

Vergaderjaar 2024-2025

29 279 Rechtsstaat en Rechtsorde

AB **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS RECHTSBESCHERMING**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2025

Hierbij doe ik u, mede namens de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de kabinetsreactie toekomen op het door de Europese Commissie van Democratie door Recht van de Raad van Europa (hierna: Venetië Commissie) uitgebrachte rapport van 11 oktober 2023 getiteld *“Joint opinion of the Venice Commission and the directorate general of Human Rights and Rule of Law (DGI) on legal safeguards of the independence of the judiciary from the executive power”*.¹

Mede als gevolg van de kabinetsformatie en de vaststelling van het regeerprogramma heeft deze reactie enige tijd op zich laten wachten.

Bovendien heeft uw Kamer op 18 maart jl. een motie aangenomen van de leden Van Vroonhoven en Omtzigt waarin de regering wordt verzocht alle aanbevelingen die Venetië Commissie aan het slot van haar rapport (paragraaf 85) heeft gedaan, om te zetten in beleid en wetgeving, en die binnen acht maanden voor te leggen aan de Kamer, als pakket of losse maatregelen. Deze motie werd ingediend tijdens de plenaire behandeling op 10 april 2024 van het wetsvoorstel inzake het wettelijk verbod op de functiecombinatie rechter en lidmaatschap van het parlement en enige andere onderwerpen die verband houden met de integriteit en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht².

In deze kabinetsreactie ga ik in op de aanbevelingen door de Venetië Commissie gegeven aanbevelingen van de Venetië Commissie en informeer ik u over de te nemen vervolgstappen, mede in het licht van genoemde motie.

1. Inleiding

De Venetië Commissie, opgericht in 1990 als onderdeel van de Raad van Europa, bestaat uit onafhankelijke deskundigen op staatsrechtelijk en constitutioneel gebied en adviseert lidstaten over juridische vraagstukken die raken aan de kerntaken van de Raad van Europa: democratie, rechtsstaat en mensenrechten. Met haar adviezen heeft de Commissie een gezaghebbende status verworven, zowel in de lidstaten van de Raad van Europa als daarbuiten.

Op verzoek van het monitoringcomité van de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa (PACE)³ heeft de Venetië Commissie een rapport uitgebracht over juridische waarborgen voor rechterlijke onafhankelijkheid in Nederland. Het verzoek van het monitoringcomité maakt onderdeel uit van de periodieke beoordeling die alle lidstaten ten deel valt en waarin wordt beoordeeld of lidstaten zich houden aan de verplichtingen die zij zijn aangegaan op het moment dat zij zijn togetreden tot de Raad van Europa.

¹ [The Netherlands - Joint opinion of the Venice Commission and Directorate General 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](#), adopted by the Venice Commission at its 136th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2023).

² *Kamerstukken II 2022/23*, 36 243, nrs. 1-3.

³ [Request for opinion – PACE / the Netherlands](#) (30 June 2023).

Ter voorbereiding op het rapport heeft een delegatie van de Venetië Commissie op 11 en 12 september 2023 een bezoek gebracht aan Nederland en hier gesproken met vertegenwoordigers van de Hoge Raad, de Raad van State, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en het College van procureurs-generaal en met een aantal Tweede Kamerleden, een hoogleraar staatsrecht en een delegatie van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Op 11 oktober 2023 heeft de Venetië Commissie vervolgens haar rapport openbaar gemaakt.

In dit rapport constateert de Venetië Commissie dat de rechtsstatelijke waarborgen in Nederland op hoofdlijnen stevig zijn: *“in general, the Venice Commission is of the opinion that the Netherlands is a well-functioning state with strong democratic institutions and safeguards for the rule of law”*. De Venetië Commissie geeft verder aan verheugd te zijn:

- dat het dubbellidmaatschap van staatsraden van de Afdeling advisering en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt beëindigd;⁴
- dat er vooruitgang wordt geboekt bij het transparanter maken van het proces van de benoeming van de leden van de gerechtshoven en dat de invloed van rechters op dit proces is vergroot;
- met het inmiddels bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel dat voorziet in een wettelijk verbod van de functiecombinatie rechter – lidmaatschap parlement.⁵

Daarnaast doet de Venetië Commissie in het slot van het rapport (paragraaf 85) aanbevelingen op zes thema's. Op de aanbevelingen geef ik in deze brief een reactie.

