

Vergaderjaar 2024–2025

35 295

EU en de rechtsstaat

AU

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN, DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID, DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, DE STAATS-SECRETARIS RECHTSBESCHERMING EN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 oktober 2024

Op 24 juli presenteerde de Europese Commissie (Commissie) haar rechtsstaatrapport 2024.¹ In dit rapport doet de Commissie verslag 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*. De Commissie doet aanbevelingen en beoordeelt daarbij de belangrijkste ontwikkelingen in de lidstaten sinds de voorgaande rechtsstaatrapporten, zo ook voor Nederland.²

Op 13 september jl. is een kabinetsreactie aan beide Kamers verzonden over het algemene, horizontale (EU-brede) deel van het rechtsstaatrapport 2024 aangaande de lidstaten en de kandidaat-lidstaten.³ Deze reactie is als bijlage gevoegd bij de geannoteerde agenda voor de Raad Algemene Zaken van 24 september jl. Tijdens die Raad vond, op basis van het horizontale (EU-brede) deel van het rechtsstaatrapport, de jaarlijkse horizontale rechtsstaatdialoog plaats en werd in een afzonderlijke sessie met de vier kandidaat-lidstaten gesproken over de rechtsstatelijke trends en ontwikkelingen in de betreffende landen. Aan beide Kamers is van deze rechtsstaatdialogen inmiddels verslag gedaan.⁴

¹ 2024 Rule of law report – Communication and country chapters – European Commission (europa.eu).

² De rechtsstaatrapporten van 2020–2023 zijn te vinden op de website van de Commissie: Annual Rule of Law Cycle – European Commission (europa.eu).

³ Zie bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 21 501-02, nr. 2931.

⁴ Kamerstukken 2024/25, 21 501-02, nr. 2934.

Het preventief en structureel monitoren van de rechtsstaat in de Unie vindt het kabinet van groot belang om in een vroeg stadium eventuele rechtsstatelijke problemen in de Unie te kunnen identificeren, te bespreken en gezamenlijk tot oplossingen te komen. Respect voor de rechtsstaat in alle lidstaten is immers een essentiële randvoorwaarde voor het goed kunnen functioneren van de Unie en voor het vertrouwen van burgers en bedrijven in overheidsinstellingen. Het is één van de fundamentele waarden die vastliggen in artikel 2 van het EU-Verdrag. In deze appreciatie zal het kabinet ingaan op het Nederlandse landenhoofdstuk in het rechtsstaatrapport 2024. Tijdens de Raad Algemene Zaken van 19 november a.s. zal het landenhoofdstuk van Nederland worden besproken bij de landenspecifieke rechtsstaatdialoog. Ook de landenhoofdstukken over Malta, Polen en Oostenrijk zijn onderwerp van deze rechtsstaatdialoog. Tijdens deze dialoog staan de constatering van de Commissie over de rechtsstatelijke ontwikkelingen in het rechtsstaatrapport 2024 centraal.

Het rechtsstaatrapport 2024 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.⁵ Op 15 januari 2024 ontvingen beide Kamers de input van de Nederlandse regering voor het Nederlandse landenhoofdstuk voor het rechtsstaatrapport 2024.⁶

Het kabinet zal hierna ingaan op het Nederlandse landenhoofdstuk langs de vier genoemde pijlers van het rapport en zal de vijf aanbevelingen van de Commissie aan Nederland adresseren. De aanbevelingen van de Commissie bouwen deels voort op de aanbevelingen die Nederland in 2023 ontving.⁷ Het kabinet verwelkomt de aanbevelingen van de Commissie en ziet deze als een bevestiging van de koers die het kabinet heeft ingezet. Het kabinet ziet de democratische rechtsstaat als het fundament van onze samenleving en in het regeerprogramma is dan ook een agenda voor de versterking van de rechtsstaat in Nederland opgenomen. In deze kabinetsappreciatie wordt verschillende keren naar die agenda verwezen.

In deze kabinetsappreciatie worden bij de bespreking van de eerste pijler van het rapport (Justitieel stelsel) daarnaast, net als eerdere jaren, de gegevens uit de twaalfde editie van het *European Justice Scoreboard* (EJS) meegenomen.

Het rechtsstaatrapport besteedt bij de bespreking van zowel pijler I als pijler IV aandacht aan een deel van de aanbevelingen uit het rapport van de Venetië Commissie uit 2023 over de onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht ten opzichte van de uitvoerende macht in Nederland⁸, het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebestrijding en Dienstverlening (PEFD) uit 2024 met de titel «Blind voor mens en recht»⁹ en het rapport van de Staatscommissie rechtsstaat

⁵ De ontvangen bijdragen zijn te vinden op de website van de Commissie: 2024 Rule of Law Report – targeted stakeholder consultation – European Commission (europa.eu).

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 21 501-02, nr. 2797.

⁷ Voor de eerdere rechtsstaatrappporten van de Commissie, zie Annual Rule of Law Cycle – European Commission (europa.eu).

⁸ Rapport Venetië Commissie, «Joint opinion of the Venice Commission and Directorate of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the legal safeguards of the independence of the judiciary from the executive power» (2023).

⁹ Rapport Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebestrijding en Dienstverlening, «Blind voor mens en recht» (2024).

uit 2024 met de titel «De gebroken belofte van de rechtsstaat».¹⁰ Het kabinet bereidt op elk van deze drie rapporten een kabinetsreactie voor en zal uw Kamer daarover separaat informeren.

Vanwege de verantwoordelijkheid voor de bestrijding van corruptie in de gezondheidszorg gaat deze kabinetsappreciatie ook mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport uit.

