormingen.

De volgende instrumenten zijn daarbij relevant:

- De rechtsstaatscyclus, een instrument dat met een ander doel tot stand is gekomen, maar waarvan de reikwijdte op belangrijke punten overeen komt met het CVM en dat sinds 2022, naast een analyse van de justitie- en anti-corruptiehervormingen, ook concrete aanbevelingen bevat, waarvan een aantal specifiek toeziet op de toezeggingen gedaan in het kader van het CVM.<sup>15</sup> Deze aanbevelingen zijn niet bindend, maar bieden wel een raamwerk waarbinnen de opvolging van onder meer de hierboven genoemde aandachtspunten ook in de toekomst nauwkeurig gemonitord wordt, zodat er, indien er bijvoorbeeld sprake is van achteruitgang, kan worden ingegrepen.
- De uitvoeringsbesluiten ter goedkeuring van de Bulgaarse en Roemeense herstelplannen bevatten CVM-gerelateerde mijlpalen (deels overlappend met de aanbevelingen in het rechtsstaatsrapport), waaraan voldaan moe(s)t worden voordat beide landen aanspraak kunnen maken op verschillende tranches uit het herstelfonds.<sup>16</sup> Dat dit instrument aanzet tot actie, blijkt onder meer uit de bovengenoemde hervormingen aangaande de positie van de Procureur Generaal in Bulgarije<sup>17</sup> en de recent aangenomen «justitiewetten» (wetten inzake de status van magistraten, rechterlijke organisatie, hoge raad voor de magistratuur) in Roemenië.<sup>18</sup> Gedurende de looptijd (t/m 2026), vormt het herstelfonds een drukmiddel richting Bulgarije en Roemenië om de hervormingen te implementeren en in stand te houden.
- Bulgarije en Roemenië zijn aangesloten bij het Europees Openbaar Ministerie, operationeel sinds 1 juni 2021, hetgeen bijdraagt aan de versterking van de bestrijding van fraude en corruptie.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2022/2021, 23 987, nr. 390.

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2022/2023, 32 317, nr. 800.

<sup>15</sup> Zie Bulgaarse landenhoofdstuk rechtsstaatsrapport 2023; bevat CVM gerelateerde aanbevelingen over de samenstellingen en functioneren van de Inspectie voor de Rechtspraak, over de samenstelling van de Raad voor de Rechtspraak, over de integriteit van de publieke sector (politie en justitie) en over de opbouw van een track record van het berechten van corruptie op hoog niveau, en de hervorming van de anti-corruptie Commissie.

Zie Roemeense landenhoofdstuk rechtsstaatsrapport 2023; bevat CVM gerelateerde aanbevelingen over de justitiewetten, de vervolging van strafbare feiten in de rechterlijke macht, voldoende capaciteit binnen de rechterlijke macht, regelgeving voor parlementsleden over contact met lobbyisten en effectieve publieke consultaties voor aanneming van wetgeving.

<sup>16</sup> Roemenië heeft op 16 december 2022 een uitbetalingsverzoek ingediend voor de tweede tranche, zie voor de voorlopige beoordeling van de Commissie en het verdere proces Kamerstukken II, 2022/2023 21 501-07, nr. 1961. Bulgarije heeft nog geen betalingsverzoek voor de tweede tranche ingediend.

<sup>17</sup> CVM ijkpunt 3, RFF mijlpaal C10.R2.

<sup>18</sup> CVM ijkpunt 1, aanbeveling 2018, RRF mijlpaal C14.R5.

- Op het moment dat er in Bulgarije en Roemenië in de toekomst sprake zou zijn van achteruitgang en schendingen van de beginselen van de rechtsstaat met voldoende (potentiële) rechtstreekse gevolgen voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie, dan heeft de Commissie de mogelijkheid EU-subsidies in te houden op grond van de MFK-rechtsstaatverordeningen en de *Common Provisions Regulation* (CPR).

Gelet op de positieve rechtsstatelijke ontwikkelingen in Bulgarije en Roemenië, in combinatie met het geëvolueerde rechtsstaatsinstrumentarium dat de afgelopen jaren aanzienlijk meer tanden heeft gekregen, heeft het kabinet kennis genomen van het voornemen van de Commissie om de CVM-beschikking in te trekken. Het kabinet blijft Bulgarije en Roemenië oproepen door te gaan op de ingeslagen weg, om ook de resterende aandachtspunten volledig te adresseren. Daarnaast blijft het kabinet er bij de Commissie op aandringen dat het beschikbare rechtsstaatsinstrumentarium zo volledig en adequaat mogelijk wordt benut om te waarborgen dat alle rechtsstaatshervormingen duurzaam en onomkeerbaar worden geïmplementeerd.

Zoals uw Kamer bekend is actuele informatie waaruit blijkt dat significante voortgang is geboekt op het gebied van de rechtsstaat ook een belangrijk element voor het kabinet om een besluit te kunnen nemen over toetreding van Bulgarije tot het Schengengebied. De rechtsstaatshervormingen worden onverminderd meegewogen in dit traject. Ook als de Commissie de CVM-beschikking intrekt. In dit kader is ook de motie van het Tweede Kamer lid Van Wijngaarden<sup>19</sup> van belang, die het kabinet onder andere oproept bij de beoordeling of een lidstaat klaar is voor toetreding tot het Schengengebied strikt en fair te kijken naar het functioneren van de rechtsstaat en de afname van corruptie en georganiseerde misdaad.

### ***Opvolging motie Van Wijngaarden***

De motie van het Tweede Kamer lid Van Wijngaarden c.s. verzoekt het kabinet om in EU-verband te bepleiten gevolgen te verbinden aan de opnieuw geconstateerde Hongaarse rechtsstatelijke tekortkomingen voordat het Hongaarse voorzitterschap van start zal gaan.<sup>20</sup>

In het Hongaarse landenhoofdstuk van het rechtsstaatsrapport 2023 constateert de Commissie dat Hongarije, binnen de context van de toepassing van het financiële- en rechtsstaatsinstrumentarium, stappen onderneemt om tegemoet te komen aan de zorgen op het terrein van corruptie en rechterlijke onafhankelijkheid. Het gaat onder meer om de voorbereiding van een nieuwe nationale anti-corruptiestrategie, de oprichting van de integriteitsautoriteit en een anti-corruptie taskforce, en de introductie van een rechterlijke toets van het besluit om een corruptiezaak niet te vervolgen. De Commissie concludeert dat Hongarije aan de twee aanbevelingen op het terrein van rechterlijke onafhankelijkheid uit het rechtsstaatsrapport 2022 heeft voldaan. Het betreft het versterken van de Hongaarse Raad voor de Rechtspraak en van de rechterlijke onafhankelijkheid van het Hooggerechtshof (de Kúria), alsook het wegnemen van belemmeringen voor het stellen van prejudiciële vragen aan het EU-Hof van Justitie. De Commissie is binnen de context van de inzet van het financiële instrumentarium echter nog niet overgegaan tot een formele beoordeling van de bovengenoemde maatregelen. Voor de laatste stand