Raakvlakken met andere rapporten

De Staatscommissie rechtsstaat heeft in haar op 10 juni 2024 uitgebrachte rapport⁶ enkele aanbevelingen gedaan die raken aan de aanbevelingen in het rapport van de Venetië Commissie. Aan een kabinetsreactie op het rapport van de Staatscommissie rechtsstaat wordt gewerkt. De Europese Commissie heeft daarnaast in haar op 24 juli 2024 uitgebrachte landen-specifieke hoofdstuk over Nederland van het rechtsstaatrappport 2024 enkele keren verwezen naar de aanbevelingen van de Venetië Commissie.⁷ In de kabinetsappreciatie op het landenhoofdstuk is een reactie voorbehouden aan deze brief.⁸

2. Reactie op het rapport van de Venetië Commissie

Aanbeveling 1

Reconsidering the transparency of the process by which the House of Representatives designates Supreme Court judges, as well as the process by which the Minister of Justice nominates members of the Council for the Judiciary.

De Venetië Commissie beveelt in de eerste plaats aan om de transparantie van het proces waarmee de Tweede Kamer leden van de Hoge Raad aan de regering ter benoeming voordraagt te heroverwegen. De Venetië Commissie beveelt daarnaast aan om de transparantie van de rol van de minister (thans de staatssecretaris Rechtsbescherming) bij de benoemingsprocedure van leden van de Raad voor de rechtspraak te heroverwegen. Ook de Staatscommissie rechtsstaat beveelt aan om de transparantie over benoemingen te verbeteren.⁹

Transparantie procedure Tweede Kamer bij benoeming leden Hoge Raad

⁴ De laatste benoeming van deze zogeheten dubbelbenoemingen in beide afdelingen is met ingang van 1 augustus van 2024 beëindigd.

⁵ *Kamerstukken II* 2022/23, 36243 nr. 3. Uw Kamer heeft dit wetsvoorstel op 18 maart jl. aangenomen.

⁶ Adviesrapport Staatscommissie rechtsstaat, 'De gebroken belofte van de rechtsstaat – tien verbetervoorstellen met oog voor de burger', juni 2024.

⁷ Werkdocument van de diensten van de Commissie, Verslag over de rechtsstaat 2024. Landenhoofdstuk over de situatie op het gebied van de rechtsstaat in Nederland.

⁸ Kabinetsappreciatie Commissie rechtsstaatrappport 2024 – Nederlands landenhoofdstuk, 21 oktober 2024.

⁹ Zie Adviesrapport Staatscommissie rechtsstaat, 'De gebroken belofte van de rechtsstaat – tien verbetervoorstellen met oog voor de burger', juni 2024, aanbeveling 1D, pagina 40-41.

In artikel 118, eerste lid, van de Grondwet is vastgelegd dat de leden van de Hoge Raad worden benoemd uit een voordracht van drie personen, opgemaakt door de Tweede Kamer. De benoeming geschiedt op grond van artikel 117, eerste lid, van de Grondwet bij koninklijk besluit. De ingevolge artikel 47 van de Grondwet verplichte ondertekening van het koninklijk besluit door een bewindspersoon geschiedt in de huidige portefeuilleverdeling door de staatssecretaris Rechtsbescherming, die derhalve ook de formele voordracht aan de Koning doet.¹⁰