Reactie op het landenhoofdstuk over Nederland

Pijler I – Justitieel stelsel

De Nederlandse rechtsstaat wordt in het rapport van de Commissie dit jaar opnieuw positief beoordeeld met een hoge gepercipieerde rechterlijke onafhankelijkheid door burgers en bedrijven. Er lopen verscheidende initiatieven om de onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht verder te versterken. De Commissie heeft in het rapport daarnaast aandacht voor de maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van het rechtsbestel, zoals de herijking van de vergoedingen en van het vergoedingstelsel in de sociale advocatuur. De Commissie beveelt het kabinet in het bijzonder aan om personeelstekorten en moeilijke arbeidsomstandigheden in het justitieel stelsel als gevolg van een hoge werklast aan te pakken.

Hieronder volgt, waar relevant, een korte samenvatting van enkele overige bevindingen van de Commissie ten aanzien van de onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie van het Nederlandse rechtsbestel en adresseert daarbij de nieuwe aanbeveling van de Commissie.

Zoals aangekondigd worden de relevante bevindingen van het EJS 2024 in deze appreciatie meegenomen. Het EJS legt op kwantitatieve, vergelijkende wijze verslag van de kwaliteit, efficiëntie en onafhankelijkheid van het rechtsbestel.¹¹ De bevindingen in het EJS zijn complementair aan de kwalitatieve verslaglegging in het rechtsstaatrapport van de Commissie.

Onafhankelijkheid

Zoals de Commissie aangeeft, is in het kader van de versterkte beveiligingsmaatregelen voor de justitiële sector de transitie van het stelsel van Bewaken en Beveiligen naar het nieuwe stelsel van Beveiligen van Personen¹² inmiddels in gang gezet. Ook wordt er hard gewerkt aan de verbreding en verbetering van de kroongetuigenregeling. Conform het regeerprogramma wil het kabinet ook hier het belang van de vernieuwing van het stelsel bewaken en beveiligen benadrukken.¹³

Belangrijk uitgangspunt bij de inzet van kroongetuigen is de nevenschikte afweging tussen het opsporingsbelang enerzijds en het veiligheidsbelang anderzijds. Een potentiële kroongetuigendeal kan dus alleen doorgang vinden als dat ook vanuit het veiligheidsbelang verantwoord wordt geacht. Hoewel de transitie van het stelsel en de verbreding en verbetering van de kroongetuigenregeling gescheiden trajecten zijn, bestaat een belangrijke verbinding tussen beide trajecten. Over de voortgang hiervan is uw Kamer reeds in verschillende brieven geïnformeerd.¹⁴ In het najaar van 2024 zal naar verwachting uw Kamer nader

¹⁰ Kamerstukken II 2023/24, 29 279, nr. 869.

¹¹ 2024 EU Justice Scoreboard I European Commission (europa.eu).

¹² De afgelopen jaren zijn de zaken binnen het stelsel bewaken en beveiligen complexer, langduriger en extremer in omvang en zwaarte geworden. Dit heeft geleid tot een toenemende druk op het stelsel.

¹³ Regeerprogramma hfdst. 8, p. 97.

¹⁴ O.a. Kamerstukken II 2022/23, 29 911, nrs. 380, 395, 423 en 426.

worden geïnformeerd over de transitie van dit stelsel. Het is het streven om de nieuwe kroongetuigenregeling in het laatste kwartaal van dit jaar in consultatie te geven.

Kwaliteit

De Commissie doet dit jaar een nieuwe aanbeveling ten aanzien van de kwaliteit van het rechtsbestel:

Aanbeveling I: Inspanningen blijven leveren om personeelstekorten en moeilijke arbeidsomstandigheden in het justitieel stelsel aan te pakken.

De Commissie verwijst hieromtrent naar de zorgen die zij in eerdere rechtsstaatrappen heeft geuit op dit thema en benoemt daarbij ook het rapport «Verkenning Werkdruk Rechtspraak en openbaar ministerie – Werken aan echte oplossingen» (hierna: rapport Werkdruk) uit, dat op 24 april jl. aan het kabinet is aangeboden. In dat kader haalt de Commissie de oproep van de Raad voor de rechtspraak aan voor een solide en stabiele begroting en daaraan gerelateerd de wens voor onafhankelijke financiering. Daarnaast verwijst de Commissie naar statistieken uit het EJS waarin wordt geconstateerd dat de uitgaven voor het justitieel stelsel de afgelopen jaren in relatieve zin zijn gedaald.¹⁵

Het kabinet heeft vanaf 2023 extra geïnvesteerd in het versterken van de justitiële keten met 150 miljoen euro structureel. Het kabinet wil de instituties die de rechtsstaat dragen versterken, onder meer door institutionele vernieuwing binnen de Rechtspraak te stimuleren. Daarom heeft het kabinet in het regeerprogramma de ambitie aangekondigd om de Rechtspraak in staat te stellen om maatregelen te nemen die vernieuwing in werkwijze, personeelsbeleid en innovatieve technologie bewerkstelligen.¹⁶ Hiermee wordt ook de werkdruk binnen de Rechtspraak verlicht. Zoals aangekondigd in de aanbestedingsbrief bij het rapport Werkdruk aan uw Kamer op 28 juni jl.,¹⁷ zal in de komende periode aandacht zijn voor het nader bespreken van de aanbevelingen. Tevens zal het kabinet de aanbevelingen, waar passend, betrekken bij de volgende ronde van onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden voor de rechterlijke macht.

In het rechtsstaatrapportage van 2023 deed de Commissie tevens een aanbeveling op het gebied van de kwaliteit van het rechtsbestel, namelijk om de inspanningen op het gebied van digitalisering van het rechtsbestel voort te zetten. Dit jaar is de Commissie positiever over de voortgang van deze inspanningen. Op basis van de gegevens van het EJS constateert de Commissie dat Nederland vooruitgang heeft geboekt om het niveau van digitalisering van het rechtsbestel te verbeteren. Ook constateert de Commissie dat er vooruitgang is geboekt op het gebied van de publicatie van rechterlijke uitspraken.¹⁸ De Commissie is verder positief over de beschikbaarheid van elektronische communicatiemiddelen in rechtbanken en over verschillende proefprojecten, zoals het pilotproject van de Rechtspraak met het online geschilbeslechtsplatform Voorrecht.

