

Vergaderjaar 2021–2022

35 295

EU en de rechtsstaat

AC

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, 9 september 2022

Op 13 juli jl. presenteerde de Europese Commissie (de Commissie) haar Rechtsstaatsrapport 2022, 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*.

Respect voor de rechtsstaat is het fundament van de Europese samenwerking. Voor die samenwerking is het immers van het grootste belang dat het Unierecht uniform wordt toegepast en nageleefd en dat de lidstaten elkaar onderling vertrouwen. Zoals ook benoemd door de Commissie is het de gedeelde verantwoordelijkheid van de lidstaten en de EU-instellingen om onze democratische instellingen en waarden, waaronder de rechtsstaat, te beschermen en te handhaven. 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 biedt een waardevolle basis voor debatten over de rechtsstaat, zowel op nationaal als Europees niveau. De jaarlijkse rechtsstaatsdialoog, op basis van het horizontale deel van het rapport, staat geagendeerd op de Raad van Algemene Zaken van 20 september a.s., gevolgd door de bespreking van de landenhoofdstukken van Zweden, Roemenië, Polen, Portugal en Slovenië later in het najaar. Daarnaast komen bij de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken thematische onderwerpen uit het rapport aan de orde. Deze dialogen zetten het belang van de rechtsstaat prominent op de Europese agenda, bieden de mogelijkheid om van elkaar

te leren, *best practices* uit te wisselen en (gezamenlijke) uitdagingen te bespreken.

Het rechtsstaatsrapport 2022 is het resultaat van een intensieve dialoog van de Commissie met nationale autoriteiten en belanghebbenden, het maatschappelijk middenveld en organisaties binnen de justitiële sector. Ook heeft de Commissie bijdragen ontvangen van het EU-grondrechtenagentschap, de Raad van Europa, en de VN.¹ Op 28 januari jl. ontvingen beide kamers de input van de Nederlandse regering.² De Commissie beoordeelt de belangrijke ontwikkelingen sinds de publicatie van de twee voorgaande rechtsstaatsrapporten.³

Het jaarlijkse rechtsstaatsrapport moet worden gezien in samenhang met het overige EU-rechtsstaatsinstrumentarium.⁴ Het structureel monitoren van de rechtsstaatsituatie draagt bij aan het effectief gebruik van de overige politieke, juridische en financiële rechtsstaatsinstrumenten. Net als voorgaande jaren wijst het rapport ook dit jaar op aanhoudende en ernstige rechtsstaatsproblematiek in een aantal lidstaten. Daar waar lidstaten de rechtsstatelijke beginselen die in de Verdragen zijn neergelegd, schenden, is handhavend optreden geboden. Het kabinet steunt de Commissie dan ook in haar rol als hoedster van de Verdragen en blijft de Commissie oproepen deze daadkrachtig en consequent te vervullen om toe te zien op de naleving van de beginselen van de rechtsstaat in de EU.

In lijn met de Nederlandse inzet, heeft de Commissie dit jaar voor het eerst concrete aanbevelingen opgenomen in de landenhoofdstukken. Het kabinet steunt het doel van de Commissie om hiermee de lidstaten nog gericht te ondersteunen bij het versterken van de rechtsstaat en waar nodig systematische gebreken aan te kaarten. De aanbevelingen zijn niet bindend, maar bieden handvatten om het rapport meer relevantie en betekenis te geven, concreter met lidstaten in gesprek te gaan en beter te waarborgen dat het rapport passend wordt opgevolgd. De Commissie kondigt aan in toekomstige rapporten te beoordelen welk gevolg de lidstaten aan de aanbevelingen hebben gegeven. De Commissie heeft bij het opstellen van de aanbevelingen rekening gehouden met lopende processen, waaronder het Europese Semester, de MFK-rechtsstaatsverordening en de herstelplannen, en waar toepasbaar getracht deze op elkaar aan te laten sluiten.

Het kabinet verwelkomt de aan Nederland gerichte aanbevelingen en ziet deze als steun van de Commissie om de reeds ingezette koers voort te zetten. In deze kabinetsreactie wordt nader toegelicht hoe Nederland van plan is hier opvolging aan te geven. Het kabinet moedigt andere lidstaten aan om eveneens met een reactie op de aanbevelingen te komen.

Aanbevelingen

1. *Vervolg de inzet om het niveau van digitalisering van het rechtsstelsel te verbeteren, in het bijzonder met betrekking tot de publicatie van vonnissen en digitale oplossingen voor gerechtelijke procedures.*

¹ De ontvangen bijdragen zijn te vinden op de website van de Commissie: 2022 Rule of law report – targeted stakeholder consultation | European Commission (europa.eu).

² Kamerbrief over Nederlandse inzending toetsingscyclus voor de rechtsstaat 2022 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

³ Zie voor rechtsstaatsrapport 2020 2020 Rule of law report – Communication and country chapters | Commissie (europa.eu).

Zie voor rechtsstaatsrapport 2021 2021 Rule of law report | European Commission (europa.eu).

⁴ Zie voor een overzicht Kamerbrief over Overzicht EU-rechtsstaatinstrumentarium | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

2. *Stel een gedragscode vast voor Ministers en Staatssecretarissen, die onder meer voorziet in regels inzake giften, nevenactiviteiten en lobbyactiviteiten, alsook in doeltreffende monitoring en sancties.*
3. *Rond de herziening van de regels af inzake draaideurpraktijken waarbij voormalige Ministers en Staatssecretarissen betrokken zijn, met inbegrip van een afkoelingsperiode van twee jaar en beperkingen op betaalde activiteiten.*
4. *Zet de inspanningen voor een volledige follow-up van de kinderopvangtoeslagaffaire voort met het oog op het aanpakken van de eventuele structurele problemen, met betrokkenheid van alle relevante overheidsinstanties.*

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 Unie 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 aanbevelingen adresseren. De tiende editie van het *European Justice Scoreboard* (EJS) is ook dit jaar een belangrijke bron voor met name pijler 1 van de het EU rechtsstaatrapport. Vanwege de grote verwevenheid acht het kabinet het opportuun om beide rapporten gelijktijdig aan uw Kamer aan te bieden.⁵

Reactie op de horizontale rechtsstatelijke ontwikkelingen in de Unie

Justitieel stelsel

De Commissie wijst op het cruciale belang van doeltreffende justitiële stelsels voor de toepassing en handhaving van het EU-recht en de bescherming van de rechtsstaat, waarbij de onafhankelijkheid, de kwaliteit en de efficiëntie van het justitieel stelsel centraal staan. Er wordt een aantal positieve ontwikkelingen genoemd. In meerdere lidstaten hervormen bijvoorbeeld de raden voor de rechtspraak om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te versterken. Ook zet een aantal lidstaten stappen om de kwaliteit en efficiëntie van het justitiële stelsel te verbeteren, onder andere door te investeren in personele middelen en digitalisering. De lidstaten maken hierbij veelal gebruik van de ervaringen opgedaan tijdens de coronapandemie en in een aantal gevallen van gerichte investeringen vanuit het Europees herstelfonds. Over een aantal lidstaten bestaan echter nog zorgen, bijvoorbeeld ten aanzien van benoemingsprocedures voor (hoge) justitiële functies en tekorten aan financiële middelen voor het justitiële stelsel. De technische ondersteuning van de Commissie en het onderling uitwisselen van ervaringen en *best practices* kunnen een belangrijke rol spelen bij het adequaat adresseren van deze uitdagingen.

De Commissie constateert dat de structurele, systematische problemen rondom de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in Polen en Hongarije nog altijd niet zijn aangepakt. Het betreft onder meer de problematiek rondom de Poolse nationale raad voor de rechtspraak en het tuchtregime voor rechters, beiden aan de orde gesteld in arresten van het Europese Hof van Justitie (het EU Hof) en het Europese Hof voor de

⁵ Het oordeel van het kabinet over proportionaliteit en subsidiariteit ten aanzien van de bevindingen in het EJS is ook dit jaar positief.

Rechten van de Mens (EHRM).⁶ Ten aanzien van Hongarije wijst de Commissie op aanhoudende tekortkomingen ten aanzien van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, zoals de discretionaire bevoegdheden van de Minister van Justitie inzake rechterlijke benoemingen en bevorderingen.