Aan de voordracht door de Tweede Kamer gaat een procedure bij de Hoge Raad vooraf, die is vastgelegd in artikel 5c, zesde lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra). Hierin is bepaald dat als er bij de Hoge Raad een plaats van raadsheer openvalt, de Hoge Raad daarvan kennisgeeft aan de Tweede Kamer, onder meezending van een door de Hoge Raad opgemaakte aanbevelingslijst van zes kandidaten ten behoeve van de door de Tweede Kamer op te maken voordracht van drie personen. De interne procedure waarmee binnen de Hoge Raad wordt gekomen tot de aanbevelingslijst is vastgelegd in het Protocol werving en selectie van raadsheren in de Hoge Raad, dat is gepubliceerd op de website van de Hoge Raad.¹¹ Daarin is onder andere vastgelegd dat de aanbevelingslijst zoals die aan de (voorzitter van de) Tweede Kamer wordt toegezonden, wordt voorzien van een door de president van de Hoge Raad opgestelde toelichting, waarbij gevoegd de curricula vitae en een persoonlijke motivering van de kandidaten. Ook is in het Protocol vastgelegd dat de president van, de procureur-generaal bij en de griffier van de Hoge Raad op uitnodiging de aanbevelingslijst toelichten aan de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer.

De werkwijze bij de Tweede Kamer is dat de door de president van de Hoge Raad aan haar toegezonden aanbevelingslijst met bijlagen ter vertrouwelijke inzage wordt gelegd, alleen voor de leden van de Tweede Kamer. De gang van zaken is verder dat de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer in ieder geval een gesprek heeft met alle nieuwe kandidaten op de aanbevelingslijst (waarmee bij een eerdere vacature nog niet is gesproken) en ook altijd met de kandidaat die door de Hoge Raad als eerste op de lijst is geplaatst. Deze kandidaat is, naar het oordeel van de Hoge Raad, op dat moment het meeste geschikt om te worden benoemd de Hoge Raad op de plaats die openvalt (in de civiele kamer, de strafkamer of de belastingkamer). Voorts voert de vaste Kamercommissie een gesprek met de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad, in aanwezigheid van de griffier van de Hoge Raad, die een toelichting op de aanbevelingslijst geven. Na het houden van de gesprekken stelt de vaste Kamercommissie aan de Tweede Kamer een voordracht voor van drie personen, in voorkeursvolgorde. De door de vaste Kamercommissie voorgestelde voordracht wordt daarbij gepubliceerd als Kamerstuk, waarbij dus de namen van de drie personen openbaar worden. Vervolgens beslist de Tweede Kamer over de voorgestelde voordracht. De Tweede Kamer kan dat doen door middel van een schriftelijke stemming met behulp van stembriefjes (art. 8.31 t/m 8.36 RvO TK) of via een besluit zonder stemming. Dat laatste is mogelijk als geen van de Kamerleden om een stemming vraagt en als de vaste Kamercommissie aan de Kamervoorzitter heeft meegedeeld dat zij geen reden ziet om van de aanbeveling van de Hoge Raad af te wijken (art. 8.37 RvO TK). In de regel besluit de Tweede Kamer tot deze zogeheten verkorte procedure. In beide procedures is niet kenbaar welk Kamerlid op welke kandidaat zijn stem uitbrengt.¹²

Na de stemming biedt de Kamervoorzitter de door de Tweede Kamer vastgestelde voordracht van drie personen aan de regering door toezending daarvan aan de Koning en aan de Minister (Staatssecretaris) van Justitie en Veiligheid. Tegelijkertijd pleegt de Kamervoorzitter de president van de Hoge Raad in kennis te stellen van de voordracht. In die brief pleegt ook kenbaar te worden gemaakt dat de Kamer de aanbeveling van de Hoge Raad geheel heeft opgevolgd.¹³ Na behandeling in de ministerraad geschiedt de benoeming vervolgens bij koninklijk besluit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

¹⁰ Ook in artikel 2, eerste lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren is vastgelegd dat de benoeming geschiedt bij koninklijk besluit op voordracht van de minister (thans: de staatssecretaris).