De Commissie verwijst in het rechtsstaatrapport 2024 naar de zorgen die zijn geuit over de beschikbare financiering voor rechtsbijstand, maar signaleert ook dat de ambitie van het vorige kabinet om gerechtskosten

¹⁵ EJS fig. 34.

¹⁶ Regeerprogramma 2024, p. 84.

¹⁷ Kamerstukken II 2023/24, 29 279, nr. 871.

¹⁸ EJS fig. 42–50.

met 25% te verminderen is bijgesteld naar 13,5%. De Commissie licht ook de door het vorige kabinet aangekondigde herijking van de vergoedingen van rechtsbijstandverleners ter versterking van tweedelijns rechtsbijstand (sociale advocatuur, mediators en bijzonder curatoren) uit.¹⁹ Met deze reeds ingezette herijking van de vergoedingen van rechtsbijstandverleners beoogt het kabinet om het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand bij de tijd te brengen en te houden.

Tot slot laat het EJS dit jaar enkele nieuwe gegevens zien ten aanzien van de kwaliteit van het rechtsbestel. Zo toont het de beschikbaarheid van gesubsidieerde rechtsbijstand in consumentenzaken en drukt dit uit als percentage van de armoedegrens van *Eurostat* van de betreffende lidstaat.²⁰ Daaruit blijkt dat het Nederlandse stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand een inkomensdrempel heeft die ongeveer 70% boven de armoedegrens ligt. Daarnaast toont het EJS voor het eerst een overzicht van de vergoeding van strafrechtadvocaten in strafzaken in 2023 ten opzichte van een gewogen gemiddelde. Daaruit blijkt dat de vergoedingen in Nederland hoger zijn dan het gemiddelde.

Efficiëntie

Over de efficiëntie van het Nederlandse rechtsbestel is de Commissie, met verwijzing naar de gegevens uit het EJS, positief. De Commissie verwijst naar de korte doorlooptijden in civiele, bestuursrechtelijke en handelszaken. Ook wijst de Commissie op de verdere inloop van achterstanden bij strafzaken in eerste en tweede aanleg als gevolg van de COVID-19 pandemie.

De Commissie verwijst naar het ontbreken van gegevens over de efficiëntie van litigieuze civielrechtelijke en handelszaken in het EJS. De Raad voor de rechtspraak beziet hoe in het vervolg de gevraagde data geleverd kan worden.

Pijler II – Anti-corruptiekader

Corruptie-aanpak algemeen

De Commissie constateert in het rechtsstaatrapport dat het niveau van corruptie in de Nederlandse overheidssector door experts en bedrijven nog steeds als relatief laag wordt gepercipieerd. Net als afgelopen jaar staat Nederland op de achtste plaats van de wereldwijde *Transparency International Corruption Perceptions Index*. Tegelijkertijd is Nederland in het totaal aantal punten licht gedaald en geeft 5% van de respondenten aan door corruptie getroffen te zijn.²¹ Hoewel de corruptiebestrijding door Nederland dus relatief goed verloopt, is hiervoor continu aandacht nodig. Het kabinet intensificeert de aanpak van corruptie door publieke en private partijen weerbaarder te maken en zet hard in op het bestraffen van corrupt handelen.²²

De Commissie stelt in het rechtsstaatrapport ook vast dat het onderzoek en de vervolging van misdrijven die verband houden met corruptie naar behoren én efficiënt verloopt. Er worden door rechercheurs en aanklagers

¹⁹ Kamerstukken II 2023–2024, 31 753, nr. 286. Zie: Tiende voortgangsrapportage stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand, p. 13.

²⁰ EJS fig. 24.

²¹ Speciale Eurobarometer 584: Citizens' attitudes towards corruption in the EU (2024). De Eurobarometer-gegevens over de perceptie en ervaring van burgers op het gebied van corruptie worden elk jaar geactualiseerd.

²² Regeerprogramma hfdt 8, thema Ondermijnende criminaliteit en het beschermen van de democratische rechtstaat.

geen meldingen gemaakt van directe politieke of bestuurlijke belemmeringen met betrekking tot de opsporing en vervolging van corruptie, ook niet op hoog niveau.

Het kabinet heeft zich in het regeerprogramma gecommitteerd om corruptie hard te bestrijden.²³ De samenleving is nog onvoldoende weerbaar tegen corruptie. Het kabinet wil komen tot een rijksbreed anti-corruptiebeleid in samenhang met het integriteitsbeleid, om zowel ambtelijke als niet-ambtelijke corruptie te bestrijden. Verder onderschrijft het kabinet de uitspraak van de Commissie dat ondermijnende criminaliteit en corruptie nauw zijn verweven met elkaar. De overheid is een belangrijke schakel voor criminelen om processen naar hun hand te zetten of informatie in te winnen voor hun criminele bedrijfsproces. Het kabinet zet zich continu in om ongewenste inmenging door criminelen tegen te gaan, maar vindt dat over de hele linie nog meer aanscherping nodig is om tot concrete maatregelen te komen. Het kabinet verhoogt daarom de dijkten als het gaat om corruptie binnen de overheid. En beziet hoe toezicht, handhaving en opsporing verstevigd kunnen worden. Niet alleen bij de overheid, maar ook bij het bedrijfsleven moet de deur voor criminelen dicht gaan en blijven. Het kabinet wil samen met het bedrijfsleven optrekken om criminele inmenging verder terug te dringen en hoe risicovolle functies en processen geïdentificeerd en versterkt kunnen worden.

Naast haar onverminderde inzet om de ondermijnende criminaliteit te bestrijden, heeft het kabinet in dit kader, onder meer, diverse onderzoeken²⁴ laten uitvoeren, onder andere naar de (corruptie-) risico's in de belangrijkste (lucht)havens van Nederland, bij de politie en bij de verschillende lagen van de overheid zelf. De overheidsbrede risico-inventarisatie bij de departementen is afgerond en wordt nu voortgezet bij andere overheidslagen. In het volgende Halfjaarbericht Ondermijning, dat dit najaar verschijnt, zal de Kamer nader worden geïnformeerd over het rijksbrede beleid.