Het kabinet deelt de zorgen van de Commissie. Het is voor de bescherming van de Europese rechtsorde essentieel dat lidstaten de eisen die het EU-recht stelt aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, de relevante jurisprudentie en de uitspraken van het Hof en het EHRM respecteren en nakomen. Het gehele rechtsstaatsinstrumentarium, waaronder inbreukzaken, de artikel 7-procedure, de MFK-rechtsstaatsverordening, en de mogelijkheden die de RRF-verordening biedt bij de beoordeling van herstelplannen⁷, dient ten volle te worden benut om de problematiek in beide landen aan te pakken. Nederland levert zowel in Luxemburg als in Straatsburg een actieve bijdrage aan juridische procedures over rechtsstatelijke kwesties, om de inzet op rechtsstatelijkheid in de Unie ook op die manier te ondersteunen.

Corruptiebestrijding

De EU-landen behoren wereldwijd tot de best presterende landen op het vlak van corruptiebestrijding: maar liefst tien lidstaten – waaronder Nederland – staan in de top twintig van landen die als minst corrupt worden beschouwd.⁸ Uit de Eurobarometer voor corruptie volgt dat EU-burgers en -ondernemingen zich desalniettemin zorgen maken over corruptie. Zo geloven bijna zeven op de tien Europese burgers dat corruptie wijdverspreid is binnen hun land. Veel EU-lidstaten hebben een anti-corruptiestrategie die regelmatig wordt geëvalueerd en herzien. Diverse lidstaten hebben maatregelen getroffen om wettelijke lacunes te verhelpen en/of de nationale wetgeving in lijn te brengen met internationale anti-corruptiestandaarden. Ook zijn in verschillende EU-lidstaten de kaders voor corruptiepreventie en integriteit versterkt, onder andere door ethische normen te actualiseren, interne controlemechanismes te versterken en lobbywerk en draaideurconstructies te reguleren. Toch blijven op dit terrein ook uitdagingen bestaan. In verschillende EU-lidstaten zijn daarom maatregelen getroffen om de capaciteit van anti-corruptieautoriteiten en/of het Openbaar Ministerie (OM) te vergroten. De Commissie constateert echter dat in veel lidstaten nog sprake is van een capaciteitstekort of tekort aan middelen om het anti-corruptieraamwerk effectief te implementeren. Ook zijn er zorgen over de doeltreffendheid van het onderzoeken, vervolgen en berechten van corruptie op hoog niveau.

De EU kan nog meer optreden om in de hele EU tot effectieve anti-corruptiebestrijding te komen. Het rapport onderschrijft dit. Dit werk is cruciaal, aangezien corruptie de rechtsstaat aantast en het vertrouwen in de overheid ondermijnt. Ook de begroting van de Unie dient effectief te worden beschermd tegen fraude, corruptie en fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat. Sinds 1 januari 2021 is de MFK-rechtsstaatsverordening van kracht, waarmee voor het eerst een

⁶ Zie bijvoorbeeld de uitspraken van het EU Hof van 15 juli 2021, C-791/19, Commissie/Polen (Poolse tuchtprocedure voor rechters) en van 14 juli 2021, C-204/21 R, Commissie/Polen (Poolse «Muilkorfwet»); EHRM *Grzęda t. Polen*, nr. 43572/18, 15 maart 2022; *Żurek t. Polen*, nr. 39650/18, 16 juni 2022; *Reczkowicz t. Polen*, nr. 43447/19, 22 juli 2021.

⁷ Zie voor de Nederlandse kabinetsappreciatie Poolse herstelplan: BWO herstelplan Polen – 7 juni 2022 (overheid.nl) Zie voor de Nederlandse kabinetsappreciatie Poolse herstelplan: BWO herstelplan Polen – 7 juni 2022 (overheid.nl).

⁸ Corruption Perceptions Index van Transparency International: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>.

directie koppeling wordt gelegd tussen de ontvangst van middelen uit de EU-begroting en de eerbieding van de beginselen van de rechtsstaat. Het is daarnaast onder meer van belang dat instanties als het Europees Openbaar Ministerie (EOM) en het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF) over voldoende middelen beschikken om hun taken goed te kunnen blijven vervullen. Hier blijft Nederland op toe zien. Ook blijft Nederland de lidstaten die zich niet hebben aangesloten bij het EOM, oproepen dit alsnog te doen, in lijn met motie Sjoerdsma.⁹

Mediapluriformiteit en mediavrijheid

Mediavrijheid, zowel online als offline, is essentieel voor het bevorderen en behouden van democratie, voor het beschermen van vrijheid van meningsuiting en toegang tot betrouwbare informatie. De monitor voor de pluriformiteit van de media (MPM) laat dit jaar weinig verandering zien ten opzichte van 2021. Zo blijft het risiconiveau wat betreft de concentratie van nieuwsmedia zeer hoog en middelhoog op het gebied van politieke onafhankelijkheid. Voor zeven lidstaten beschouwt de MPM het algemene risiconiveau hoog; dit geldt niet voor Nederland. De Commissie wijst ook op de aanzienlijke toenames van signaleringen van geweld tegen journalisten in 2021, vastgesteld door het platform van de Raad van Europa en het platform «*Mapping Media Freedom*».¹⁰ Ondanks meerdere lidstaten maatregelen hebben genomen om de veiligheid van journalisten te verbeteren, blijft dit – evenals de toename van strategische rechtszaken tegen publieke participatie (SLAPP's), op Europees niveau een serieus punt van zorg. De Commissie besteedt dit jaar voor het eerst ook systematisch aandacht aan de waarborging van de onafhankelijkheid van de publieke media.

Het kabinet verwelkomt de initiatieven van de Commissie om mediavrijheid en de pluriformiteit in de Europese Unie te bevorderen. In 2021 publiceerde de Commissie al aanbevelingen over het waarborgen van de veiligheid van journalisten en het kabinet kijkt uit naar wetsvoorstel inzake mediavrijheid (*European Media Freedom Act*), waarvan de publicatie in het derde kwartaal van 2022 wordt verwacht. Dit voorstel kan een belangrijke bijdrage leveren aan het beschermen van media en journalisten. Om het fenomeen van SLAPP's aan te pakken heeft de Commissie recent voorstellen voor een richtlijn en aanbeveling gepubliceerd waarover de Kamer op 3 juni 2022 een BNC-fiche ontving.¹¹

Overige zaken met betrekking tot checks and balances

In lijn met de reeds ingezette trend heeft een aantal lidstaten verdere stappen gezet om de kwaliteit van wetgevingsprocessen te verbeteren, onder andere door het publiek meer inspraak te bieden in beleidsvorming. Voor andere lidstaten blijft de inclusiviteit van het wetgevingsproces een punt van zorg. De meeste lidstaten hebben de Covid-gerelateerde noodtoestand geleidelijk afgeschaft en een aantal lidstaten werkt aan herziening van de juridische kaders ter voorbereiding op toekomstige crises. De invasie van Oekraïne heeft echter in een paar lidstaten geleid tot de voortzetting van het gebruik van noodbevoegdheden. In meerdere lidstaten zijn stappen gezet om de situatie van maatschappelijke organisaties te verbeteren, maar de Commissie constateert ook dat in Polen en Hongarije de ruimte van het maatschappelijk middenveld nog verder is ingeperkt. Er wordt tevens gewezen op de zorgwekkende trend van het illegaal gebruik van *spyware* en *surveillance software* tegen journalisten,

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 21 501-02, nr.2312.

¹⁰ Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists (coe.int).

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 22 112 nr. 3457.

advocaten, politici en andere kwetsbare groepen. De Commissie onderstreept dat er bij het gebruik van dergelijke instrumenten sprake moet zijn van voldoende nationale controles en waarborgen en dat het relevante EU-recht, met inbegrip van de grondrechten, volledig moet worden gerespecteerd. Ook uit de Commissie haar zorgen over lidstaten die het fundamentele uitgangspunt van de voorrang van het EU-recht in twijfel trekken. Op 22 december 2021 startte de Commissie een inbreukprocedure tegen Polen naar aanleiding van uitspraken van het Poolse Grondwettelijk Hof dat essentiële onderdelen van het Unierecht opzij zette met een beroep op de Poolse Grondwet.

In een gezonde democratische rechtsstaat is het van groot belang dat de *checks and balances* goed kunnen functioneren, dat het maatschappelijk middenveld de ruimte en middelen heeft om zijn kritische rol te vervullen, en dat grondrechten worden beschermd. De EU-initiatieven op dit terrein, waaronder het Actieplan voor Europese Democratie en het daaruit volgende pakket over versterking van de democratie en integriteit van verkiezingen dienen hiertoe ten volle worden benut en toegepast. 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

Het kabinet spant zich samen met gelijkgezinde lidstaten onverminderd in voor een goed functionerende rechtsstaat in de Unie. Het rechtsstaatsrapport en de aanbevelingen helpen om ook kritisch naar onze eigen rechtsstaat te blijven kijken. Het algemene beeld van het landenhoofdstuk is dat Nederland een goed functionerende rechtsstaat kent. Hieronder gaat het kabinet in op een aantal tekortkomingen en verbeterpunten waar de Commissie op wijst en die het kabinet zal meenemen in de verdere versterking van de Nederlandse rechtsstaat. Hieronder reageert het kabinet tevens op de bevindingen uit de tiende editie van het *European Justice Scoreboard* (EJS) 2022.