¹¹ www.hogeraad.nl/regelingen-protocollen/protocollen (Protocol werving en selectie raadsheren in de Hoge Raad).

¹² Dit zou wel kenbaar zijn als er een hoofdelijke stemming zou worden gehouden. Het RvO TK voorziet echter alleen in een hoofdelijke stemming over zaken, niet over personen (zie § 8.2.3 en 8.3.3 RvO TK). Wel zou de Kamer kunnen besluiten hiervan af te wijken, met gebruikmaking van de algemene afwijkingsbevoegdheid in art. 16.3 RvO TK.

¹³ Zie voor een voorbeeld de brief van 13 juni 2019, tweedekamer.nl, nr. 2019D25439.

Als gezegd beveelt de Venetië Commissie aan om de transparantie van de procedure in de Tweede Kamer ter benoeming van leden van de Hoge Raad te heroverwegen. De hierboven beschreven procedures zijn vastgelegd in de Grondwet, de Wvra, het reglement van orde van de Tweede Kamer en het openbare Protocol werving en selectie van raadsheren in de Hoge Raad der Nederlanden en zijn overigens kenbaar uit de bij iedere benoeming gepubliceerde (Kamer)stukken op de website van de Tweede Kamer. Daarmee zijn deze procedures voor een ieder navolgbaar. Zoals uit de hierboven gegeven beschrijving blijkt, wordt voorafgaand aan de stemming in de Tweede Kamer over de op te maken voordracht in ieder geval de brief van de vaste Kamercommissie openbaar gemaakt waarin de commissie de door haar voorgestelde voordracht vermeldt (met dus de namen van drie personen in voorkeursvolgorde). Verder pleegt na de stemming in een openbare brief van de Kamervoorzitter aan de president van de Hoge Raad kenbaar te worden gemaakt dat de Tweede Kamer bij het opmaken van de voordracht de door de president van de Hoge Raad toegezonden aanbeveling geheel heeft gevolgd. Andere elementen van de procedure bij de Tweede Kamer hebben een vertrouwelijk karakter. Dit geldt voor de door de president van de Hoge Raad aan de Tweede Kamer toegezonden aanbevelingslijst met zes kandidaten evenals voor de daarbij gevoegde curricula vitae en de persoonlijke motiveringen van de zes kandidaten. Verder dragen de gesprekken van de vaste Kamercommissie met de president van, de procureur-generaal bij de Hoge Raad en met de kandidaten een besloten karakter. Naar mag worden aangenomen houdt de vertrouwelijkheid van deze elementen van de procedure verband met het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de kandidaten. Daarnaast is voorstelbaar dat de vertrouwelijkheid van deze gesprekken bijdraagt aan een vrije en open gedachtenuitwisseling. Het kabinet acht het in het licht van het voorgaande niet aangewezen om wetgeving te entameren waarmee wijzigingen worden aangebracht of dwingende regels worden gesteld ten aanzien van de transparantie van het binnen de Tweede Kamer gevolgde proces. Het kabinet acht dit in de verhouding tussen regering en Tweede Kamer ook minder passend. Wel geeft het kabinet de Tweede Kamer in overweging om de hierboven beschreven vertrouwelijke elementen uit de procedure te bezien in het licht van de aanbeveling die de Venetië Commissie heeft gedaan met betrekking tot de transparantie van die procedure.

Transparantie rol minister bij benoemingsproces leden Raad voor de rechtspraak

De Venetië Commissie beveelt in de tweede plaats aan om de transparantie ten aanzien van de rol van de minister voor Rechtsbescherming (thans staatssecretaris) bij de benoemingsprocedure van leden van de Raad voor de rechtspraak te heroverwegen. De Venetië Commissie merkt hierbij op dat de nationale gesprekspartners tijdens de gevoerde gesprekken hebben bevestigd dat de minister de voordracht van kandidaten altijd heeft gevolgd, nooit oneigenlijke druk heeft uitgeoefend en dat het systeem goed werkt.