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2022/2023, 21 501-20, nr. 1849.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2022/23, 21 501-02, nr. 2694.

van zaken hierover en de Nederlandse inzet wordt verwezen naar de Kamerbrief van 13 juni jl.<sup>21</sup>

Naast de beschreven voortgang op het terrein van corruptie en rechterlijke onafhankelijkheid biedt het rapport net als voorgaande jaren aanleiding tot zorg. De Commissie wijst onder meer op het gebrek aan transparantie bij het toewijzen van zaken bij lagere rechtbanken, het gebrek aan een trackrecord op anti-corruptie-rechtszaken, gebrekkige lobby-regels en aanhoudende problematiek rondom nepotisme en belangenverstrengeling. Ook constateert de Commissie dat Hongarije geen maatregelen heeft getroffen om de grote zorgen omtrent persvrijheid, onafhankelijke media, het onder druk staan van het maatschappelijke middenveld en de continuerende geldende noodtoestand en ondemocratische gevolgen hiervan, te adresseren.

Het rapport is voor het kabinet een bevestiging dat de breedte en de ernst van de rechtsstaatsproblematiek in Hongarije blijven vragen om de effectieve inzet van het gehele rechtsstaatsinstrumentarium. Naast de drie financiële instrumenten, is de Commissie verschillende inbreukprocedures gestart tegen Hongarije op het terrein van de rechtsstaat, en besloot de Commissie om Hongarije voor het EU-Hof van Justitie te dagen wegens de anti-lhbtqi+ wetgeving. Nederland zal met een grote groep lidstaten aan de zijde van de Commissie deelnemen aan deze procedure bij het EU-Hof van Justitie. Ook dringt het kabinet bij de Commissie aan om naleving af te dwingen van arresten van het EU-Hof van Justitie die Hongarije niet nakomt, inclusief waar nodig het vorderen van een geldelijke sanctie. Daarnaast zet het kabinet in op de effectieve voortzetting van de Artikel 7 procedure. Het Spaanse voorzitterschap is voornemens dit najaar een hoorzitting over Hongarije te organiseren in het kader van de Artikel 7 procedure, wat gelegenheid biedt om Hongarije nog voor de aanvang van het Hongaarse voorzitterschap aan te spreken op problematiek die aan deze procedure ten grondslag ligt. Zoals ook aangegeven in de beantwoording van de Kamervragen van het lid Piri van 14 juni jl.,<sup>22</sup> doet het aankomende Hongaarse voorzitterschap, niets af aan de inzet van het kabinet op een effectieve en duurzame aanpak van de rechtsstaat- en corruptieproblemen in Hongarije.

### **Reactie op de horizontale rechtsstatelijke ontwikkelingen in de Unie**

Sinds het vorige rechtsstaatsrapport en in navolging van de daarin opgenomen aanbevelingen hebben de lidstaten diverse maatregelen genomen binnen de vier pijlers van het rapport. Het gaat onder andere om herzieningen van de benoemingsprocedures binnen de rechterlijke macht en de voortzetting van investeringen in personele middelen en digitalisering. Ook hebben verschillende lidstaten voortgang geboekt met het herzien van anti-corruptie strategieën, het wegnemen van procedurele obstakels bij het onderzoek naar – en vervolging van – corruptiezaken, en het aanscherpen van transparantie en integriteitskaders. Verder hebben meerdere lidstaten het afgelopen jaar stappen genomen om de kwaliteit van wetgevingsprocessen verder te verbeteren, en om de status van onafhankelijke instituten zoals de Ombudsman te versterken. Ten slotte werkt een aantal lidstaten aan het vergroten van de onafhankelijkheid van de publieke omroep en nemen diverse lidstaten maatregelen ter bevordering van de veiligheid van journalisten. Bij verschillende lidstaten is sprake van aanhoudende rechtsstaatsproblematiek, onder andere gerelateerd aan disciplinaire regimes voor rechters,

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2022/2023, 21 501-20, nr. 1970.

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2022/2023, nr. 2908.



en aan benoemingsprocedures voor (hoge) justitiële functies. Capaciteits-tekorten bij openbare ministeries zit effectieve corruptiebestrijding in een aantal lidstaten in de weg en klokkenluiders ervaren nog altijd belemmeringen bij het rapporteren van corruptiezaken. De Commissie constateert verder dat in sommige lidstaten het maatschappelijk middenveld in toenemende mate geconfronteerd wordt met een krimpende publieke ruimte, en geeft een overzicht van de ontwikkelingen ten aanzien van het onrechtmatig gebruik van binnendringsoftware tegen journalisten, advocaten, politici en andere kwetsbare groepen.

De zorgen rondom de rechterlijke onafhankelijkheid in Polen zijn nog altijd ernstig, en worden hier, ook gezien de aandacht van uw Kamers, apart vermeld. De Commissie constateert dat de problematiek rondom de Poolse Raad voor de Rechtspraak (KRS) nog niet is geadresseerd en dat de wijzigingen van de wet op het Hooggerechtshof, die onder meer toezien op de ontmanteling van de Tuchtkamer en aanpassing van het tuchtrekime voor rechters, nog niet in behandeling zijn genomen door het Poolse Grondwettelijke Hof. Ook wijst de Commissie erop dat zij Polen voor het EU-Hof van Justitie heeft gedaagd vanwege de serieuze zorgen die bestaan over de onafhankelijkheid van het Poolse Grondwettelijke Hof. De bevindingen over Hongarije zijn al eerder in deze brief toegelicht onder opvolging motie Van Wijngaarden.

### *Reactie kabinet*

Het rechtsstaatsrapport is een belangrijk preventief instrument om de staat van de Europese rechtsstaat structureel te monitoren en eventuele problemen in een vroeg stadium te signaleren, te bespreken en gezamenlijk naar oplossingen te zoeken. Het rapport laat zien dat alle 27 lidstaten in meer of mindere mate te maken hebben met uitdagingen op het terrein van de rechtsstaat. De technische ondersteuning van de Commissie en de onderlinge uitwisseling van ervaringen en *best practices* tussen lidstaten kunnen een belangrijke rol spelen bij het adequaat adresseren van deze uitdagingen. Het is positief dat 65% van de aanbevelingen uit het rechtsstaatsrapport 2022 is opgevolgd, dit laat zien dat deze praktijk bijdraagt aan de gerichte ondersteuning van de lidstaten bij het versterken van de rechtsstaat.