Verder benoemt de Commissie de Nationale Samenwerking tegen Ondermijnende Criminaliteit (NSOC), een samenwerkingsverband dat in 2022 is opgericht om criminele financiële geldstromen en hun onderliggende bedrijfsstructuren, waaronder witwassen en corruptie, aan te pakken. Naar aanleiding van de motie van het lid Michon – Derkzen c.s. van 20 juni 2024, heeft het kabinet echter besloten om NSOC versneld af te bouwen voor het einde van het jaar. Uw Kamer is over de uitvoering van deze motie op 28 augustus jl. geïnformeerd.²⁵

De Commissie benoemt dat er enkele zorgen bestaan over de effectieve handhaving van buitenlandse omkopingszaken. Het kabinet treft op dit vlak een aantal structurele maatregelen om deze zorgen aan te pakken. Zo is er sinds 2016 structureel budget voor 60 fte bij de fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) met zijn Anti-Corruptie Centrum (ACC) voor het aanpakken van met name buitenlandse ambtelijke omkoping. Om deze uitbreiding optimaal te kunnen inzetten, heeft de FIOD in 2024 besloten om haar corruptiecapaciteit te concentreren. Naar verwachting zal dit een positief effect hebben op zowel de kwaliteit als de kwantiteit van buitenlandse corruptieonderzoeken. Daarnaast is de FIOD in september 2023 lid geworden van het *International Anti-Corruption Coordination Centre* om de samenwerking in grote internationale onderzoeken te verbeteren. Zoals de Commissie ook opmerkt, zullen de

²³ Regeerprogramma hfdt 8, thema Ondermijnende criminaliteit en het beschermen van de democratische rechtstaat.

²⁴ Kamerstukken II 2023/24, 24 077, nr. 540.

²⁵ Kamerstukken II 2023/24, 29 911, nr. 444.

inspanningen om de capaciteit van het openbaar ministerie in zijn geheel te vergroten, naar verwachting ook gevolgen hebben voor de vervolging van buitenlandse omkopingszaken.

Het kabinet heeft, zoals uw Kamer eerder is geïnformeerd²⁶, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) gevraagd om in 2024 een *National Risk Assessment* naar corruptie (hierna: NRA Corruptie) uit te voeren. In lijn met de National Risk Assessments op het gebied van Witwassen en Terrorisme Financiering beoogt deze analyse de aard, mechanismen en potentiële impact van de grootste corruptiedreigingen in Nederland in kaart, te toetsen wat de effectiviteit van het beleidsinstrumentarium ter preventie en repressie van deze dreigingen is, en het risiconiveau van deze dreigingen te beoordelen. De resultaten van de NRA Corruptie worden eind 2025 verwacht. Uw Kamer zal hierover separaat worden geïnformeerd door de Minister van Justitie en Veiligheid.

Hiernaast benoemt de Commissie in het rapport dat er verder wordt gewerkt aan een betere handhaving van buitenlandse omkopingszaken, onder meer door de invoering van richtsnoeren voor zelfcontrole en zelfmelden door bedrijven. Het kabinet verwijst naar de eerdere mededelingen over dit onderwerp aan uw Kamer.²⁷ De verwachting is dat de Aanwijzing van het OM hierover begin 2025 in werking zal treden. De Minister van Justitie en Veiligheid zal uw Kamer hierover informeren.

De Commissie benoemt verder, onder verwijzen naar het tweede nalevingsverslag van GRECO, de intensieve inspanningen die de politie in de afgelopen periode heeft geleverd bij het verbeteren van haar integriteitsbeleid en het bestrijden van politieke corruptie. Hierbij verwijst de Commissie naar de conclusie uit het rapport dat de politie zeven van de acht aanbevelingen heeft uitgevoerd.²⁸ De politie investeert verder in de aanpak van corruptie door, onder meer, in te zetten op een verbeterde registratie en analyse van signalen van specifieke risico's. Ook volgen medewerkers weerbaarheidstrainingen gericht op het signaleren van corruptie aan de hand van voorbeelden uit de praktijk. De Commissie merkt daarnaast op dat de politie haar richtlijn omtrent het aannemen van giften momenteel herzielt. Hierover wordt uw Kamer op een later moment nog nader geïnformeerd.²⁹

Corruptie in de gezondheidszorg

De Commissie merkt op dat de afgelopen jaren is gebleken dat de gezondheidszorg een ander gebied is met een hoog risico op corruptie, onder meer door een corruptiezaak bij een grote cardiologische afdeling. Het FIOD-ACC³⁰ en het openbaar ministerie hebben hun inspanningen op dit gebied opgevoerd. Mede naar aanleiding van deze casus die zich voordeed in het Isala-ziekenhuis in Zwolle, waarbij mogelijk sprake is van fraude en corruptie, is door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aangekondigd dat, onder andere, overheidsregelgeving wordt versterkt en toezicht en handhaving door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) wordt geïntensiveerd.³¹ Op dit moment is de desbetreffende wetgeving in voorbereiding.

²⁶ Kamerstukken II, 2022/23, 22 112, nr. 3752; Kamerstukken II, 2023/24, 36 410-VI, nr. 2.

²⁷ Kamerstukken II, 2023/24, 31 388, nr. 7.

²⁸ GRECO, Vijfde evaluatieronde – Tweede nalevingsverslag, Nederland (2023), punt 118.

²⁹ GRECO, Vijfde evaluatieronde – Tweede nalevingsverslag, Nederland (2023), punten 74–78.

³⁰ De fiscale inlichtingen en opsporingsdienst (FIOD) met zijn Anti Corruptie Centrum (ACC).