De aanbeveling van de Venetië Commissie over het heroverwegen van de transparantie van de rol van de minister bij de benoemingsprocedure van de leden van de Raad voor de rechtspraak wordt betrokken bij de brief die ik medio 2025 aan de Eerste en Tweede Kamer zal sturen over de benoemingsprocedures van bestuurders in de rechtspraak. In deze brief wordt ook ingegaan op het vervolg op de op 12 maart 2024 door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Sneller¹⁴ inzake het zo klein mogelijk maken van de rol van de minister (thans staatssecretaris) in de benoemingsprocedure van leden van de Raad voor de rechtspraak en op de benoemingsprocedure van gerechtsbestuurders. Tevens zal ik bij deze brief betrekken de aanbevelingen uit het rapport 'Constitutionele waarborgen' van de Stichting Onderzoek Rechtspleging¹⁵ dat in oktober 2024 is verschenen.

Aanbeveling 2

Aligning the position of councillors of the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State to the position of other judges in disciplinary matters, and, as regards the possibility for the Vice-President to issue a written warning against a councillor, providing a remedy to an independent instance.

¹⁴ Kamerstukken II 2023/24, 29279 nr. 845.

¹⁵ J.E. Soeharno, N. Graaf & J. Uzman (red.), Constitutionele waarborgen, Den Haag: Boom 2024.

De Venetië Commissie beveelt aan om de positie van leden van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voor wat betreft disciplinaire maatregelen gelijk te trekken met die van leden van de rechterlijke macht. Daarnaast beveelt de commissie aan om een rechtsmiddel open te stellen voor leden van de Afdeling bestuursrechtspraak bij een onafhankelijke instantie in het geval zij een schriftelijke berisping krijgen van de vice-president van de Raad van State.

In het regeerprogramma is aangekondigd dat de Afdeling bestuursrechtspraak zal worden verzelfstandigd. Door deze verzelfstandiging worden de instituties verder gescheiden en versterkt. In dit proces zal de aanbeveling van de Venetië Commissie worden meegenomen. Uw Kamer zal hierover worden geïnformeerd in de contourennota over de verzelfstandiging van de Afdeling bestuursrechtspraak. Ik streef er naar deze na de zomer van 2025 aan uw Kamer toe te zenden.

Aanbeveling 3

Integrating in statutory law both the new procedure for appointing court administrators, and the mechanisms (to be developed and implemented) to ensure a broader representation of all levels and types of courts in the Council for the Judiciary.

De derde aanbeveling betreft de benoemingsprocedure van de leden van de gerechtshoven en de zorg voor een betere afspiegeling en vertegenwoordiging van de verschillende geledingen van de rechtspraak in de Raad voor de rechtspraak.

Benoemingsprocedure gerechtshoven

Ten aanzien van de leden van de gerechtshoven beveelt de Venetië Commissie aan de nieuwe, door de Raad voor de rechtspraak ontwikkelde benoemingsprocedure wettelijk te verankeren.¹⁶ De Venetië Commissie refereert hiermee aan de afspraken die binnen de Rechtspraak zijn gemaakt om de betrokkenheid van de gerechten bij de interne selectieprocedure met betrekking tot de leden van de gerechtshoven te verbeteren.

In de afgelopen periode heeft de Raad voor de rechtspraak de werking van deze aangepaste selectieprocedure geëvalueerd. De resultaten zijn onlangs aan mij beschikbaar gesteld. Over het vervolg hierop zal ik de Eerste en Tweede Kamer informeren bij voornoemde brief van medio 2025 over de benoemingsprocedures van bestuurders bij de rechtspraak.