Het kabinet deelt de zorgen van de Commissie over de aanhoudende en ernstige rechtsstaatsproblematiek in met name Polen en Hongarije. Voor de algemene kabinetsinzet ten aanzien van de bescherming van de Europese rechtstaat wordt verwezen naar de Staat van de Unie 2023.<sup>23</sup> Het is voor het kabinet daarnaast van belang dat de verschillende rechtsstaatsinstrumenten elkaar zo goed mogelijk versterken. In dit licht is het bijvoorbeeld positief dat vier van de supermijlpalen over rechterlijke onafhankelijkheid opgenomen in het goedkeuringsbesluit van het Hongaarse herstelplan, voortbouwen op aanbevelingen uit het Hongaarse landenhoofdstuk in het rechtsstaatsrapport 2022. Dit illustreert hoe het structureel monitoren van de rechtsstaat kan bijdragen aan het effectief gebruik van de overige politieke, juridische en financiële instrumenten.<sup>24</sup> Daarnaast verwelkomt het kabinet de initiatieven die de Commissie het afgelopen jaar heeft gepresenteerd om de Europese rechtsstaat en democratie te versterken en weerbaarder te maken. Zo maakt het op 16 september 2022 gepubliceerde voorstel voor een Europese Mediavrij-

<sup>23</sup> Kamerstukken II, 2022/2023 36 259, nr. B.

<sup>24</sup> Voor een toelichting bij de inzet op de verschillende instrumenten wordt o.a. verwezen naar recente Kamerbrieven: Kamerstukken II, 2022/2023 21 501-02, nr. 2661 (Artikel 7 jegens Polen en Hongarije), Kamerstukken II, 2022/2023 21 501-20, nr. 1970 (inzet financiële instrumentarium Hongarije) en Kamerstukken II, 2022/2023 35 982, nr. H (herstelplan Polen).

heidsverordening en de Aanbeveling redactionele onafhankelijkheid en transparantie mediaeigendom deel uit van de inspanningen van de EU om democratische participatie te bevorderen, desinformatie tegen te gaan en mediavrijheid en pluralisme te waarborgen, zoals uiteengezet in het actieplan voor de Europese democratie.<sup>25</sup> Het op 3 mei jl. gepubliceerde voorstel voor een richtlijn en een gezamenlijke mededeling ter bestrijding van corruptie binnen de EU, draagt bij aan een integrale EU-aanpak om corruptie te voorkomen en te bestrijden, en daarmee aan de bescherming van de rechtsstaat in de gehele Unie.<sup>26</sup> Voorts blijft het kabinet zich actief inzetten om de toetreding van de EU tot het EVRM te bewerkstelligen, een belangrijk instrument voor de bescherming van grondrechten.

## **Reactie op het landenhoofdstuk over Nederland**

### **Pijler I – Justitieel stelsel**

De Nederlandse rechtsstaat wordt in het rapport van de Commissie dit jaar positief beoordeeld met een hoge gepercipieerde rechterlijke onafhankelijkheid door burgers en bedrijfsleven, een efficiënt werkend rechtssysteem, en bijzondere aandacht voor het verbeteren van de kwaliteit van het rechtssysteem door innovatieve projecten.

Ook het Europees Justitieel Scorebord 2023 (EJS) bevat nuttige informatie over het functioneren van het Nederlandse rechtssysteem en biedt de gelegenheid de ontwikkelingen te volgen, zowel in de tijd als in vergelijking tot andere lidstaten. Samen met het EU Rechtsstaatrappport is het EJS daarom een waardevolle graadmeter van de efficiëntie, kwaliteit en onafhankelijkheid van het Nederlandse rechtssysteem. De elfde editie van het EJS biedt een aantal nieuwe indicatoren met nuttig vergelijkend materiaal, en een aantal indicatoren is geactualiseerd.<sup>27</sup> Bij de kabinetsreactie op pijler I worden, indien relevant, eveneens de bevindingen van het EJS betrokken.

#### *Onafhankelijkheid*

Op basis van het EJS 2023 merkt de Commissie op dat in Nederland wederom de onafhankelijkheid van rechters hoog wordt gewaardeerd. Het EJS (fig. 49) laat zien dat in 2023 70% van de respondenten heeft aangegeven de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht goed of zeer goed te beoordelen. Wel geeft ongeveer 15% van de respondenten ten opzichte van om en nabij 10% vorig jaar aan niet te weten hoe het met de rechterlijke onafhankelijkheid is gesteld (fig. 49), maar er is geen duidelijke trend te zien ten opzichte van voorgaande jaren. Het EJS (fig. 51) laat zien dat de perceptie van de rechterlijke onafhankelijkheid onder bedrijven vrijwel gelijk is gebleven aan 2022.

De mate van het vertrouwen van de samenleving in de rechtspraak is geen vanzelfsprekendheid en vergt voortdurend onderhoud. Het kabinet blijft inzetten op het waarborgen en verder versterken van de rechterlijke onafhankelijkheid. De Commissie identificeert een aantal ontwikkelingen in Nederland ter versterking van de rechterlijke onafhankelijkheid, onder meer met het wetsvoorstel ten behoeve van integere, onafhankelijke en

<sup>25</sup> Zie voor het actieplan voor de Europese democratie documentnummer COM(2020)790.

Zie voor het BNC-fiche Kamerstukken II, 2022/2023 22 112, nr. 3553.

<sup>26</sup> Zie voor het BNC-fiche Kamerstukken II 2022/2023 22 112, nr. 3717.

<sup>27</sup> Nieuwe indicatoren gaan over de autoriteiten die betrokken zijn bij de benoeming van leden van de Hoge Raden en Procureurs-Generaal (fig. 56–57, 62), de (benoeming van) autoriteiten die betrokken zijn bij de preventie en repressie van corruptie (fig. 58–61), en over verschillende oplossingsrichtingen ter waarborging van de grondrechten in hoogste rechterlijke instantie en de bevoegde organen (fig. 63–64). De indicatoren in fig. 55 en 65 zijn geactualiseerd.



onpartijdige rechtspraak van 7 november 2022<sup>28</sup> en de benoeming van een vijfde lid van de Raad voor de Rechtspraak in september 2022 waardoor nu meer dan de helft van de leden uit rechters bestaat. Het kabinet onderschrijft dat dit belangrijke positieve ontwikkelingen zijn die bijdragen aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

De Commissie wijst op het besluit van het kabinet van februari jl. om af te zien van het voorstel voor wijziging van de benoemingsprocedure van leden van de Hoge Raad. Het kabinet nam dit besluit naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State om het voorstel te heroverwegen.<sup>29</sup> Hierover is de Tweede Kamer op 6 februari jl. geïnformeerd.<sup>30</sup>

Daarnaast zijn er, zoals de Commissie aangeeft, verbeteringen in voorbereiding ten aanzien van de kroongetuigenregeling, het programma getuigenbescherming en het stelsel bewaken en beveiligen. Over de voortgang hiervan is uw Kamer reeds in verschillende brieven geïnformeerd. In het najaar zal uw Kamer naar verwachting verdere toelichting ontvangen over zowel de verbetering van de kroongetuigenregeling als over bewaken en beveiligen.