³¹ Kamerstukken 2023/24, 32 012, nr. 63

Daarnaast merkt de Commissie een rapport van de Algemene Rekenkamer op waarin wordt geconstateerd dat er onvoldoende aandacht werd besteed aan mogelijke belangenverstrengeling bij de aankoop van COVID-19-vaccins. Zoals echter ook benoemd in het rapport van de Rekenkamer³², gaat het om één situatie waarbij (de schijn van) een belangenconflict kon ontstaan. Om de integriteit van het proces te waarborgen zijn toen afspraken gemaakt. Daarnaast heeft de aankoop van COVID-19-vaccins door Nederland volledig plaatsgevonden via de lijn van het gezamenlijke Europese inkoopproces. Het kabinet herkent zich dan ook niet in het geschetste beeld dat er bij de aankoop van COVID-19-vaccins sprake zou zijn geweest van een groot risico op corruptie.³³

Integriteitsregels bewindspersonen

Aanbeveling II: De herziening van de regels inzake draaideurpraktijken waarbij voormalige Ministers en Staatssecretarissen betrokken zijn, met inbegrip van een afkoelingsperiode van twee jaar en beperkingen op betaalde activiteiten, afronden.

De regels waarop de Commissie in deze aanbeveling doelt, zijn vervat in het wetsvoorstel regels vervolgfuncties bewindspersonen. Dit wetsvoorstel is april 2024 ingediend bij de Tweede Kamer. Het tempo van de verdere behandeling van het wetsvoorstel is in de eerste plaats dus nu aan de Kamer.

Zoals gebruikelijk is bij de indiening van het wetsvoorstel het nader rapport op het advies van de Raad van State meegezonden. In het nader rapport van mei 2024 is onder meer ingegaan op de onderdelen van het advies waarin de Raad van State een meer nadrukkelijke rol bepleit voor de Minister-President waarbij toen door het kabinet is aangegeven dat een dergelijke rol ongewenst is, omdat daarmee sprake zou zijn van een juridisering en politisering van de adviesprocedure bij het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers. Adviezen van het adviescollege over een mogelijke vervolgfunctie zijn strikt genomen niet bindend, maar zwaarwegend. Het is dan ook niet goed voorstelbaar dat een (voormalig) bewindspersoon zich niet zou houden aan het advies van het Adviescollege, mede gelet op het mechanisme van *naming and shaming* dat in het wetsvoorstel is geregeld.

Het kabinet is het met de Raad van State eens dat ethische kwesties niet slechts met wetgeving moeten worden benaderd, en wijst dan ook op de noodzaak van een cultuur waarin integriteitsdilemma's open besproken moeten kunnen worden. De recente aanstelling van twee vertrouwensfunctionarissen voor leden van het kabinet, draagt daaraan bij.

Aanbeveling III: Strengere transparantieregels vaststellen voor lobbyactiviteiten voor leden van de regering en het parlement.

De Commissie beveelt Nederland aan om strengere transparantieregels vast te stellen voor lobbyactiviteiten voor leden van de regering en het parlement. De Commissie constateert in het rechtsstaattrapport dat Nederland enige vooruitgang heeft geboekt op het gebied van de transparantie van lobbyactiviteiten en daarmee vooruitgang geboekt bij de uitvoering van de aanbeveling in het verslag over de rechtsstaat 2023. Momenteel evalueert het kabinet het huidige systeem en onderzoekt het de beste praktijken in andere lidstaten.

³² Algemene Rekenkamer (2024). *Uit de pandemie: Onderzoek naar de aankoop van vaccins tegen COVID-19*. Den Haag, april 2024.

³³ Zie het Nederlandse landenhoofdstuk p. 23–24.

Nederland zet in op verbeteringen ten aanzien van de openbaarmaking van agenda's van bewindspersonen en lobbyparagrafen in de memorie van toelichting bij wetgevingstrajecten. Daarmee wordt inzicht geboden in de contacten met derden (transparantie) en de verwerking van de inbreng van derden (verantwoording) in wetgevingstrajecten. Momenteel wordt door een hoogleraar geëvalueerd of deze verbeteringen voldoende effect sorteren. Deze evaluatie wordt naar verwachting half oktober 2024 afgerond. Afhankelijk van de uitkomsten en de aanbevelingen zal het kabinet bezien of er meerwaarde en noodzaak is voor een lobbyregister. De afgelopen periode is nagegaan welke elementen uit lobbyregisters in andere landen effectief en uitvoerbaar zouden zijn in de Nederlandse context. Bij eventuele vervolgstappen zal uiteraard ook aandacht zijn voor voorstellen van de Commissie om transparantie te bevorderen en heimelijke beïnvloeding tegen te gaan. Voor wat betreft de opmerkingen van de Commissie over een lobbyregister voor leden van het parlement, geldt dat dit een aangelegenheid van beide Kamers is.

Klokkenluiders

De Commissie verwijst in het rechtsstaatrapport naar de gewijzigde wetgeving als gevolg van de implementatie van de EU-klokkenluiders-richtlijn. Op dit moment vindt een invoeringstoets plaats over de (nieuwe) Wet bescherming klokkenluiders (hierna: Wbk). De oplevering van de resultaten van de invoeringstoets is voorzien in oktober. Uw Kamer wordt over de uitkomst geïnformeerd.

De Commissie merkt in het rapport op dat de regering voornemens is de wetgeving ten aanzien van klokkenluiders nog verder te wijzigen. Momenteel wordt op ambtelijk niveau nader onderzocht of en welke wetsaanpassingen noodzakelijk zijn. Daarvoor wordt het adviesrapport *Juridisch vooronderzoek naar enkele toezichts- en handhavingsbepalingen uit de Wet bescherming klokkenluiders* van het bureau Pro Facto betrokken.³⁴ Dit rapport laat zien dat diverse wetswijzigingen en uitwerkingen noodzakelijk zijn om tot een goed toezichts- en handhavingssysteem te komen. Ook worden hierbij de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders³⁵ en voorstellen uit de initiatiefnota Omtzigt³⁶ betrokken. Dit geldt ook voor het vervolg op de concept algemene maatregel van bestuur anoniem melden van vermoedens van misstanden bij werkgevers, naar aanleiding van het aangenomen amendement van het lid Omtzigt.³⁷ De internetconsultatie over dit concept is inmiddels gesloten.