Betere afspiegeling en vertegenwoordiging van de rechtspraak in de Raad voor de rechtspraak

Met betrekking tot de aanbeveling van de Venetië Commissie om te zorgen voor betere afspiegeling en vertegenwoordiging van de verschillende geledingen van de rechtspraak in de Raad voor de rechtspraak, merkt de Venetië Commissie op dat is gerapporteerd dat rechters soms een (te) grote afstand ervaren ten aanzien van de Raad voor de rechtspraak. De Venetië Commissie refereert hierbij aan een initiatief vanuit de Raad voor de rechtspraak tot het voeren van een interne dialoog over mogelijke verbeteringen en beveelt aan te kijken naar de mogelijkheden om een bredere betrokkenheid van de gerechten bij de benoemingsprocedure voor de leden van de Raad voor de rechtspraak te realiseren. De Raad voor de rechtspraak heeft de opbrengst van deze interne dialoog, samen met de resultaten van de eerdergenoemde evaluatie van de aangepaste selectieprocedure van leden van de gerechtshoven, onlangs aan mij beschikbaar gesteld. Ik zal deze aanbeveling betrekken bij de eerder genoemde brief over benoemingsprocedures van bestuurders in de rechtspraak.

Aanbeveling 4

Defining in a more concrete and precise manner the concept of “unsuitability” and rephrasing the wording “serious suspicion” of unfitness required for the suspension or dismissal of a member of the Council for the Judiciary and of the court management boards by including reference to concrete elements of proof, as well as abolishing differences in treatment between judicial and non-judicial members in disciplinary matters.

Inkadering begrippen ‘ongeschiktheid anders dan wegens ziekte’ en ‘ernstig vermoeden’

¹⁶ Bij het gebruik van ‘rechtspraak’ met een hoofdletter wordt de rechtspraak als organisatie bedoeld.

De Venetië Commissie meent dat de bevoegdheid van de minister voor Rechtsbescherming (thans staatssecretaris) om een of meer leden van de Raad voor de rechtspraak (artikel 107, eerste lid, Wet RO) en leden van het gerechtsbestuur (artikel 38, eerste lid, Wet RO) in geval van ongeschiktheid anders dan wegens ziekte voor te dragen voor schorsing of ontslag als lid van de Raad voor de rechtspraak respectievelijk als lid van het gerechtsbestuur, onvoldoende is ingekaderd. De Venetië Commissie beveelt aan het begrip 'ongeschikt anders dan wegens ziekte' nader te definiëren en in te kaderen.

Ik ben het met de Venetië Commissie eens dat in geen geval overgegaan mag worden tot een lichtvaardig ontslag of schorsing van de leden van de Raad voor de rechtspraak. De wetgever heeft dit onderkend door in de genoemde artikelen uitdrukkelijk op te nemen dat schorsing in geval van ongeschiktheid anders dan wegens ziekte slechts mogelijk is bij een ernstig vermoeden van ongeschiktheid anders dan wegens ziekte.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet organisatie en bestuur gerechten is bovendien toegelicht dat sprake moet zijn van grove taakverwaarlozing.¹⁷ Onder grove taakverwaarlozing wordt, aldus de memorie van toelichting, verstaan dat een of meer bestuursleden zich schuldig maken aan apert wanbeheer of opzettelijk ambtsmisbruik. Ten aanzien van de voorwaarden voor schorsing of ontslag geldt bovendien dat, alvorens de staatssecretaris tot deze vergaande maatregel overgaat, hij eerst getracht zal hebben de gerezen problemen langs andere weg op te lossen. Verder is relevant dat de staatssecretaris geen bevoegdheid heeft om op eigen initiatief een lid van een gerechtsbestuur voor te dragen voor ontslag of schorsing. In artikel 38 van de Wet RO is wettelijk verankerd dat alleen de Raad voor de rechtspraak hiertoe het initiatief kan nemen.