### *Kwaliteit*

**Aanbeveling I:** Voortzetten van de inspanningen om het niveau van digitalisering van het rechtsbestel te verbeteren, met name wat betreft de publicatie van rechterlijke beslissingen.

Het EJS laat zien dat Nederland ook dit jaar brede beschikbaarheid biedt van online-informatie over het rechtsbestel voor burgers (fig. 40). Dit betreft onder meer informatie over rechtsbijstand; gerechtskosten; contactgegevens over andere organisaties buiten het bestaande rechtsbijstandssysteem; duidelijk zichtbare en begrijpelijke informatie over de procedurele rechten van burgers; en informatie voor anderstaligen.

De Commissie stelt voorts dat – in navolging op dezelfde aanbeveling uit 2022 – er enige vooruitgang is geboekt bij het verder verbeteren van de digitalisering van het rechtsbestel, met name wat betreft de publicatie van rechterlijke beslissingen en digitale oplossingen voor gerechtelijke procedures. Daarop voortbouwend beveelt de Commissie aan de inspanningen voort te zetten om het niveau van digitalisering van het rechtsbestel te verbeteren, met name wat betreft de publicatie van rechterlijke beslissingen.

Het kabinet onderschrijft het belang van digitale toegankelijkheid van de Rechtspraak. Er lopen momenteel verschillende proefprojecten die het digitaliseringsniveau verder kunnen verbeteren. Zo worden, om het werkproces rond de digitale publicatie van rechterlijke uitspraken te versnellen met behoud van een hoge kwaliteit van pseudonimisering, digitale tools voor het pseudonimiseren getest.

De Commissie gaat ten aanzien van de kwaliteit van het justitieel stelsel ook in op uitingen van bezorgdheid van rechters en openbaar aanklagers over personeelstekorten en moeilijke werkomstandigheden als gevolg van een hoge werkdruk. Er worden maatregelen getroffen om het hele justitiële stelsel te versterken en de toegang tot het recht en de rechter te verbeteren, onder meer door meer financiering vrij te maken voor het strafrecht en het Openbaar Ministerie (OM). Bij het OM wordt onder andere geïnvesteerd in versterking van de organisatie (capaciteit), wat ook

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2022/23, 36 243, nr. 2.

<sup>29</sup> Stcrt 2023, nr. 3777.

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2022/203, 31 570 nr. 36.

bedoeld is om de werkdruk te verminderen, en wordt er geïnvesteerd in de loopbaanontwikkeling van gerechtelijk personeel. De Rechtspraak investeert ook in de capaciteitsuitbreiding van gerechtelijk personeel en in communicatie en zichtbaarheid op de arbeidsmarkt. Zo is de jaarlijkse opleidingscapaciteit voor rechters en raadsheeren structureel verhoogd van 80 naar 130 en is er fors geïnvesteerd in ondersteunend personeel. Verder heeft de regering op 16 mei jl. een wetsvoorstel ingediend die het tijdelijk mogelijk maakt om rechters – die de wettelijke ontslagleeftijd van 70 jaar hebben bereikt – door te laten werken als plaatsvervanger tot 73 jaar. Uw Kamer is hierover geïnformeerd in de brief van 27 juni jl.<sup>31</sup> Deze inspanningen worden in de komende periode voortgezet. Ook zet de Rechtspraak in op het verminderen van de werkdruk en verhogen van het werkplezier, de opzet van een traineeprogramma en activiteiten om inclusiviteit en diversiteit te bevorderen.<sup>32</sup>

De Commissie maakt tot slot melding van de lopende initiatieven om de toegang tot het recht te verbeteren, onder andere door een vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit laatste verwijst naar het programma stelselvernieuwing rechtsbijstand, dat in overeenstemming met de opgave in het Regeerakkoord 2017–2021 het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand beoogt te vernieuwen langs de lijnen van de rapporten van de commissies Wolfsen en Van der Meer. In de negende voortgangsrapportage van juli 2023 zijn beide Kamers uitvoerig geïnformeerd over de voortgang van die stelselvernieuwing.<sup>33</sup> Uw Kamer is onlangs ook geïnformeerd over verschillende nieuwe maatregelen die worden getroffen, in aanvulling op bestaande initiatieven, om de toegang tot het recht in den brede te versterken.<sup>34</sup>

### *Efficiëntie*

De efficiëntie van het Nederlands rechtstelsel blijft volgens de Commissie hoog en achterstanden in de behandeling van strafzaken worden verder teruggebracht. Het terugdringen van de doorlooptijden en achterstanden in het civiele, bestuurs- en strafrecht blijft in de komende jaren een belangrijk aandachtspunt van de Rechtspraak. Mede om die reden is het programma Tijdige rechtspraak met twee jaar verlengd, tot eind 2025. De evaluatie van het programma en een tussenevaluatie van de inloopkamers starten dit jaar zodat de tot nu toe opgedane resultaten en ervaringen kunnen worden meegenomen in het vervolg.

### **Pijler II – anti-corruptiekader**

Met een verwijzing naar een achtste plaats in de Transparency International Corruption Perceptions Index geeft de Commissie aan dat experts en bedrijven de perceptie hebben dat Nederland één van de minst corrupte landen ter wereld is. Uit voorgedane gevallen van corruptie blijkt echter dat Nederland niet immuun is voor corruptie. Dat is afgelopen jaar ook gebleken uit verschillende zaken die te maken hadden met de verkoop van gegevens en diensten door overheidsmedewerkers aan georganiseerde misdaadgroepen.

De Commissie geeft aan dat Nederland geen overkoepelende anti-corruptie strategie kent, maar onderkent tegelijkertijd dat de goede samenwerking tussen gespecialiseerde anti-corruptie en inlichtingenteams is voortgezet. Het kabinet onderschrijft dat. Corruptie kan echter

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 779.

<sup>32</sup> Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 771.

<sup>33</sup> Negende Voortgangsrapportage stelselvernieuwing rechtsbijstand, Kamerstuk 31 753, nr. 270.