Pijler III – Mediapluriformiteit- en vrijheid

De Commissie merkt in het rapport opnieuw de grondwettelijke en wettelijke waarborgen voor mediavrijheid in Nederland op. Deze bieden bescherming, onder andere, voor persvrijheid, een onafhankelijke mediatoezichthouder en mechanismen om de onafhankelijkheid van de publieke media te borgen. De grondwettelijke en wettelijke waarborgen zijn van groot belang voor een goed functionerende democratie. Ze beschermen rechten van burgers, journalisten en media instellingen om zonder inmenging van de overheid of andere machtige actoren vrijelijk informatie te vergaren, te duiden, te delen en te publiceren.

³⁴ Kamerstukken II 2023/24, 35 851, nr. 62 (inclusief bijlagen).

³⁵ Kamerstukken II 2023/24, 33 258, nrs. 48 en 51 (inclusief bijlagen).

³⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 079, nrs. 2 en 3.

³⁷ Kamerstukken II 2023/24, 35 851, nr. 35.

Daarnaast wordt geconstateerd dat er in Nederland verschillende initiatieven worden genomen om de mediapluriformiteit- en vrijheid verder te beschermen. Zo wordt ingezet op de bestrijding van fysiek geweld, online intimidatie en juridische geschillen tegen mediaprofessionals, onder meer, met initiatieven zoals PersVeilig.

De Commissie constateert in het rapport dat de mediatoezichthouder autonoom blijft functioneren en is toegerust voor zijn mandaat. Ook constateert de Commissie dat er enkele kwesties aan de orde zijn gesteld met betrekking tot de geschiktheid van het zelfregulerende orgaan voor de perssector. De Commissie verwijst hierbij naar het gegeven dat de Raad voor de Journalistiek alleen adviezen kan uitbrengen en geen rectificaties of sancties kan opleggen. Verschillende media zouden de Raad niet langer erkennen omdat het niet in staat zou zijn complexe zaken te beoordelen.

In reactie op deze constatering van de Commissie zijn vragen gesteld door de leden Omtzigt en Van Vroonhoven (beiden Nieuw Sociaal Contract) aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de positie van de Raad voor de Journalistiek. In de beantwoording van deze vragen heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aangegeven dat hij bereid is om in overleg te treden met de Raad over de geïdentificeerde problematiek.³⁸ De Raad heeft inmiddels laten weten dat hij – na overleg met de journalistieke sector – per 1 januari jl. enkele verbeteringen in zijn klachtprocedure heeft aangebracht en dat er verder vanuit de sector geen aanleiding bestaat dit stelsel van zelfregulering te herzien.

De Commissie constateert daarnaast dat uitdagingen blijven bestaan op het gebied van de transparantie van media-eigendom en de hoge mate van concentratie op de mediamarkt. De Commissie verwijst naar het onderzoek van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) naar de voorgenomen overname van RTL Nederland door DPG Media.

Het kabinet treft verschillende maatregelen om de zorgen en uitdagingen die de Commissie benoemt aan te pakken. Fusies en overnames in de Nederlandse mediasector worden beoordeeld door de ACM. In 2023 heeft dit geleid tot een verbod van de fusie tussen de twee grootste commerciële televisieondernemingen van Nederland: RTL Nederland en Talpa Network.³⁹ Op dit moment kijkt de ACM, zoals al opgemerkt, daarnaast diepgravend naar de voorgenomen overname van RTL Nederland door DPG Media.⁴⁰

Het is goed om te zien dat de Commissie ook kennis heeft genomen van het voornemen om de nationale fusieregels aan te passen zodat de gevolgen voor de pluriformiteit van het media-aanbod in brede zin worden meegewogen bij de beoordeling van media-concentraties. Daarmee worden de uitdagingen en zorgen die de Commissie noemt geadresseerd.⁴¹ In de huidige praktijk is er al een samenwerking tussen de ACM en het CvdM bij media-concentraties, bijvoorbeeld bij het lopende onderzoek naar de voorgenomen overname van RTL Nederland door DPG Media.⁴² Samen met de Minister van Economische Zaken gaat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met de ACM en het CvdM in gesprek over de rolverdeling tussen de toezichthouders die daarbij

³⁸ Kamerstukken II 2023/24, nr. 2407.

³⁹ ACM verbiedt overname Talpa door RTL definitief | ACM.nl.

⁴⁰ ACM: meer onderzoek nodig naar overname RTL door DPG | ACM.nl.

⁴¹ Regeerprogramma, p. 87.

⁴² <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-meer-onderzoek-nodig-naar-overname-rtl-door-dpg>.

passend is, binnen de kaders van de onlangs aangenomen Europese verordening Mediavrijheid.

Het Commissariaat voor de Media (CvdM) brengt daarnaast jaarlijks het eigenaarschap van mediabedrijven en de gevolgen daarvan in kaart voor de pluriformiteit en onafhankelijkheid van de informatievoorzieningen.⁴³ Het CvdM vult die taak met de jaarlijkse publicatie van de Mediamonitor in.⁴⁴ Met de nieuwe Europese verordening mediavrijheid zullen mediabedrijven ook zelf transparanter moeten gaan worden over hun eigendomsstructuur.⁴⁵

Aanbeveling IV: Het bestuur van publieke media versterken en hun vermogen om journalistieke normen handhaven, rekening houdend met de Europese normen inzake publieke media.