Het vereiste van het hebben van een ernstig vermoeden van ongeschiktheid alvorens tot schorsing wordt overgegaan houdt in dat sprake moet zijn van een stevig en reëel vermoeden op basis van aantoonbare feiten en omstandigheden, van een zodanig zwaarwegende aard dat de betrokkene niet in diens positie kan worden gehandhaafd, bijvoorbeeld lopende nader onderzoek of een voorgenomen ontslagprocedure. Schorsing vindt dus plaats voor een bepaalde periode voor de benodigde duur van nader onderzoek om de eventuele ongeschiktheid vast te stellen of voor de duur van de ontslagprocedure.

Ten slotte is relevant dat schorsing en ontslag op grond van het eerste lid van de artikelen 38 en 107 Wet RO alleen bij koninklijk besluit kan plaatsvinden, waartegen op grond van artikel 39, eerste lid en artikel 108, eerste lid, van de Wet RO beroep open staat bij de Hoge Raad.

Met de nadere duiding van de gehanteerde begrippen in de memorie van toelichting en de mogelijkheid van beroep bij de Hoge Raad acht ik de bevoegdheden van de staatssecretaris voortvloeiende uit artikel 38, eerste lid, respectievelijk 107, eerste lid, van de Wet RO voldoende wettelijk ingekaderd.

Onderscheid rechterlijke en niet-rechterlijke leden

De Venetië Commissie constateert dat, hoewel niet toegepast in de praktijk, de Wet RO op een enkel onderdeel een onderscheid maakt tussen rechterlijke en niet-rechterlijke leden van de Raad voor de rechtspraak en van de gerechtsbesturen. Het gaat hierbij om de bevoegdheid van de minister om niet-rechterlijke leden van de Raad en het gerechtsbestuur disciplinair te straffen, te schorsen en te ontslaan, terwijl deze bevoegdheid ontbreekt ten aanzien van de rechterlijke leden.¹⁸ De Venetië Commissie beveelt aan om de wet aan te passen zodat dit onderscheid wordt opgeheven.

De rechtspositie van rechterlijke leden van de Raad voor de rechtspraak en de gerechtsbesturen wordt mede bepaald door hun (publiekrechtelijke) benoeming tot rechter. Zij zijn bij koninklijk besluit benoemd voor het leven als rechter. Hun rechtspositie wordt geregeld in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra). De rechtspositie van niet-rechterlijke leden is - sinds de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren - civielrechtelijk van aard. Niet-rechterlijke leden

¹⁷ *Kamerstukken II* 1999/00, 27182, nr. 3, p. 26.

¹⁸ Artikel 16, lid 5, Wet RO (niet-rechterlijke leden gerechtsbesturen) en artikel 86, lid 5, Wet RO (niet-rechterlijke leden Raad voor de rechtspraak).

zijn werkzaam op basis van een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst met de Raad voor de rechtspraak respectievelijk het gerechtsbestuur.¹⁹ Zij vallen onder de Ambtenarenwet 2017, het regime van de CAO Rijk (hoofdstuk 20) en onder het arbeidsrecht overeenkomstig titel 10 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Dit rechtspositionele onderscheid ten aanzien van de basisaanstelling die ten grondslag ligt aan de benoeming kan vanwege de bijzondere rechtspositie van een rechter niet worden opgeheven.

Niettemin heeft de Venetië Commissie een terecht punt waar het gaat om de bevoegdheid van de minister om niet-rechterlijke leden van de Raad en het gerechtsbestuur disciplinair te straffen, te schorsen en te ontslaan. Het kabinet meent dat de positie op dit punt van de rechterlijke leden en de niet-rechterlijke leden van de Raad en de gerechtsbesturen waar het kan zoveel mogelijk gelijkgetrokken moet worden. In samenspraak met de Raad voor de rechtspraak onderzoek ik welke aanpassingen vanuit dat oogpunt wenselijk zijn. Ik ben voornemens de uitkomsten hiervan mee te nemen in de brief over de benoemingen van bestuurders in de rechtspraak die ik medio 2025 aan de Eerste en Tweede Kamer zal sturen.