Pijler I – Justitieel stelsel

Het EJS biedt een overzicht van vergelijkende gegevens over de efficiëntie, kwaliteit en onafhankelijkheid van de rechtsstelsels in de EU-lidstaten. Lidstaten kunnen het EJS gebruiken bij het constateren van tekortkomingen van hun rechtsstelsel, inclusief mogelijkheden tot verbetering, en voor het herkennen van *best practices* in andere lidstaten. Voor het eerst dit jaar laat het EJS ook gegevens zien over de gevolgen van de Covid-19 pandemie voor de efficiëntie van de rechtsstelsels en over de toegankelijkheid van justitie voor personen met een handicap. Bij de bespreking van dit onderdeel van het EU Rechtsstaatsrapport worden dan ook, indien relevant, eveneens de bevindingen van het EJS betrokken. Nederland wordt in beide rapporten ook 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.

Onafhankelijkheid

Op basis van het EJS 2022 merkt de Commissie op dat in Nederland ook dit jaar de onafhankelijkheid van rechters hoog gewaardeerd wordt. Het EJS laat bij burgers een overwegend stabiel vertrouwen in de rechtspraak zien waarbij 77% aangeeft dat in Nederland de onafhankelijkheid van rechters goed tot erg goed is, een relatief hoge score. Van het bedrijfs-

leven percipieert 72% de onafhankelijkheid van rechters goed tot erg goed, wat een daling is ten opzichte van vorig jaar. Het kabinet gaat hierover graag in gesprek met het bedrijfsleven.

Ten aanzien van structurele onafhankelijkheid van de rechtspraak benoemt de Commissie specifiek dat Nederland met de toevoeging van een vijfde lid aan de Raad voor de rechtspraak gehoor geeft aan de aanbevelingen van de Raad van Europa¹². Halverwege juli heeft de Raad voor de rechtspraak bekend gemaakt dat de positie van dit vijfde lid per september dit jaar ingevuld zal worden.¹³

Kwaliteit

Aanbeveling 1: Vervolg de inzet om het niveau van digitalisering van het rechtstelsel te verbeteren, in het bijzonder met betrekking tot de publicatie van vonnissen en digitale oplossingen voor gerechtelijke procedures.

De Commissie constateert dat er nog ruimte is voor verbetering van de digitale mogelijkheden om een rechtszaak te starten, te procederen en te volgen. Ze beschrijft de initiatieven om de digitalisering van de rechtspraak te verbeteren waarna ze tot bovenstaande aanbeveling komt om die voort te zetten. Het EJS 2022 besteedt ook aandacht aan digitalisering.¹⁴ Hieruit blijkt dat Nederland relatief hoog scoort op het gebied van informatievoorziening aan burgers over het rechtstelsel.¹⁵ Ook procedurele regelgeving over het gebruik van digitale technologie in civiele en handelszaken en in bestuursrechtelijke en strafzaken is goed op orde, net als de beschikbaarheid van veilige elektronische communicatiemiddelen in de Rechtspraak en bij het OM.¹⁶

Het kabinet onderschrijft het belang van digitale toegankelijkheid van de Rechtspraak. De komende jaren wordt structureel 155 miljoen euro extra uitgetrokken voor de Rechtspraak. Deze additionele middelen zijn onder meer bedoeld voor investeringen in digitalisering en innovatie, om de Rechtspraak digitaal toegankelijker te maken en de online dienstverlening te verbeteren.¹⁷ De inspanningen van de Rechtspraak, onder meer in het kader van het programma Digitale Toegang, worden voortgezet. Zoals bij uw Kamer reeds bekend is, kunnen advocaten bijvoorbeeld sinds november 2021 bij alle rechtbanken digitaal beslagrekenen indienen en digitaal stukken uitwisselen met rechtbanken.¹⁸ Het streven is om in pilots voor steeds meer zaakstromen digitale toegang mogelijk te maken.

In het coalitieakkoord is afgesproken om het publiceren van rechterlijke uitspraken te bevorderen. De beslissing om rechterlijke uitspraken al dan niet te publiceren is aan de Rechtspraak zelf. Uw Kamer is eerder geïnformeerd over de wijze waarop in overleg met de Raad voor de rechtspraak aan deze ambitie uitvoering wordt gegeven.¹⁹ Daarbij komt onder meer aan de orde of een wettelijke regeling wenselijk is. Het kabinet streeft uw Kamer hierover nog dit najaar nader te informeren.

¹² Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities.

¹³ Benoeming vijfde lid Raad voor de Rechtspraak | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl.

¹⁴ Zie tabellen 41 t/m 48.

¹⁵ Europees Scorebord voor Justitie 2022, fig. 41.

¹⁶ Europees Scorebord voor Justitie 2022, fig. 42, 44–45.

¹⁷ <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Ruim-155-miljoen-voor-extra-rechters-behandeling-ondernemingszaken-en-digitalisering.aspx>.

¹⁸ Kamerstukken II 2021/22, 29 279, nr. 706, d.d. 31 maart 2022.

¹⁹ Kamerstukken II 2021/22, 29 279, nr. 706, d.d. 31 maart 2022.

De Commissie gaat ook in op de toegang tot het recht. Daarbij noemt de Commissie het personeelstekort bij de rechtspraak een uitdaging. De Raad voor de rechtspraak investeert onder andere in een uitbreiding van de opleidingscapaciteit. Jaarlijks zullen 130 nieuwe rechters worden aangetrokken en opgeleid, momenteel zijn dat er 80. Er wordt daarnaast geïnvesteerd in meer juridisch medewerkers, IT-ondersteuning en de inzet van niet-rechters als projectleiders en/of teamvoorzitters. Onder het programma Tijdsige rechtspraak wordt gewerkt aan de verbetering van het roosteren en plannen om effectief om te gaan met de capaciteit.

Efficiëntie

Het Nederlands rechtsstelsel kent volgens de Commissie een hoge mate van efficiëntie met voornamelijk korte doorlooptijden. Bij bestuursrechtelijke zaken ziet de Commissie een lichte daling in efficiëntie waardoor er een kans op achterstanden ontstaat.²⁰ Hierbij is relevant dat deze constatering is gebaseerd op het EJS 2022 dat de doorlooptijden uit 2020 weergeeft, het eerste jaar van de Covid-19 pandemie. Om achterstanden in te lopen en doorlooptijden te verlagen heeft de Rechtspraak in 2020 besloten om prioriteit te geven aan tijdige en voorspelbare rechtspraak.²¹ In 2020 is het programma Tijdsige Rechtspraak opgezet en in 2021 zijn verschillende «inloopteams» voor bestuursrecht, familierecht en civiel recht van start gegaan. Deze inloopteams hebben in 2021 ruim 3.000 zaken voor verschillende gerechten afgehandeld en 30 nieuwe juridisch medewerkers opgeleid.²²

De Commissie ziet ook dat de speciale aanpak om de door de Covid-19 pandemie veroorzaakte achterstanden op gebied van strafrecht weg te werken, succes heeft. Dit wordt vanaf volgend jaar zichtbaar in het EJS. Wel uit de Commissie haar zorgen over het afdoen van strafzaken door het OM, en verwijst daarbij naar adviezen van de Nationale ombudsman.²³ over het verbeteren van de informatievoorziening. Het kabinet onderschrijft het belang van een goede informatievoorziening over strafbeschikkingen, sepotbeslissingen en de mogelijkheden om in beroep te gaan aan burgers, slachtoffers en verdachten. De Nationale ombudsman constateert in haar onderzoek dat betrokken overheidsinstanties dit ook erkennen en projecten uitvoeren om de informatieverstrekking te verbeteren. In de reactie op het jaarverslag van de Nationale ombudsman over het jaar 2020 heeft het kabinet toegelicht hoe strafbeschikkingen inmiddels zijn verbeterd.²⁴

Ook uit de Commissie de zorg dat niet voor iedereen die te maken krijgt met een strafbeschikking een gratis consult met een advocaat beschikbaar is. Wel merkt zij op dat het kabinet heeft toegezegd gratis rechtsbijstand beschikbaar te stellen.²⁵ Sinds april 2021 kunnen alle (aangehouden en ontboden) verdachten die een strafbeschikking van het OM krijgen, of

²⁰ Zie: Europees Scorebord voor Justitie 2022, fig. 9, 22–23.