<sup>34</sup> Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 800.

beter worden voorkómen dan achteraf (met strafrecht) worden bestreden. Een gedegen integriteitsbeleid en de uitvoering daarvan op lokaal, regionaal en landelijk niveau is één van de belangrijkste preventieve instrumenten in de strijd tegen corruptie. Het kabinet beziet hoe het anti-corruptiebeleid goed kan worden aangesloten op bestaande en nieuwe initiatieven voor de bevordering van de integriteit van het openbaar bestuur om zo elkaar te versterken.<sup>35</sup> Het Ministerie van Justitie en Veiligheid verkent daarnaast hoe het repressieve anti-corruptiebeleid verder kan worden versterkt.<sup>36</sup> Daarbij is in het bijzonder aandacht voor corruptie in relatie tot georganiseerde ondermijnende criminaliteit.

Het kabinet beaamt dat het voorkomen van infiltratie door georganiseerde criminele groeperingen in het ambtenarenapparaat en de politie door middel van corruptie een strategische prioriteit blijft. Het kabinet acht het positief dat de Commissie in dat kader de Mainportaanpak uitlicht. Het is immers bekend dat vanuit de georganiseerde criminaliteit veel druk wordt uitgeoefend op de logistieke keten om criminelen te faciliteren. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid blijft zich daarom inzetten om de logistieke knooppunten weerbaarder te maken.<sup>37</sup> Over de stand van zaken met betrekking tot de screening van risicovolle beroepen in de havens wordt uw Kamer op een later moment nader geïnformeerd.

Voorts geeft de Commissie aan dat, volgens een van de respondenten, de huidige maatregelen tegen corruptie soms onvoldoende rekening houden met de preventieve aspecten.<sup>38</sup> Het kabinet onderschrijft deze opmerking niet geheel. Om medewerkers en organisaties minder kwetsbaar te maken voor inmenging door criminelen zet het kabinet binnen de aanpak van georganiseerde criminaliteit juist sterk in op het voorkomen van corruptie. Dit gebeurt bijvoorbeeld door bewustwordingsprojecten op de logistieke knooppunten.<sup>39</sup> Het Ministerie van Justitie en Veiligheid monitort dit beleid en stelt dit indien nodig bij.

De Commissie erkent dat het onderzoek naar en de vervolging van met corruptie verband houdende misdrijven efficiënt is en er een nieuwe samenwerkingsstructuur, de Nationale Samenwerking Tegen ondermijnende Criminaliteit (NSOC), is opgezet die zich onder meer richt op corruptie in verband met georganiseerde misdaad. NSOC zal begin 2024 worden geëvalueerd.

Het kabinet deelt voorts de mening van de Commissie dat de opsporing en vervolging van complexe buitenlandse omkopingszaken met een aantal problemen kampt. Uiteraard worden de inspanningen op dit punt voortgezet. In oktober 2023 zal Nederland aan de OESO Anti-corruptiewerkgroep rapporteren over de voortgang van de opvolging van haar aanbevelingen op dit onderwerp. Uw Kamer wordt hierover separaat geïnformeerd.

De Commissie wijst ook op het ontbreken van een expliciete strafbaarstelling van ongeoorloofde beïnvloeding (*trading in influence*). De Commissie heeft in haar voorstel voor een richtlijn ter bestrijding van corruptie binnen de EU verschillende nieuwe strafbaarstellingen, waaronder ongeoorloofde beïnvloeding voorgesteld. Het kabinet steunt het voornemen van de Commissie om tot een meer effectieve bestrijding

<sup>35</sup> Kamerstukken II 2022/23, 29 911, nr. 417.

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2022/23, 28 844, nr. 254.

<sup>37</sup> Kamerstukken II 2021/22, 24 077, nr. 504.

<sup>38</sup> Transparency International – Nederland heeft deze informatie in het kader van het landenbezoek aan Nederland aan de Commissie verschaft.

<sup>39</sup> Kamerstukken II 2021/22, 24 077, nr. 504.

van corruptie te komen. Hierbij is het hanteren van heldere strafbaarstellingen wel een belangrijk aandachtspunt, waarvoor het kabinet zich zal inspannen.<sup>40</sup>

### *Integriteitsbeleid bewindspersonen*

In 2022 heeft Nederland twee aanbevelingen ontvangen op het terrein van integriteitsbeleid voor bewindspersonen. Eén aanbeveling zag op het vaststellen van een gedragscode voor bewindspersonen met een werkend monitorings- en sanctiemechanisme. De Commissie stelt in het huidige rapport dat Nederland significante voortgang heeft geboekt door de gedragscode integriteit voor bewindspersonen vast te stellen, jaarlijks integriteitstrainingen aan bewindspersonen zullen worden gegeven en een vertrouwenspersoon voor bewindspersonen zal worden aangesteld. De Commissie stelt echter wel dat de aanbeveling maar deels is geïmplementeerd omdat niet is voorzien in een sanctioneringsmechanisme. Voor wat betreft de vraag in hoeverre het binnen de constitutionele grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid mogelijk is om een intern- of extern toezichts- en handhavingsmogelijkheid op te nemen voor integriteitsregels voor bewindspersonen,<sup>41</sup> stelde de Raad van State in een voorlichting dat een extern sanctioneringsmechanisme indruist tegen de autonomie van het parlement om op basis van de vertrouwensregel zelfstandig een oordeel te vellen over een bewindspersoon. Uw Kamer is in december 2022 geïnformeerd dat het kabinet de voorlichting van de Raad van State opvolgt en geen extern sanctioneringsmechanisme instelt.<sup>42</sup> Het kabinet onderschrijft de voorlichting van de Raad van State om meer in te zetten op preventieve maatregelen, omdat effectieve versterking van integriteit als morele waarde een veel bredere aanpak behoeft dan handhaving en sanctionering, waarbij regelmatige agendering, bespreking van dilemma's, leiderschap en voorbeeldgedrag centraal staan. De eerdergenoemde vertrouwenspersoon en integriteits-trainingen zijn voorbeelden van die aanpak.

Een andere aanbeveling zag op het afronden van het wetsvoorstel regels gewezen bewindspersonen. Deze aanbeveling heeft Nederland in 2023 opnieuw ontvangen en wordt hieronder toegelicht.