Al eerder is geconstateerd dat de wijze waarop het landelijke publieke omroepbestel is ingericht, verschillende knelpunten kent.⁴⁶ Zo worden de rollen, verantwoordelijkheden en taken in een aantal gevallen niet eenduidig uitgevoerd. Mede om deze reden heeft het kabinet aangekondigd de landelijke publieke omroep te willen hervormen. Hierin zal ook worden meegenomen hoe de *governance* van de publieke omroep, inclusief de bestuurlijke verantwoordelijkheden, beter kan worden ingericht. Ook zal het mediatoezicht worden versterkt.

Daarnaast wil het kabinet de wijze waarop de journalistieke normen bij de landelijke publieke omroep beter kunnen worden gehandhaafd, betrekken in de bredere hervorming die op dit moment wordt voorbereid. Zoals aangegeven aan de Kamer in een brief uit april 2024 onderzoekt het kabinet op dit moment dit thema en betreft het hierbij externe deskundigheid. De uitkomsten van dit onderzoek krijgen een plek in de integrale herziening van het publieke mediabestel.⁴⁷

Zoals de Commissie in het rechtsstaatrapport opmerkt, heeft de NPO zorgen geuit over het waarborgen van voldoende financiering om zijn publieke opdracht te vervullen, met name gezien de noodzaak om te voldoen aan de hogere normen voor de publieke media op basis van de Europese verordening Mediavrijheid. Hoewel het kabinet verwacht dat het Nederlandse stelsel voldoet aan de vereisten van de nieuwe Europese verordening, zal het kabinet bij de uitvoering van de Europese verordening Mediavrijheid hiermee rekening houden.

Wet open overheid

Het kabinet waardeert dat de Commissie in het rapport constateert dat het kabinet verschillende inspanningen levert om de transparantie en de toegang tot overheidsinformatie te bevorderen. Het rapport verwijst, onder andere, naar de invoeringstoets die eind 2023 is uitgevoerd op de Wet open overheid (Woo). Over de voortgang van de implementatie van de Woo⁴⁸ en de kabinetsreactie op de Woo-invoeringstoets is de Kamer geïnformeerd door middel van verschillende brieven.⁴⁹ Het kabinet heeft daarin maatregelen aangekondigd om zowel de uitvoering als de uitvoerbaarheid van de Woo te verbeteren. Zo zal ingezet worden op meer

⁴³ Mediawet 2008, artikel 7.21, eerste tot en met derde lid.

⁴⁴ Mediamonitor – Commissariaat voor de Media (cvdm.nl).

⁴⁵ Verordening (EU) 2024/1083 (Europese verordening mediavrijheid), artikel 6.

⁴⁶ Kamerstukken II 2023–2024, 32 827, nr. 299.

⁴⁷ Kamerstukken II 2023/24, 32 827, nr. 299.

⁴⁸ Kamerstukken II 2023/24, 32 802, nr. 93; en Kamerstukken II 2023/24, 32 802, nr. 95.

⁴⁹ Kamerstukken II 2023/24, 32 802, nrs. 93 t/m 95.

actieve openbaarmaking en snellere beantwoording van Woo-verzoeken. De komende periode gaat het kabinet aan de slag met de verdere uitwerking en implementatie van deze maatregelen.

Bescherming journalisten

In het rechtsstaattrapport vraagt de Commissie in brede zin opnieuw aandacht voor de veiligheid van journalisten in de Europese Unie. Het kabinet onderschrijft het belang van dit onderwerp en informeert op hoofdlijnen in deze kabinetsappreciatie over de afgeronde evaluatie van PersVeilig. Op een later moment volgt een uitgebreidere Kamerbrief over deze evaluatie waarbij de evaluatie zelf ook aan uw Kamer wordt toegestuurd.

Uit de evaluatie van PersVeilig is gebleken dat PersVeilig heeft bijgedragen aan de versterking van de positie van journalisten in Nederland. Mede dankzij de trainingen die vanuit PersVeilig zijn georganiseerd is de bewustwording van de risico's die journalisten lopen toegenomen en zijn zij daarop beter voorbereid. Ook is de samenwerking tussen politie, justitie, en de media verbeterd, wat heeft geleid tot snellere en effectievere reacties op incidenten. Verder is het aantal aangiften van bedreigingen en geweld gestegen, wat bijdraagt aan een veiliger werkomgeving voor journalisten. Het protocol met afspraken tussen de mediasector, de politie en het openbaar ministerie functioneert goed en biedt houvast voor de opsporing en vervolging van daders van agressie tegen journalisten.

Al eerder heeft het kabinet besloten om PersVeilig structureel te ondersteunen. De evaluatie bevestigt het belang hiervan en ondersteunt de noodzaak om PersVeilig om te vormen tot een zelfstandige organisatie met eigen rechtspersoonlijkheid. Door deze stap kan PersVeilig onafhankelijk opereren en zich verder ontwikkelen als een toekomstbestendige organisatie. Inzet is om in 2025 een structurele organisatie PersVeilig neer te zetten, inclusief structurele overheidsbijdrage.

Bij de aanpak van online intimidatie van journalisten en personen met een publieke taak is ook het strafbaar stellen van doxing relevant. Doxing – het verzamelen of delen van andermans persoonsgegevens om die persoon te intimideren (bijv. een woonadres) – is sinds 1 januari 2024 strafbaar in Nederland. Dit geldt ook voor journalisten.

Platform ter bescherming van journalisten (Raad van Europa)

In 2023 zijn vier meldingen gedaan over Nederland bij het Platform ter Bescherming van Journalisten (het Journalistenplatform) van de Raad van Europa. Nederland heeft op alle meldingen gereageerd. De alerts en de bijbehorende *state replies* zijn op de website van het Journalistenplatform gepubliceerd.⁵⁰ In de *state replies* wordt zoveel mogelijk duidelijk gemaakt hoe Nederland omgaat met schendingen van mediavrijheid. Het kabinet beschouwt geweld, agressie of andere handelingen in strijd met de persvrijheid en persveiligheid als onacceptabel.