²¹ Jaarverslag de Rechtspraak 2021, pag. 27.

²² Jaarverslag de Rechtspraak 2021, pag. 27–28.

²³ Zie het Rapport «Behoorlijke informatieverstrekking rondom strafbeschikkingen en sepotbeslissingen» van de Nationale ombudsman van 7 mei 2020 (<https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Onderzoek%20Knelpunten%20in%20de%20informatieverstrekking%20rondom%20strafbeschikkingen%20en%20sepotbeslissingen.pdf>) en de brief van de Nationale ombudsman aan de Ministers van Justitie en Veiligheid en van Rechtsbescherming over strafbeschikkingen en slachtoffers (https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/20211220%20Brief_A_Min%20JenV%20Positie%20slachtoffers%20bij%20strafbeschikking%20OM_0.pdf).

²⁴ Kamerstukken II 2021–2022, 35 743, nummer 3.

²⁵ Zie de brief van de Minister van Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer over Rechtsbijstand bij OM-strafbeschikkingen, Kamerstukken II 2020/21, 31 753, nr. 221, d.d. 19 november 2020.

waarvan het OM de strafzaak wil afdoen met een geldboete, gebruik maken van de van overheidswege gefinancierde rechtsbijstand en, desgewenst, een advocaat om hen te begeleiden of om tegen de beschikking in verzet te komen.²⁶

Pijler II – anti-corruptiekader

De Commissie stelt in lijn met voorgaande jaren vast dat Nederland diverse instanties kent die zich actief mengen in de strijd tegen corruptie en benoemt in dit kader dat de bestaande goede samenwerking tussen gespecialiseerde anti-corruptie en inlichtingenteams hierbij is voortgezet. Het beeld onder experts en leidinggevendenden uit het bedrijfsleven is dat Nederland één van de minst corrupte landen in zowel de EU als de wereld is. Nederland behoort met een achtste plaats nog steeds tot tien landen die volgens *Transparency International* als minst corrupt worden beschouwd.

De Commissie stelt verder vast dat Nederland geen overkoepelende anti-corruptiestrategie kent, maar streeft naar coördinatie van het anti-corruptiebeleid via diverse platforms. In dit kader merkt de Commissie op dat het Platform Corruptiebestrijding, dat bij dit streven een rol zou kunnen spelen, vanwege de Covid-19 pandemie de afgelopen tweeënhalve jaar heeft stilgelegen. De preventie en bestrijding van corruptie vergt een brede en integrale benadering, waarbij binnen de overheid nauw wordt samengewerkt en waar mogelijk samen wordt opgetrokken met de private sector en het maatschappelijk middenveld. Het kabinet meent dat de rechtshandavingsinstanties die zijn betrokken bij de bestrijding van corruptie op dit moment al goed met elkaar samenwerken en elkaar weten te vinden. Mede vanwege herprioritering, ingegeven door de Covid-19 pandemie, heeft een evaluatie over de eventuele noodzaak tot verdere coördinatie nog niet plaatsgevonden. Het kabinet zal dit daarom het komende jaar samen met belanghebbende partijen onderzoeken en hierbij bezien of en hoe het Platform Corruptiebestrijding nieuw leven kan worden ingeblazen.

De Commissie benoemt in dat kader ook het Netwerk Weerbaar Bestuur dat ondersteuning en advies biedt bij het tegengaan van subversieve elementen, bijvoorbeeld bij bedreigingen tegen gemeenteambtenaren. Per 2022 is voor de weerbaarheid van het openbaar bestuur structureel 10 miljoen euro beschikbaar vanuit de brede aanpak ondermijning onder coördinatie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zet hiermee samen met het Netwerk Weerbaar Bestuur de komende tijd extra in op de bewustwording en preventieve beveiliging van politieke ambtsdragers, meldingsbereidheid en kwetsbare processen. Ook heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een app ontwikkeld voor de Gedragscode Integriteit Rijk (GIR), waarin integriteitsregels snel zijn op te zoeken en integriteitsdilemma's en handelingsadvies zijn opgenomen.

De Commissie wijst verder op de toegenomen aandacht voor ondermijnende georganiseerde criminaliteit. De Commissie noemt onder andere de extra middelen die het kabinet, in lijn met het coalitieakkoord, beschikbaar wil stellen om te onderzoeken of juridische en operationele veranderingen naar het voorbeeld van de Italiaanse antimaffia-aanpak kunnen bijdragen aan de Nederlandse aanpak van de georganiseerde misdaad. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) zal de Rijksuniversiteit Groningen een verkennend

²⁶ Gesubsidieerde rechtsbijstand | Rechtspraak en geschiloplossing | Rijksoverheid.nl

onderzoek verrichten naar de Italiaanse strafrechtelijke en strafvorderlijke wet- en regelgeving specifiek gericht op de bestrijding van maffiacriminaliteit. De resultaten worden in maart 2023 verwacht.²⁷

De Commissie stelt ook vast dat Nederland geen expliciete strafbaarstelling van ongeoorloofde beïnvloeding (*trading in influence*) kent. Dit is juist: het kabinet is van mening de bepalingen inzake actieve en passieve omkoping voldoende bescherming bieden tegen ongeoorloofde en daadwerkelijke uitoefening van invloed en dat geen afzonderlijk misdrijf hoeft te worden vastgesteld om dit strafbaar te stellen. Nederland heeft hierover bij het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie dan ook een voorbehoud gemaakt.²⁸

De Commissie noemt twee projecten om corruptie op logistieke knooppunten tegen te gaan, namelijk «Combiteam Havens» en «Sterke Luchthaven». Zoals in de brief van 1 mei jl. is aangekondigd, presenteert de Minister van JenV komend najaar het integrale plan voor de aanpak van drugsmokkel via logistieke knooppunten, waarin de aanpak van corruptie een belangrijke pijler is.²⁹ Voorts heeft het kabinet uw Kamer reeds geïnformeerd over het WODC-onderzoek naar de risico's van en weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit en ambtelijke en niet-ambtelijke corruptie op de mainports.³⁰ De resultaten worden naar verwachting begin 2023 opgeleverd.

De Commissie noemt daarnaast in dit kader de Nationale Samenwerking tegen Ondermijnende Criminaliteit dat naar verwachting voor het einde van 2022 volledig operationeel is.³¹ De Commissie stelt vast dat de opsporing en vervolging van corruptie binnen Nederland in algemene zin effectief is, het kabinet zal zich hiervoor uiteraard blijven inzetten.

Naast deze positieve bevinding, benoemt de Commissie enkele moeilijkheden bij de opsporing en vervolging van complexe buitenlandse omkopingszaken. Deze punten zijn eveneens onderwerp van een aanbeveling van de OESO *Working Group on Bribery* (OESO WGB). Voor een toelichting hoe het kabinet opvolging geeft aan deze aanbevelingen verwijst het naar de Kamerbrief van 17 juni jl.³² De Commissie is positief over de wijziging van de Aanwijzing opsporing en vervolging buitenlandse corruptie in 2020, waardoor kleine faciliterende betalingen niet langer zijn uitgezonderd van vervolging. Verder zijn betrokkenen volgens de Commissie positief over de wijziging van de Aanwijzing hoge transacties (een specifieke manier van buitengerechtelijke afdoening). De Minister van JenV is nu niet langer betrokken bij het sluiten van hoge transacties en de beoogde nieuwe wetgeving zal voorzien in een definitieve oplossing waarin niet een commissie, zoals nu tijdelijk het geval is, maar het bevoegde gerechtshof voorgenomen hoge transacties in de sfeer van rechtspersonen toetst.

Verder gaat de Commissie in op het zelf melden van (vermoedens van) buitenlandse omkoping en het onderzoek dat de Vrije Universiteit doet in opdracht van het WODC naar onder meer zelfmelding door bedrijven in

²⁷ <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/welk-onderzoek-doen-we/3370---verkenkend-onderzoek-italiaanse-strafrechtelijke-en-strafvorderlijke-wet--en-regelgeving-aanpak-maffia>.

²⁸ Kamerstukken II 2000/01, 27 509 (R1671), nr. 3.

²⁹ Kamerstukken II 2021/22, 29 911, nr. 348.

³⁰ <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/welk-onderzoek-doen-we/3219---onderzoek-naar-risicos-op-corruptie-in-nederland-en-weerbaarheid-van-het-instrumentarium>.

³¹ Nationale Samenwerking tegen Ondermijnende Criminaliteit; voorheen bekend als Multidisciplinair Interventieteam.