**Aanbeveling II:** Rond de herziening van de regels af inzake draaideurpraktijken, met inbegrip van een afkoelingsperiode van twee jaar en beperkingen op betaalde activiteiten

De Commissie constateert dat er enige voortgang is geboekt ten aanzien van de bovenstaande aanbeveling, gezien het wetsvoorstel regels gewezen bewindspersonen onlangs is gepubliceerd voor internetconsultatie. Dat wetsvoorstel bevat een verplichting voor gewezen bewindspersonen om advies te vragen over de toelaatbaarheid van een vervolgfunctie in de private en semipublieke sector, codificatie van het lobbyverbod en een draaideurverbod. De Commissie is kritisch op het wetsvoorstel, omdat het wetsvoorstel gebaseerd is op een eigen verantwoordelijkheid van gewezen bewindspersonen om advies aan te vragen en het advies over de vervolgfunctie een niet-bindend karakter heeft. De Commissie beoordeelt de opvolging van deze aanbeveling als deels geïmplementeerd, omdat het wetsvoorstel nog niet in werking is getreden. Het wetsvoorstel is voor de zomer voor advies aan de Raad van State voorgelegd.

<sup>40</sup> Kamerstukken II 2022–2023, 22 122 nr. 3717.

<sup>41</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 925 III, nr. 13.

<sup>42</sup> Kamerstukken II 2022/23, 28 844, nr. 251.

**Aanbeveling III:** Stel strengere transparantieregels vast voor lobbyen voor leden van de regering en het parlement.

Het kabinet heeft in 2022 een wetenschappelijk onderzoek laten uitvoeren naar de manier waarop een lobbyregister kan worden ingevoerd in Nederland en in mei 2023 de Kamer geïnformeerd over de vervolgstappen. Het kabinet heeft toegezegd dat zij de transparantie van agenda-afspraken van bewindspersonen wil verbeteren.<sup>43</sup> De Commissie is kritisch vanwege de eigen verantwoordelijkheid van bewindspersonen om hun agenda-afspraken in de openbare agenda's te publiceren en inbreng van derden in de lobbyparagraaf in de toelichting bij wet- en regelgeving te vermelden. Ook is de Commissie kritisch op het vrijwillige karakter van het lobbyregister van de Tweede Kamer. Het kabinet is van mening dat de verbetering van transparantie van agenda-afspraken van bewindspersonen en de lobbyparagraaf bij wet- en regelgeving tegemoetkomt aan de gedachte achter een lobbyregister. Met transparantie over agenda-afspraken wordt immers duidelijk gemaakt welke personen en organisaties toegang hebben gehad tot de bewindspersoon. Bovendien worden in openbare agenda's in beginsel alle inbreng en afspraken met derden opgenomen, in tegenstelling tot lobbyregisters in andere landen waar voorwaarden worden gesteld aan de verplichting tot inschrijving in een lobbyregister. Vervolgens vindt met de vermelding van de inbreng van externen in de lobbyparagraaf in de toelichting bij wet- en regelgeving verantwoording plaats over de vraag hoe de inhoud van die contacten al dan niet van invloed is geweest op keuzes bij het opstellen van wet- en regelgeving. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft onlangs aan de Tweede Kamer geschreven dat in 2024 zal worden geëvalueerd of de verbeteringen van de openbare agenda's en lobbyparagrafen voldoende effect sorteren. Wanneer dat niet het geval blijkt, dan zal het kabinet alsnog een ontwikkeltraject overwegen om te komen tot een lobbyregister.<sup>44</sup> In de tussentijd zal het kabinet alvast wel inventariseren welke vormen en onderdelen van lobbyregisters in andere landen effectief en uitvoerbaar zijn. Mochten de uitkomsten van de evaluatie volgend jaar aanleiding geven tot een andere invulling van een lobbyregister, dan hoeft op dat moment niet pas te worden begonnen met ideeënvorming.

Voor zover de aanbeveling van de Commissie ziet op het parlement, geldt dat de Kamers zelf gaan over het opstellen van strengere transparantieregels voor lobbyen ten aanzien van Kamerleden. Het is niet aan het kabinet om hierover een standpunt in te nemen.

*Integriteitsbeleid decentrale overheden*

De Commissie schrijft dat de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal sinds 1 januari 2023 van kracht is.<sup>45</sup> Met dit wetsvoorstel zijn kandidaat-bestuurders verplicht om een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) te overleggen alvorens zij benoemd kunnen worden en zijn bepalingen omtrent belangenverstremming verduidelijkt. Daarnaast is een nieuw wetsvoorstel in voorbereiding waarbij de risicoanalyse integriteit voor kandidaat-bestuurders van decentrale overheden verplicht wordt gesteld en tevens van de nodige waarborgen wordt voorzien. Dit vloeit voort uit de nota integriteit openbaar bestuur die op 25 april 2023 aan uw Kamer is aangeboden.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Kamerstukken II 2022/23, 36 101, nr. 16.

<sup>44</sup> Kamerstukken II 2022/23, 28 844, nr. 269.

<sup>45</sup> Stb. 2022, nr. 444.

<sup>46</sup> Kamerstukken II 2022/23, 28 844, nr. 254.

## *Klokkenluiders*

De Commissie merkt op dat de klokkenluiderswetgeving grondig herzien is, hoewel belanghebbenden nog steeds ruimte voor verbetering zien. De wet ter implementatie van de EU-klokkenluidersrichtlijn is grotendeels op 18 februari 2023 in werking getreden.<sup>47</sup> De definitieve Wet bescherming klokkenluiders heeft een bredere scope dan het initiële wetsvoorstel. De Commissie merkt op dat de regering heeft aangegeven dat verdere wetgeving voor klokkenluiders, inclusief de oprichting van een fonds ter ondersteuning van klokkenluiders, in 2023 zal worden voorbereid. Bij brief van 6 juli 2023<sup>48</sup> heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot onder andere het voorstel voor een fonds ter ondersteuning van klokkenluiders op juridisch en psychosociaal gebied en de verdere regelgeving voor klokkenluiders.

### **Pijler III – mediapluriformiteit**

Net als in het vorige rapport merkt de Commissie op dat grondwettelijke en wettelijke waarborgen een hoge mate van mediavrijheid in Nederland blijven ondersteunen, onder meer dankzij het functioneel onafhankelijke Commissariaat voor de Media (hierna: Commissariaat) en de grote bestuurlijke en financiële onafhankelijkheid van de publieke media. De Commissie merkt op dat het Commissariaat zelfstandig blijft werken met voldoende middelen. De onafhankelijkheid van het bestuur en de financiering van de publieke media worden volgens de Commissie gewaarborgd.

De nieuwsmediasector kenmerkt zich door een hoge mate van concentratie, merkt de Commissie op. Op dit moment rapporteert het Commissariaat jaarlijks over de ontwikkelingen in de Nederlandse mediamarkt, ook gericht op concentraties in de markt. Het Commissariaat is gevraagd een onderzoeksmodel voor de pluriformiteit in de media te ontwikkelen.<sup>49</sup> De Kamer zal over de uitkomsten worden geïnformeerd.