In de jaarlijkse evaluatie van persvrijheid in Europa van 2024⁵¹ wordt het PersVeilig-project van Nederland geprezen als voorbeeld voor andere lidstaten, met speciale waardering voor de betrokkenheid van politie,

⁵⁰ Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists (coe.int).

⁵¹ <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/-/state-of-the-press-freedom-in-europe-annual-report-of-the-safety-of-journalists-platform>

openbaar ministerie en ministeries, de prioritering van geweldszaken tegen journalisten en de aandacht voor gendergerelateerd geweld.

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

Aanbeveling V: Zorgen voor een adequate follow-up van de aanbevelingen van de Staatscommissie Rechtsstaat, waarbij de rechtsbescherming van de burgers wordt versterkt.

Zoals al aangegeven in reactie op de constatering van de Commissie in het rechtsstaattrapport, beraadt het kabinet zich momenteel op een reactie op het rapport van de Staatscommissie Rechtsstaat uit 2024 met de titel «De gebroken belofte van de rechtsstaat».⁵² Uw Kamer wordt hierover separaat geïnformeerd. Het kabinet spant zich daarmee in om de aanbeveling van de Commissie op dit terrein op te volgen.

Raadplegingsproces over wetsontwerpen en beleid

De Commissie constateert dat belanghebbenden over het algemeen tevreden zijn over het raadplegingsproces over wetsontwerpen en beleid. Raadpleging door de regering vindt veelal plaats via internetconsultatie, ook worden paneldiscussies georganiseerd met diverse belanghebbenden. Het kabinet zet zich in voor het gebruiksvriendelijker en begrijpelijker maken van de publieke website voor raadpleging. Deze verbeteringslag wordt de komende tijd voortgezet.

College voor de Rechten van de Mens

De Commissie benoemt verder in het rechtsstaattrapport de bestuurlijke situatie die begin 2023 is ontstaan bij het College voor de Rechten van de Mens. Mede aanleiding voor deze situatie is een melding van een vermoeden van een misstand geweest en de uitdagingen die daarop volgden. In reactie op de ontstane situatie heeft de toenmalig Minister voor Rechtsbescherming meerdere maatregelen getroffen en is een commissie verzocht daarnaar onafhankelijk onderzoek te doen.⁵³ Een samenvatting van de bevindingen en de aanbevelingen van deze commissie is op 7 juli jl. met uw Kamer gedeeld.⁵⁴ Zoals bij de aanbidding van de samenvatting is aangekondigd, volgt op korte termijn een nadere reactie daarop.

Demonstratierecht

In reactie op de door de Commissie gesignaleerde zorgen vanuit het maatschappelijk middenveld over de Wet transparantie maatschappelijke organisaties, wordt verwezen naar de memorie van toelichting waarin op genoemde zorgen wordt ingegaan.

Verder merkt de Commissie op dat enkele tekortkomingen blijven bestaan met betrekking tot het beperken van het demonstratierecht. Het kabinet neemt deze signalen serieus. In een brief inzake de evaluatie Wet openbare manifestaties van 19 april jl. aan de Kamer is het vorige kabinet uitgebreid ingegaan op verschillende kwesties rondom het demonstratierecht.⁵⁵ Als uitgangspunt is benadrukt dat het recht om te demonstreren een grondrecht is dat beschermd moet worden, de uiting zoveel mogelijk moet worden gefaciliteerd en demonstranten moeten worden beschermd.

⁵² Kamerstukken II 2023/24, 29 279, nr. 869.

⁵³ Kamerstuk II 2022/23, 36 200-VI, nrs. 132 en 139.

⁵⁴ Kamerstuk II 2023/24, 36 410-VI, nr. 100.

⁵⁵ Kamerstukken II 2023/24, 34 324 nr. 12.

De inhoud van een demonstratie kan nooit reden zijn om beperkingen op te leggen, ook niet verkapt als procedurele vereisten. Daarnaast wordt in de brief benadrukt dat het demonstratierecht tegelijkertijd geen vrijbrief vormt voor het doelbewust, stelselmatig overtreden van regels en voor de aantasting van andere wezenlijke belangen.

In het regeerprogramma is opgenomen dat het kabinet een scherper onderscheid gaat maken tussen (vreedzaam) demonstreren en orde verstorende acties. Onmiskenbaar zien we een toename van demonstraties, ook van demonstraties waarbij de grenzen van het toelaatbare worden opgezocht en soms overschreden. Demonstreren is een grondrecht maar wanordelijkheden, bedreigingen tegen anderen of openbaar geweld waar demonstranten over de grenzen van het strafrecht heen gaan zijn onacceptabel. Met burgemeesters, politie, OM en anderen die een bijdrage kunnen leveren wordt gesproken over een optimale mix van maatregelen om enerzijds vreedzame demonstraties te faciliteren en anderzijds ook kordaat op te kunnen treden tegen diegenen die zich niet aan de wet houden. Notoire reischoppers worden hard aangepakt.

Om invulling te kunnen geven aan het regeerakkoord is het kabinet een onderzoek gestart waarbij onderzocht wordt welke mogelijkheden er zijn om het handelingsperspectief van alle betrokkenen te verstevigen en het wettelijke kader rondom het demonstratierecht te bestendigen. Om het onafhankelijke karakter van het onderzoek te borgen, wordt dit onderzoek uitgezet via het WODC. Ook de Inspectie Justitie en Veiligheid doet onderzoek naar de taakuitvoering van de politie bij demonstraties. Daarnaast heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met de Rijksuniversiteit Groningen een digitale kennisbank opgericht voor zowel demonstranten als het lokale gezag met daarin actuele informatie over het demonstratierecht.⁵⁶

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

De Minister van Binnenlandse Zaken,
J.J.M. Uitermark

Staatssecretaris Rechtsbescherming,
T.H.D. Struycken

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
E.E.W. Bruins

⁵⁶ Via www.demonstratierecht.nl.