³² Kamerstukken II 2021/22, 29 911, nr. 354.

geval van financieel-economische criminaliteit.³³ De Commissie noemt voorts de moeilijkheden bij het gebruik van grote datasets in opsporingsonderzoeken waardoor de looptijd van sommige buitenlandse omkopingsonderzoeken vertraging oploopt. Dit als gevolg van een beroep op het verschoningsrecht ten aanzien van (gedeeltes van) dergelijke data sets en de toetsing ervan.³⁴ Tot slot wijst de Commissie op de gebruikelijke moeilijkheden in buitenlandse omkopingszaken, zoals het contact met Nederland in het kader van internationale rechtshulpverzoeken. Nederland zal in oktober 2022 aan de OESO WGB rapporteren. Het hierna vast te stellen evaluatierapport zal aan uw Kamer worden toegezonden.

De Commissie geeft in het rapport aan dat integriteit binnen de politie bijzondere aandacht krijgt, onder andere door de aanstelling van een portefeuillehouder Integriteit en aanpak corruptie belast met de verbetering van het integriteitsstelsel en het proces van intern onderzoek binnen de politie. Ook wordt een centrale organisatie ingericht om complexe interne onderzoeken uit te voeren en om de preventie en bestrijding van corruptie zichtbaar te verbeteren. Door de komst van de nieuwe Wet Screening wordt het screeningsinstrumentarium verbreed, waarmee (integriteits)risico's in een vroeg stadium kunnen worden gesignaleerd. Het kabinet betreurt de vertraging die het wetsvoorstel heeft opgelopen en zet zich in voor een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding. Op dit moment worden de resultaten van de internetconsultatie en het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens bekeken en verwerkt in het wetsvoorstel dat aan de Raad van State wordt aangeboden. De verwachting is dat het wetsvoorstel op 1 januari 2023 – een half jaar eerder dan vermeld in het rapport – in werking zal treden.

De Commissie schrijft dat het wetsvoorstel bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur nog steeds aanhangig is in het parlement. Dit wetsvoorstel regelt onder meer de verplichting voor kandidaat-bestuurders om een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) te kunnen overleggen en een verduidelijking van de bepalingen omtrent belangenverstremeling. Daarnaast is een nieuw wetsvoorstel in voorbereiding waarin de risicoanalyse integriteit voor kandidaat-bestuurders van decentrale overheden wordt verankerd. Vooruitlopend hierop is de gemeenten gevraagd bij de benoeming van nieuwe wethouders op vrijwillige basis een risicoanalyse integriteit uit te voeren.

Integriteitsbeleid voor bewindspersonen

Aanbeveling II: Stel een gedragscode vast voor Ministers en Staatssecretarissen, die onder meer voorziet in regels inzake giften, nevenactiviteiten en lobbyactiviteiten, alsook in doeltreffende monitoring en sancties.

Volgens de Commissie bestaat er enige reden tot zorg met betrekking tot het niet-bindende karakter van het integriteitskader voor bewindspersonen. De Commissie verwijst daarbij naar diens eerdere rechtsstaatrapporten uit 2020 en 2021, en het nalevingsverslag voor Nederland van de vijfde evaluatieronde uit juli 2021 van de Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO), waarin soortgelijke zorgen zijn geuit.³⁵

³³ <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/welk-onderzoek-doen-we/3221---onderzoek-naar-voor--en-nadelen-van-zelfonderzoek-en-zelfmelden-door-bedrijven>.

³⁴ Getuigen in strafzaken die specifieke geheimhouders beroepen uitoefenen (waaronder advocaten) kunnen een beroep doen op hun professioneel verschoningsrecht. Betrokkenen bij de opsporing en vervolging mogen in dat geval bij deze personen in beslag genomen stukken niet inzien.

³⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 925 VII nr. 102.

Allereerst is in Nederland een sterke integriteitscultuur het uitgangspunt van het integriteitsbeleid voor de centrale overheid. Preventie, vertrouwen, bewustwording en eigen verantwoordelijkheid zijn de belangrijkste principes die gelden voor het integriteitsbeleid van Ministers en Staatssecretarissen. Die aanpak past ook geheel in de staatsrechtelijke verhoudingen, waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid centraal staat. Om (de ontwikkeling van) een integer, transparant en weerbaar bestuur te bestendigen werkt het kabinet aan een aanpak met meer balans tussen cultuur- en structuurgerichte maatregelen, zoals een gedragscode voor bewindspersonen. De verschillende maatregelen worden hieronder toegelicht.

Het kabinet werkt momenteel aan de ontwikkeling van een gedragscode met integriteitsregels voor bewindspersonen, waarvoor gesprekken plaatsvinden met verschillende experts, waaronder wetenschappers en integriteitsadviseurs uit verschillende lagen van de overheid. Zo zal in de gedragscode bijvoorbeeld worden vastgelegd dat regelmatig een gesprek over integriteit in de ministerraad zal worden gehouden. Dit is nodig om het integriteitsbesef en de gedragscode levend te houden en waar nodig te actualiseren. Handhaving en sanctionering door een externe toezichthouder wringt met het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid. In Nederland leggen bewindspersonen verantwoording af aan de Staten-Generaal op grond van de ministeriële verantwoordelijkheid en is het aan de Staten-Generaal om daar consequenties aan te verbinden. In het licht van deze complexiteit heeft de Minister van BZK de Afdeling advisering van de Raad van State recent om voorlichting gevraagd, welke dit najaar wordt verwacht, over de mogelijkheden om een gedragscode minder vrijblijvend te maken en om binnen de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid een intern of extern toezichts- en sanctiemechanisme in te stellen.³⁶ Het kabinet verwacht dit najaar de gedragscode vast te stellen waarin ook de uitkomsten van deze voorlichting worden meegenomen.

Daarnaast hebben de leden Dassen en Omtzigt onlangs een initiatiefnota gepubliceerd met voorstellen voor de implementatie van de GRECO aanbevelingen.³⁷ Het kabinet heeft hierop zijn reactie gegeven en aangekondigd dat het zal voorzien in de benoeming van een onafhankelijk adviseur integriteit bewindspersonen, die individuele bewindspersonen vertrouwelijk kan adviseren bij integriteitsvragen. De vorm waarin dit zijn beslag zal krijgen, wordt nog nader bezien.³⁸ Het uitgangspunt is dat het voorkomen van integriteitsschendingen de voorkeur heeft boven het sanctioneren van bewindspersonen. Daarom zet het kabinet in op begeleiding van bewindspersonen gedurende het ambt. Ook nu kan een bewindspersoon voor advies terecht bij de secretaris-generaal van het ministerie, mede-bewindspersonen, in het bijzonder de Minister-President, en de secretaris van de ministerraad.

Zoals ook genoemd door de Commissie is er een *self-assessment* risico-analyse geïntroduceerd voor kandidaat-bewindspersonen om mogelijke kwetsbaarheden te identificeren. Naar aanleiding van een motie van het lid Sneller³⁹ is recent aan het beleid toegevoegd dat bewindspersonen die gedurende het ambt vakantiewoningen of relevante financiële

³⁶ De precieze vraagstelling voor de voorlichting van de Raad van State kan gevonden worden in: Kamerstukken II 2021/22, 36 101, nr. 3, p. 13.

³⁷ Kamerstukken II 2021/22, 36 101, nr. 2. Zie ook de kabinetsreactie: Kamerstukken II 2021/22, 36 101, nr. 3.

³⁸ Kamerstukken II 2021/22, 36 101, nr. 3.

³⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35 925 III, nr. 9.

of zakelijke belangen verwerven, dit moeten opgeven aan de Kamer.⁴⁰ Het kabinet is van mening dat hiermee tevens een GRECO-aanbeveling is uitgevoerd.⁴¹ Het kabinet heeft daarnaast recent een hoogleraar met expertise op het gebied van belangenbehartiging en politieke besluitvorming gevraagd om advies over een lobbyregister, en zal hier dit najaar over berichten. Uitgangspunt bij deze adviesaanvraag is dat een lobbyregister ten aanzien van bewindspersonen wordt ingevoerd, zoals ook is verzocht in de motie van het lid Dassen.⁴² Het voornemen bestaat om begin 2023 een samenhangende visie op integriteit aan de Tweede Kamer te sturen, waarin het zowel gaat om integriteit op bestuurlijk (nationaal en decentraal) als op ambtelijk niveau.

*Aanbeveling III: Rond de herziening van de regels af inzake draai-
deurpraktijken waarbij voormalige Ministers en Staatssecretarissen
betrokken zijn, met inbegrip van een afkoelingsperiode van twee jaar
en beperkingen op betaalde activiteiten.*

De Commissie constateert dat er een aantal maatregelen is aangekondigd ter versterking van het integriteitsbeleid voor gewezen bewindspersonen, maar dat deze vooralsnog nog niet zijn omgezet in wetgeving.