### *Wet open overheid*

In het rapport wordt aangegeven dat er nog kritiek is op de uitvoering van de Wet open overheid (Woo), die in mei 2022 in werking is getreden en de toegang tot informatie moet verbeteren. Informatieverzoekers moeten vaak langer dan de wettelijke afhandelingstermijnen wachten en het hebben van een open houding van de overheid is benoemd als aandachtspunt.

Het kabinet erkent dat de uitvoering van deze nieuwe wet op onderdelen knelt. Het kabinet hecht aan openheid en afgelopen jaar zijn er belangrijke stappen gezet richting een opener overheid. Zo worden sinds 20 september 2022 alle beslisnota's bij Kamerstukken actief openbaar gemaakt,<sup>50</sup> zijn zowel digitale als fysieke internationale werkbezoeken afgelegd (onder andere aan Noorwegen en Denemarken)<sup>51</sup> en worden verschillende maatregelen genomen rond het bewaren en beheren van chatberichten.<sup>52</sup> Tevens wordt in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk vanaf dit jaar gerapporteerd over de afhandeling van Woo-verzoeken door

<sup>47</sup> Stb. 2023, 52.

<sup>48</sup> Kamerstukken II 2022/23, 35 851, nr. 55.

<sup>49</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 31 777, nr. 32.

<sup>50</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 28 362, nr. 59.

<sup>51</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 32 802 nr. 56; Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 32 802 nr. 73.

<sup>52</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 32 802, nr. 67.



de rijksoverheid ten behoeve van monitoring en sturing.<sup>53</sup> Daarnaast kunnen bestuursorganen sinds juni aansluiten op de Woo-index, waardoor actief openbaar gemaakte, online gepubliceerde informatie voor de burger vindbaar wordt op [overheid.nl](https://overheid.nl).<sup>54</sup>

Er wordt momenteel Rijksbreed verder gewerkt aan verbetering en versnelling van het afhandelen van Woo-verzoeken, onder andere door het uitvoeren van Woo-pilots bij verschillende ministeries. Daarnaast wordt er gewerkt aan een Meerjarenplan Openbaarheid & Informatiehuis-houding dat voor het nieuwe parlementaire jaar aan de Kamer is toegezegd.<sup>55</sup> Bovendien zal dit jaar een invoeringstoets op de Woo worden uitgevoerd door een extern onderzoeksbureau,<sup>56</sup> waarin een inventarisatiestudie wordt gedaan naar knelpunten en *best practices* die door gebruikers en uitvoerders van de Woo worden ervaren. Het rapport dat hierop volgt zal concrete aanbevelingen bevatten mede op basis van inzichten uit het internationaal rechtsvergelijkend onderzoek naar openbaarheidswetgeving.

### *Bescherming journalisten*

De Commissie stelt dat bedreigingen en fysiek geweld tegen journalisten een punt van zorg blijven, ondanks de aanhoudende inspanningen van de Nederlandse regering om dit fenomeen tegen te gaan. De Commissie benoemt onder andere de inzet op bewustwording bij burgers van de rol van journalistiek en de aanpak van online intimidatie, het Nederlandse wetsvoorstel dat doxing strafbaar stelt en recent onderzoek *«Beelden van geweld, een mixed-methods onderzoek naar geweld en agressie tegen journalisten»* uitgevoerd in opdracht van de regering.<sup>57</sup>

Het kabinet deelt de zorg van de Commissie over bedreigingen en fysiek geweld tegen journalisten. In een democratische rechtsstaat is het van cruciaal belang dat journalisten hun werk in vrijheid en veiligheid kunnen uitvoeren. Het kabinet zet zich daarom op verschillende manieren in om geweld en agressie tegen journalisten tegen te gaan. Het hiervoor genoemde onderzoek heeft meer inzicht gegeven in de contexten waarin journalisten te maken (kunnen) krijgen met geweld en bevat een aantal concrete aanbevelingen. Het rapport pleit onder meer voor de striktere naleving van het PersVeilig-protocol, waarin een belangrijk deel van het strafvorderlijk beleid is vastgelegd. Dit zal via het project PersVeilig door de betrokken organisaties worden opgepakt. Tevens wordt aanbevolen om online haatzaaiende publicaties sneller te verwijderen. Het kabinet verwacht dat de inwerkingtreding van de Digital Services Act (DSA), dat zeer grote online platforms onder meer verplicht om systeemrisico's te beoordelen en beperken, hier een positieve bijdrage aan zal leveren. Tot slot is PersVeilig voornemens een vervolg te geven aan een onderzoek naar online intimidatie van vrouwelijke journalisten. PersVeilig heeft recent een onderzoek uitgevoerd naar de veiligheid van vrouwelijke journalisten. Kort gezegd krijgen vrouwelijke journalisten vaker te maken met verbale agressie online. Die agressie is vaak terug te leiden naar de genderidentiteit van het slachtoffer. Lessen uit dit onderzoek zullen worden opgenomen in de trainingen die PersVeilig aanbiedt aan journalisten om de weerbaarheid te vergroten.

<sup>53</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 31 490, nr. 328.

<sup>54</sup> Brief «Actieve openbaarmaking overheidsinformatie: Woo-index», beschikbaar via <https://www.open-overheid.nl/instrumenten-en-diensten/publicaties/2023/6/brief-bestuursorganen-woo-index/brief-bestuursorganen-woo-index>.

<sup>55</sup> Toegezegd tijdens het Commissiedebat «Archivering van stukken door bewindspersonen onder de archiefwet en de Woo/Wob» van 24 mei 2023, TZ202305–095.

<sup>56</sup> Kamerstukken II 2022–2023, 32 802 nr. 73.

<sup>57</sup> Kamerstukken II, 2022–2023, 31 777 nr. 34.

Om ook in de toekomst journalisten die bedreigingen en agressie ervaren te kunnen blijven ondersteunen wordt, zoals ook aangekondigd in de voortgangsrapportage over persvrijheid en persveiligheid van 25 mei 2023, het project PersVeilig vanaf 1 januari 2025 als een structurele organisatie opgezet en waar mogelijk de personele capaciteit uitgebreid.<sup>58</sup> Voorafgaand hieraan wordt het project PersVeilig geëvalueerd.

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

##### *Kinderopvangtoeslagenaffaire*

**Aanbeveling IV:** Zet de inspanningen voor een volledige follow-up van de kinderopvangtoeslagaffaire voort, met betrokkenheid van alle relevante overheidsinstanties en met inachtneming van het werk van de staatscommissie rechtsstaat.