Het kabinet werkt aan een wetsvoorstel waarin de aangekondigde maatregelen worden verankerd. Dit betreft onder andere het bestaande lobbyverbod. Het lobbyverbod geldt voor de duur van twee jaar voor het eigen beleidsterrein en aanpalende beleidsterreinen. Voorts is het voornemen om met dit wetsvoorstel gewezen bewindspersonen te verplichten om gedurende een afkoelperiode van twee jaar na het ontslag niet in dienst te treden bij het voormalige ministerie, geen commerciële opdrachten daar te aanvaarden en onafhankelijk advies te vragen over de toelaatbaarheid van een vervolgfunctie in de private of semipublieke sector. Het kabinet is van plan het wetsvoorstel binnenkort in consultatie te geven en daarna zo spoedig mogelijk bij de Tweede Kamer in te dienen.

Overige initiatieven versterking integriteitsbeleid

De Commissie noemt dat het wetsvoorstel Evaluatiewet Wet financiering politieke partijen wordt besproken in het parlement. Dit wetsvoorstel heeft tot doel zowel duidelijkere regels inzake buitenlandse giften als transparantie- en rapportageverplichtingen voor giften aan politieke partijen in te voeren. De plenaire behandeling in de Eerste Kamer is geagendeerd in het najaar. Indien de Eerste Kamer het wetsvoorstel aanneemt, is het voornemen om het wetsvoorstel met ingang van 1 januari 2023 in werking te laten treden.

De Commissie merkt op dat er zorgen zijn geuit over de complexiteit van het wetsvoorstel ter implementatie van de EU-klokkenluidersrichtlijn en de snelheid van het geplande goedkeuringsproces, met name over de complexiteit van de voorgestelde meldkanalen. De Minister van BZK heeft deze kritiek ter harte genomen en verschillende voorstellen gedaan via een nota van wijziging om hieraan tegemoet te komen.⁴³ Op 29 juni jl. is de Tweede Kamer geïnformeerd over een tweede nota van wijziging, mede naar aanleiding van de initiatiefnota van het lid Omtzigt.⁴⁴ De Commissie merkt op dat het Huis voor klokkenluiders geen volledig «one-stop-shop» is, waardoor klokkenluiders geconfronteerd zouden

⁴⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35 925 III, nr. 12.

⁴¹ Kamerstukken II 2021/22, 28 844, nr. 231.

⁴² Kamerstukken II, 2020/21, 35 896, nr. 12.

⁴³ Kamerstukken II, 2021/22, 35 851, nrs. 6 en 7.

⁴⁴ Kamerstukken II, 2021/22, 36 079, nr. 2.

kunnen worden met complexe en langdurige verwijzings- en meldingsprocedures. Het Huis voor klokkenluiders doet onderzoek naar vermoedens van misstanden waarbij een maatschappelijk belang in het geding is en waarvoor geen andere autoriteit bevoegd is. Daarnaast is het Huis de instantie die onderzoek doet naar de wijze waarop de werkgever met de melder is omgegaan (bejegeningsonderzoek) en die melders advies geeft over de te ondernemen stappen bij vermoedens van misstanden. Indien een andere autoriteit bevoegd is tot het onderzoeken van een bepaalde misstand verwijst het Huis door naar die autoriteit.

Verder schrijft de Commissie net als in 2021 dat corruptierisico's gerelateerd aan de COVID-19 pandemie aanwezig blijven, hoewel in de praktijk niet veel zaken zijn gedetecteerd. Politie, FIOD en het OM hebben in ad-hoc verband samengewerkt en daarbij weliswaar corruptierisico's onderkend, maar dit heeft niet geresulteerd in corruptieonderzoeken. Er is wel sprake van andere COVID-19-gerelateerde fraudezaken, uitgevoerd door de FIOD en de andere opsporingsdiensten, zoals valsheid in geschrifte en oplichting. Tot slot stipt de Commissie aan dat door de COVID-19 pandemie de mogelijkheden om onderzoek te doen naar mogelijke gevallen van buitenlandse omkoping, onder andere door reisbeperkingen, beperkt waren.

Pijler III – mediapluriformiteit

Grondwettelijke en wettelijke waarborgen blijven volgens de Commissie een hoge mate van mediavrijheid in Nederland ondersteunen, onder meer dankzij het functioneel onafhankelijke Commissariaat voor de Media en de grote bestuurlijke en financiële onafhankelijkheid van de publieke media.

De Commissie merkt op dat de eerder vastgestelde uitdagingen met betrekking tot de transparantie van mediaeigendom en marktconcentratie nog steeds actueel zijn. Waarbij gewaarschuwd wordt dat de voorgenomen fusie tussen RTL en Talpa gevolgen zal hebben voor deze marktconcentratie van de nieuwsmarkt. Via het Commissariaat voor de Media wordt vinger aan de pols gehouden met het oog op mogelijke effecten van de toegenomen concentratie in de nieuwsmarkt op onafhankelijkheid en pluriformiteit van het nieuwsaanbod. De Autoriteit Consument en Markt onderzoekt momenteel de voorgenomen fusie tussen RTL en Talpa.

De onafhankelijkheid van het bestuur en de financiering van de publieke media is gewaarborgd volgens de Commissie. Dankzij het kader voor benoemingsprocedures voor management- en bestuursfuncties in de Mediawet 2008 is de publieke omroep onafhankelijk van de regering en van andere politieke invloed.

De Commissie merkt over de toegang tot overheidsinformatie op dat sinds 1 mei 2022 de Wet open overheid (Woo) in werking is getreden. De Commissie wijst op een aantal wijzigingen in het wettelijke kader voor de toegang tot overheidsinformatie, zoals een uitbreiding van het toepassingsgebied van de wet, de toevoeging van informatiecategorieën die verplicht actief openbaar gemaakt moeten worden en de kortere termijnen voor de afhandeling van informatieverzoeken. Tegelijkertijd merkt de Commissie op dat maatschappelijke organisaties eerder geuite zorgen hebben herhaald met betrekking tot een tijdige afhandeling van informatieverzoeken en het verstrekken van onvolledige antwoorden. Tot slot geeft de Commissie aan dat belanghebbenden betwijfelen of de regering een transparantere houding zal aannemen onder het nieuwe wettelijke kader.

Het kabinet benadrukt het belang van openheid en de toegang tot overheidsinformatie en wil onderstrepen dat er, onder andere met de inwerkingtreding van de Woo, belangrijke stappen worden gezet naar een opener overheid. Tegelijkertijd onderkent het kabinet de uitdagingen op dit gebied, onder andere waar het gaat om een tijdige afhandeling van informatieverzoeken. Het kabinet neemt dan ook verschillende maatregelen om de situatie te verbeteren.⁴⁵ Het betreft echter een complex probleem met verschillende oorzaken, zoals de hoeveelheid uitgebreide en complexe informatieverzoeken die een grote hoeveelheid documenten omvatten en de huidige staat van de informatiehuishouding bij de rijksoverheid.

Het kabinet realiseert zich dat deze problematiek niet van vandaag op morgen is opgelost. Om van andere landen te leren worden verschillende internationale werkbezoeken afgelegd en wordt er in opdracht van de Minister van BZK een rechtsvergelijkend onderzoek in zes lidstaten uitgevoerd naar de vraag hoe geborgd wordt dat overheidsinformatie openbaar wordt gemaakt en hoe deze wetgeving in de praktijk wordt uitgevoerd. Verder wordt bij het verzenden van stukken door de regering aan het parlement sinds 1 juli 2021 aanvullende informatie meegezonden. Hiermee wordt beoogd meer openheid te geven over de afwegingen die ten grondslag liggen aan het beleid. Deze werkwijze wordt met ingang van 20 september 2022 verder uitgebreid. Het kabinet zal zich met behulp van het nieuwe wettelijke kader blijven inzetten om de toegang tot overheidsinformatie te verbeteren.

Bedreigingen en fysiek geweld tegen journalisten blijven een punt van zorg ondanks de aanhoudende inspanningen van de overheid om dit fenomeen tegen te gaan. Het platform voor de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten van de Raad van Europa heeft voor Nederland drie waarschuwingsberichten gepubliceerd. Op het platform *Mapping Media Freedom* zijn verdere aanvallen en intimidaties gemeld. De Commissie merkt op dat de overheid de veiligheid van individuele journalisten op vastberaden wijze is blijven aanpakken. Op 29 juni jl. stuurden de Minister van JenV en de Staatssecretaris van Cultuur en Media een plan van aanpak persvrijheid en persveiligheid naar de Tweede Kamer.⁴⁶ Deze brief stelt dat de financiële steun aan PersVeilig in ieder geval tot en met 2024 wordt voortgezet. Voor de periode hierna volgt het kabinet nauwlettend de gesprekken van PersVeilig met de sector over het streven van PersVeilig om op termijn door de journalistieke sector zelf gefinancierd te worden en blijft het kabinet PersVeilig steunen. Ook benoemt de Commissie het Flexibel Beschermingspakket Freelancers dat steun en financiering van de overheid ontvangt. Dit pakket heeft een looptijd tot en met 2023. Het kabinet gaat in gesprek met de sector over de voortzetting van het pakket na 2023.

De Commissie schrijft dat, hoewel de autoriteiten erop wijzen dat journalisten uit hoofde van de desbetreffende wetgeving aanvullende garanties genieten ter bescherming van hun bronnen, er nog steeds zorgen bestaan over het werk van de inlichtingendiensten: het monitoren en aftappen van digitale activiteiten in een bepaalde wijk zou journalistieke bronnen kunnen onthullen. De Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten kunnen echter enkel op basis van de Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten 2017, in het kader van de aan hen opgedragen taken, bevoegdheden inzetten. De AIVD en MIVD zetten onderzoeksopdrachtgerichte interceptie op de kabel niet in om wijken of regio's in Nederland af te tappen.

⁴⁵ Kamerstukken II 2021/22, 33 328, nr. 43.

⁴⁶ Kamerstukken II, 2021/22, 31 777, nr. 32.

De Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB) beoordeelt iedere aanvraag voor de inzet van de bevoegdheid tot kabelinterceptie vooraf. Daarbij is vereist dat de inzet van deze bevoegdheid noodzakelijk, proportioneel, subsidiair en zo gericht mogelijk is. Voor journalisten en advocaten biedt de Wiv 2017 extra bescherming. De inzet van bijzondere bevoegdheden jegens advocaten en journalisten waarbij de inzet is gericht op het verkrijgen van gegevens omtrent vertrouwelijke communicatie tussen een advocaat en diens client resp. gegevens inzake een journalistieke bron, kan namelijk alleen als de rechtbank Den Haag daarvoor toestemming heeft verleend.

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

Aanbeveling IV: Zet de inspanningen voor een volledige follow-up van de kinderopvangtoeslagaffaire voort met het oog op het aanpakken van de eventuele structurele problemen, met betrokkenheid van alle relevante overheidsinstanties.

De Commissie schrijft, net als vorig jaar, dat uit de verschillende initiatieven die Nederland heeft genomen als gevolg van de kinderopvangtoeslagaffaire blijkt dat het stelsel van *checks and balances* werkt.

Naar aanleiding van het verslag van de parlementaire onderzoekscommissie zijn een aantal hervormingen en initiatieven gestart om er allereerst voor te zorgen dat gedupeerden worden gecompenseerd. Naast bestaande regelingen, is onlangs het wetsvoorstel «Wet hersteloperatie toeslagen» ingediend bij de Tweede Kamer, dat de vergoedingen, ondersteuning door gemeenten en het uitstel of kwijtschelding van schulden voor de burgers die verstrikt zijn geraakt in de toeslagenaffaire regelt.⁴⁷ Daarnaast wordt er hard aan gewerkt om ervoor te zorgen dat soortgelijke situaties worden voorkomen en het vertrouwen in de overheid wordt hersteld. In het coalitieakkoord is opgenomen dat gewerkt wordt aan een overheid die betrouwbaar, dienstbaar, dichtbij en rechtvaardig is. Wetten en regels moeten worden beoordeeld op eenvoud, menselijke maat en uitvoerbaarheid. Het kabinet bevordert de menselijke maat in en bij de toepassing van wetten en regels langs verschillende lijnen die nauw met elkaar samenhangen.⁴⁸ Een aantal van de acties wordt hierna toegelicht.

Bevorderen kwaliteit wetten en regels

Het kabinet heeft voortgang gemaakt met de maatregelen uit de Kamerbrief van 25 juni 2021 over versterking van de kwaliteit van beleid en wetgeving.⁴⁹ Zo wordt het bestaande instrument voor een goede beleidsvorming, het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), herzien en gebruiksvriendelijker gemaakt. In samenhang met de overheidsbrede werkagenda voor de publieke dienstverlening⁵⁰ wordt gewerkt aan meer en betere samenwerking tussen beleid, wetgeving en uitvoering. Zo komt in een vroeg stadium alle relevante informatie in beeld om weloverwogen keuzes te maken over nieuw beleid of wetgeving. Deze gezamenlijke inspanning moet ervoor zorgen dat het belang van beleid- en wetgevingskwaliteit meer centraal komt te staan in de ambtelijke en politieke besluitvorming. Verder wordt de verantwoordelijke entiteit voor wetgevingstoetsing in een vroeg stadium betrokken bij complexe wetgeving met mogelijk grote maatschappelijke gevolgen. Dit

⁴⁷ Kamerstukken II 2021/22, 36 151, nr. 2.

⁴⁸ Zie voor meer informatie onder meer: Kamerstukken II 2021/22, 35 510, nr. 102.

⁴⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VI, nr. 115.

⁵⁰ Kamerstukken II 2020/21, 29 362 nr. 295.

draagt bij aan de drie prioriteiten van de wetgevingstoets: het zeker stellen dat wetgeving voldoende uitvoerbaar is, oog heeft voor de «menselijke maat» en «doenlijk» is voor de burger.

Inventarisatie naar hardvochtige effecten van wetten en regels

Het kabinet geeft uitvoering aan de motie-Ploumen/Jetten⁵¹ die de regering oproept wetten en regels door te lichten op hardvochtige effecten voor mensen en deze waar nodig aan te passen. In aanvulling op de inventarisaties van de departementen is een rijksbrede uitvraag georganiseerd, waarbij eenieder voorbeelden kon aandragen van wetten en regels waardoor mensen buitensporig in de knel komen. Hiermee is beoogd het burgerperspectief te betrekken en te voorkomen dat departementen signalen uit de buitenwereld van knellende wetten en regels missen. Aan de uitvraag is brede bekendheid gegeven door middel van verspreiding via sociale media en directe benadering van meer dan 30 maatschappelijke organisaties. Via de website www.internetconsultatie.nl/ knellendewettenenregels zijn 403 reacties binnengekomen.⁵² Naast de rijksbrede uitvraag is een gesprek georganiseerd met het Platform voor Inclusief Nederland. De uitkomsten van de rijksbrede uitvraag en het gesprek worden meegenomen door de departementen. Voorop staat dat elk aangedragen voorbeeld van hardvochtige effecten wordt onderzocht en waar mogelijk opgelost.⁵³

Een meer mensgerichte Algemene wet bestuursrecht

Het kabinet werkt aan een aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) met als doel deze meer mensgericht te maken. Een meer mensgerichte Awb versterkt de rechtsbescherming en de waarborgfunctie van de Awb voor burgers in hun relatie met de overheid. Het kabinet is voornemens om in het wetsvoorstel onder meer de volgende aanpassingen op te nemen:⁵⁴

- Voor de gevallen waarin burgers getroffen worden door een onevenredig besluit dat niet binnen het kader van de sectorwet kan worden gecorrigeerd, wordt een aanpassing van de Awb gezien waardoor bij een gebonden bevoegdheid in een formele wet, door bestuur en in laatste instantie de rechter een evenredigheidstoets kan worden gedaan. Het gaat om een mogelijkheid af te wijken, als de uitkomst van de wetstoepassing onevenredig is in het licht van de bedoeling van de wet.
- Bij de mogelijkheden voor mensen om in verweer te komen tegen een besluit wordt meer rekening gehouden met het «doenvermogen» van mensen. Gestreefd wordt naar een verlenging van de bezwaar- en beroepstermijn in bepaalde gevallen en beoogd wordt om bestuursor-

⁵¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 24.

⁵² Een verslag van de consultatie is te vinden in bijlage 2 van de brief «Acties bevorderen menselijke maat in wetten en regels»: Kamerstukken II 2021/22, 35 510, nr. 102.