Deze aanbeveling bouwt voort op de aanbeveling ontvangen in 2022. De Commissie schrijft dat er enige vooruitgang is geboekt bij het aanpakken van de structurele problemen als gevolg van de kinderopvangtoeslagenaffaire, waarbij alle drie de staatsmachten (wetgevende-, uitvoerende- en rechterlijke macht) betrokken zijn, terwijl de schadeloosstelling van de slachtoffers langzaam vordert. In het debat van 23 mei 2023 is gesproken over de opvolging van het rapport «Ongekend Onrecht»<sup>59</sup> en de moties en toezeggingen uit het debat met de Tweede Kamer van 19 januari 2021.<sup>60</sup> In de brief van 26 juni 2023<sup>61</sup> is aangegeven dat over de opvolging jaarlijks op een vast terugkerend moment zal worden gerapporteerd, te weten in de diverse departementaal jaarverslagen op Verantwoordingsdag. Daarbij wordt gerapporteerd aan de hand van een tabel, bijvoorbeeld zoals gebruikt bij de Kamerbrief over de stand van zaken van de maatregelen van 29 juni 2021.<sup>62</sup>

Zoals aangegeven in de brief van de Minister-President van 31 maart 2023,<sup>63</sup> blijft het kabinet zich daarnaast inspannen om op korte termijn de aanpak van de problemen die zijn ontstaan door de kinderopvangtoeslag en het herstel van gedupeerden te verbeteren. De toetssteen hierbij is dat de maatregelen echte versnelling opleveren en uitvoerbaar zijn. Voornoemde brief schetst de stappen die het kabinet wil zetten. De uitwerkingen komen terug in de veertiende voortgangsrapportage hersteloperatie Toeslagen.<sup>64</sup> Hiermee geeft het kabinet ook gevolg aan de moties van de Tweede Kamer leden Inge van Dijk c.s.<sup>65</sup> en Paul c.s.,<sup>66</sup> waarin de Tweede Kamer het belang heeft benadrukt van het zoeken naar verdere versnelling, en het kabinet heeft gevraagd zich daarbij uit te laten dagen door professionals en onorthodox te werk te gaan.

##### *Constitutionele toetsing*

De Commissie haalt de hoofdlijnenbrief aan die op 1 juli 2022 aan het parlement is gestuurd inzake constitutionele toetsing.<sup>67</sup> Op 19 april 2023 is met de Tweede Kamer gedebatteerd over deze hoofdlijnenbrief, waarbij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Rechtsbescherming het voornemen hebben geuit om voor het einde

<sup>58</sup> Kamerstukken II, 2022/23, 31 777, nr. 54.

<sup>59</sup> Kamerstukken II, 2020/21, 35 510, nr. 4.

<sup>60</sup> Handelingen II, 2020/21, nr. 45, item 4.

<sup>61</sup> Kamerstukken II, 2022/23, 35 510, nr. 135.

<sup>62</sup> Kamerstukken II, 2020/21, 35 510, nr. 60.

<sup>63</sup> Kamerstukken II, 2022/23, 35 510, nr. 135.

<sup>64</sup> Kamerstukken II, 2022/23, 31 066, nr. 1236.

<sup>65</sup> Kamerstukken II, 2022/23, 31 066, nr. 1188.

<sup>66</sup> Kamerstukken II, 2021/22, 31 066, nr. 1071.

<sup>67</sup> Kamerstukken II, 2021/22, 34 430, nr. AE.

van het kalenderjaar een wetsvoorstel voor de invoering van constitutionele toetsing in consultatie te brengen. Voorts is aan het parlement toegezegd rond de zomer een brief betreffende het toetsingskader voor constitutionele toetsing te sturen. Bovendien wordt een extern onderzoek verricht naar de grondwettelijke beperkingssystematiek. De resultaten hiervan worden, ter uitvoering van een door Kamerlid Omtzigt ingediende en door de Tweede Kamer aangenomen motie,<sup>68</sup> meegenomen in het wetsvoorstel.

#### *Demonstratierecht*

De Commissie karakteriseert de Nederlandse publieke ruimte als «open». Wel wijst de Commissie op een aantal gerapporteerde tekortkomingen op het gebied van het demonstratierecht, zoals in het Amnesty-rapport «Demonstratierecht onder druk».<sup>69</sup> Het kabinet neemt deze signalen serieus. Recent heeft het kabinet in een Kamerbrief uitgebreid gereflecteerd op het demonstratierecht, waarbij ook werd ingegaan op het rapport van Amnesty.<sup>70</sup> In de Kamerbrief is onder andere – op aanbevelen van Amnesty – toegezegd een online kennisbank op te richten om kennisuitwisseling over het demonstratierecht te faciliteren.

#### *Wetsvoorstel wijziging Algemene wet bestuursrecht*

De Europese Commissie refereert aan het wetsvoorstel om de Algemene wet bestuursrecht meer mensgericht te maken. Dit wetsvoorstel (Wet versterking waarborgfunctie Awb<sup>71</sup>) is in een zogeheten pre-consultatie gegeven, een voorontwerp fase voorafgaand aan de gebruikelijke (internet)consultatie, gericht op het vroegtijdig in beeld krijgen van de gevolgen voor de uitvoering en de rechtspraak. Er zijn in deze pre-consultatie schriftelijke reacties binnengekomen van uitvoeringsinstaties, decentrale overheden, de rechtspraak, de wetenschap en andere belanghebbenden, zoals de Nationale ombudsman. Daarnaast hebben KleinLef en het Netwerk van Publieke Dienstverleners gezamenlijke reacties gestuurd. Verder hebben acht expert sessies plaatsgevonden, een sessie met burgers en drie bijeenkomsten met de vier hoogste rechters in het bestuursrecht en een rechter namens de Raad voor de rechtspraak. De pre-consultatie reacties worden momenteel verwerkt ten behoeve van de (internet)consultatie die in het najaar van 2023 zal plaatsvinden. Hierbij wordt meegenomen de uitvoering van de motie van Tweede Kamer lid

---

<sup>68</sup> Kamerstukken II, 2022/23, 36 200 VII, nr. 165.

<sup>69</sup> Zoals in: *Demonstratierecht onder druk* (Amnesty International), bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 34 324, nr. 7.

<sup>70</sup> Kamerstukken II, 2022/23, 34 324, nr. 9.

<sup>71</sup> Kamerstukken II, 2022/23, 29 279, nr. 763.

Van Baarle<sup>72</sup> en wordt bekeken of de uitkomsten van een Awb-onderzoeksagenda relevant zijn voor het wetsvoorstel. De onderzoeksrapporten zullen uw Kamer worden toegezonden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H.G.J. Bruins Slot

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
D. Yeşilgöz-Zegerius

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
H.M. de Jonge

De Minister voor Rechtsbescherming,  
F.M. Weerwind

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
G. Uslu

---

<sup>72</sup> Kamerstukken II, 29 279, nr. 765.