⁵³ Vanuit diverse departementen zijn reeds rapportages gepubliceerd die betrekking hebben op het identificeren en tegengaan van hardvochtige effecten van regelgeving of de uitvoering daarvan, waarvan een aantal voortvloeit uit andere initiatieven van departementen om knelpunten in regelgeving tegen te gaan. Zie bijvoorbeeld: Resultaten inventarisatie hardvochtigheden Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Kamerstukken II 2021/22, 29 362, nr. 307, bijlage); Rapport «Hardvochtige effecten van overheidshandelen voor burgers binnen de sociale zekerheid» (Kamerstukken II 2021/22, 29 362, nr. 309). Dit rapport is opgesteld ter uitvoering van de motie-Omtzigt (Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 13); Brief van de Staatssecretaris van Financiën over knelpunten in het toeslagenstelsel (Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 898). Zie ook: Kamerstukken II 2021/22, 35 510, nr. 102 (in het bijzonder bijlage 3).

⁵⁴ Aangekondigd in een kabinetsbrief van 11 juli 2022 aan de Tweede en Eerste Kamer (Kamerstukken II 2021/22, 35 510, nr. 102).

- ganen en bestuursrechters meer ruimte te geven om een te laat ingediend bezwaar- of beroepschrift inhoudelijk te behandelen.
- De regeling over bestuursrechtelijke geldschulden zal zodanig worden gewijzigd dat deze meer rekening houdt met doenvermogen en de soms grote gevolgen van geldschulden voor mensen, onder meer door het stimuleren van betalingsregelingen.
 - De motiveringsplicht van bestuursorganen bij besluiten zal worden uitgebreid, teneinde het voor mensen meer begrijpelijk te maken waar het besluit over gaat en welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen.
 - Mensen krijgen een aanspraak op het herstel van kennelijke schrijffouten, rekenfouten of andere kennelijke fouten die zich voor eenvoudig herstel lenen.

De Commissie verwijst in de context van de kinderopvangtoeslagenaffaire ook naar de kabinetsreactie op het rapport van de Venetiëcommissie over de rechtsstaat in Nederland.⁵⁵ Tijdens het notaoverleg waarin deze kabinetsreactie besproken is, is toegezegd dat het kabinet na een jaar opnieuw zal rapporteren over de opvolging van de aanbevelingen uit dit rapport die het kabinet aangaan.⁵⁶ Deze evaluatie zal vervolgens ook gedeeld worden met de Venetiëcommissie voor verdere feedback.

In het rechtsstaatrapport gaat de Commissie ook nader in op de Staatscommissie rechtsstaat. Nadat de Tweede Kamer op 26 januari 2021 met de aanvaarding van de motie Omtzigt/Van Dam⁵⁷ de wens om deze staatscommissie in het leven te roepen heeft ingestemd, heeft het toenmalige kabinet een conceptopdracht voor de staatscommissie opgesteld en aan beide Kamers aangeboden.⁵⁸ Inmiddels is door de Minister van BZK en de Minister voor Rechtsbescherming een tripartite overleg met vertegenwoordigers uit beide Kamers en van de rechterlijke instellingen gestart. Het kabinet hecht zeer aan dit tripartite overleg: de oorspronkelijke aanleiding die heeft geleid tot de wens voor deze staatscommissie was immers de constatering van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag dat elk van de staatsmachten een verantwoordelijkheid had waar het de schending van de beginselen van de rechtsstaat betrof. Een samenwerking tussen de staatsmachten is hier dan zeker op zijn plaats, uiteraard zonder op enigerlei wijze afbreuk te doen aan de scheiding der machten. Door dit tripartite overleg neemt elk van de staatsmachten verantwoordelijkheid voor de instelling van deze staatscommissie en mag de staatscommissie er op rekenen dat elk van de staatsmachten te zijner tijd rekenschap neemt van haar eindrapport. De staatscommissie zal naar verwachting najaar 2022 definitief worden ingesteld.

Overige ontwikkelingen op het terrein van de rechtsstaat

De Commissie haalt aan dat in het coalitieakkoord staat dat het kabinet de uitwerking van constitutionele toetsing ter hand zal nemen. Voor een toelichting hoe het kabinet hier invulling aan geeft wordt verwezen naar de hoofdlijnenbrief constitutionele toetsing die recent naar de Tweede en Eerste Kamer is gestuurd.⁵⁹

De Commissie verwijst ook naar de aanpak van discriminatie in Nederland. Het kabinet heeft sinds 2021 stappen gezet om tot komen tot een effectievere aanpak van discriminatie. Dit is bevestigd in het coalitie-

⁵⁵ Kamerstukken II 2021/22, 29 279, nr. 708.

⁵⁶ Kamerstukken II 2021/22, 29 279, nr. 717.

⁵⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 12.

⁵⁸ Kamerstukken II 2021/22, 29 279, nr. 691.

⁵⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35 925 VI, nr. 169.

akkoord en verder uitgewerkt. Het gaat zowel om de aanpak van specifieke vormen van discriminatie en de aanpak in domeinen, zoals het onderwijs, als om generieke maatregelen. In het kader van de generieke maatregelen is in 2021 de eerste Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) benoemd. De NCDR heeft als taak om een Nationaal Programma op te stellen. Daarnaast is de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme in het voorjaar van 2022 ingesteld. Deze Staatscommissie gaat meerjarig onderzoek doen naar discriminatie in Nederland. In het kader van de intensivering heeft ook het College voor de Rechten van de Mens extra middelen ontvangen waarmee extra trainingen aan uitvoeringsorganisaties en onderzoek wordt gefinancierd. Door de parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving van de Eerste Kamer zijn meerdere aanbevelingen gedaan om te komen tot betere wetgeving die bijdraagt aan het voorkomen van discriminatie.⁶⁰

De Commissie schrijft dat op 1 januari jl. nog acht uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) moeten worden uitgevoerd. Hoewel inderdaad acht zaken, met inbegrip van een groepszaak, geregistreerd staan waarvan de uitvoering van de uitspraak van het EHRM nog onder toezicht staat van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, betekent dit echter niet in alle gevallen dat de uitspraak nog niet is uitgevoerd. Over de uitvoering wordt gerapporteerd aan het Comité van Ministers en de behandeling van de rapportage neemt vaak veel tijd in beslag. In drie zaken wordt verwacht dat sluiting van het toezicht nog in 2022 zal plaatsvinden.

Het kabinet treft voorbereidingen om te voorzien in een permanente rechtsgrondslag voor de vaststelling van crisismaatregelen. Met het wetsvoorstel Eerste tranche aanpassing Wet publieke gezondheid (Wpg) wordt beoogd een structureel wettelijk kader te creëren voor de bestrijding van een epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1⁶¹, of een directe dreiging daarvan. Het advies van de Raad van State is ontvangen en er wordt naar gestreefd dit wetsvoorstel in september bij de Tweede Kamer in te dienen. Los van dit wetsvoorstel wordt gewerkt aan een modernisering van het (staats)noodrecht en crisrecht. Het kabinet heeft een appreciatie gegeven op de bevindingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en maakt werk van de aanbevelingen.⁶²

Maatschappelijk middenveld

De Commissie stelt dat Nederland een open landschap biedt voor maatschappelijke organisaties, maar dat zorgen blijven bestaan over de Wet transparantie maatschappelijke organisaties (Wtmo) en de Wet tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen. In aanvulling op de toelichting in de kabinetsreactie op het rechtsstaatrapport 2021⁶³ kan naar aanleiding van de ontwikkelingen van het afgelopen jaar worden toegevoegd dat bij het opstellen van de Wtmo en bij de nota van wijziging bij de Wtmo gebruik is gemaakt van een (internet)consultatie. In de toelichting van het wetsvoorstel en in de uiteindelijke nota van wijziging wordt ingegaan op de consultatiereacties die onder meer vanuit verschillende maatschappelijke organisaties afkomstig zijn. De nota van wijziging

⁶⁰ Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, nr. X.

⁶¹ Deze categorie heeft betrekking op uitbraken van infectieziekten met «pandemisch potentieel» die de maatschappij zó ontwrichten, dat inzet van collectieve maatregelen noodzakelijk kan zijn.

⁶² Kamerstukken II 2021/22, 25 295, nr. 1827.

⁶³ Kamerstukken II 2021/22, 21 501-02, nr. 2413.

is na consultatie aan de Raad van State voor advies aangeboden. Het nader rapport en de bijgewerkte nota van wijziging worden naar verwachting voor het einde van het jaar samen met de nota naar aanleiding van het verslag aan uw Kamer aangeboden. De Commissie verwijst tevens naar de wet tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen. Deze wijziging is met waarborgen omkleed, waarbij de bevoegdheid tot het verbieden en ontbinden van rechtspersonen nog steeds is belegd bij de rechter. De wetswijziging is, na behandeling in het parlement, op 1 januari 2022 in werking getreden.⁶⁴

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

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

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

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

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

⁶⁴ Stb 2021, 310.