Aanbeveling 5

Removing the Minister's power to give instructions not to prosecute in specific cases, or at least to limit this prerogative to clearly defined exceptional circumstances. In addition, if the system of confidential advisors which the Dutch authorities mentioned in their comments of 4 October 2023 deals with cases in which a prosecutor considers an instruction illegal or against his or her conscience, it is important that the rules that provide for adopting the relevant measures, such as allowing for the replacement of a prosecutor wishing to abstain from prosecuting a case, be formalised in statutory law"

In haar rapport besteedt de Venetië Commissie ook aandacht aan het openbaar ministerie. In Nederland heeft het openbaar ministerie een centrale plaats in het strafrecht. Die plaats ontleent het openbaar ministerie aan zijn gezag over de politie, zijn vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel. Officieren van justitie en andere leden van het openbaar ministerie zijn weliswaar rechterlijke ambtenaren in de zin van artikel 1 Wet RO, maar zij vervullen geen rechtsprekende functie. Zij vervullen een uitvoerende functie, namelijk de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, en staan in een gezagsverhouding tot de minister van Justitie en Veiligheid.

Bij de grondwetsherziening van 1983 werd een meer zelfstandige en onafhankelijke positie van de leden van het openbaar ministerie omwille van de democratische controle op het openbaar ministerie uitdrukkelijk van de hand gewezen.²⁰ In dezelfde lijn regelt de in 1999 grondig herziene Wet RO de gezagsverhouding tussen de minister en de leden van het openbaar ministerie in de artikelen 127 en 128 Wet RO.²¹ Vanuit die gezagsverhouding kan het parlement de minister over het optreden en functioneren van het openbaar ministerie ter verantwoording roepen. Op grond van artikel 127 Wet RO kan de minister aan elk lid van het openbaar ministerie aanwijzingen geven over de uitoefening van de taken en de bevoegdheden.

¹⁹ Op grond van artikel 104a, eerste lid, Wet RO is de Raad bevoegd namens de Staat privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten.

²⁰ *Kamerstukken II* 1980/81, 16 162, nr. 8, p. 7 (memorie van antwoord): "Het heeft ons verwonderd, dat de hier aan het woord zijnde leden sterk de nadruk erop leggen, dat het openbaar ministerie zelfstandige bevoegdheden heeft en een mate van onafhankelijkheid bij de uitoefening van zijn taak, die naar hun oordeel grondwettelijk zou moeten worden vastgelegd. En dat, terwijl in het recente verleden de Kamer, met inbegrip van de leden van de fractie van D66, de Minister van Justitie verantwoording heeft laten afleggen voor het beleid van het openbaar ministerie, ook in enkele individuele zaken. Wil de Minister van Justitie zijn verantwoordelijkheid voor het functioneren van het openbaar ministerie kunnen dragen - hetgeen, naar gebleken is, ook de Tweede Kamer wil -, dan kan dat slechts indien hij zeggenschap heeft over dat apparaat. Die zeggenschap heeft de Minister van Justitie ook, en wel krachtens artikel 5 van de Wet op de rechterlijke organisatie. Dit betekent niet, dat de Minister van Justitie deel uitmaakt van het openbaar ministerie en de bij de wet aan het openbaar ministerie toegekende bevoegdheden kan uitoefenen. (...) Het openbaar ministerie heeft eigen taken krachtens de wet, maar de uitoefening daarvan moet worden ingepast in het algemeen beleid van de Minister van Justitie. Beslissingen in concrete gevallen worden in beginsel door het openbaar ministerie alleen genomen, maar de Minister van Justitie moet daarvoor de uiteindelijke verantwoordelijkheid kunnen dragen. (...) Wij zien al met al geen reden om in de Grondwet vast te leggen dat het Openbaar Ministerie in bepaalde mate zelfstandig is."

²¹ Wet van 19 april 1999 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, het Wetboek van Strafvordering, de Politiewet 1993 en andere wetten (reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket) (*Stb.* 1999, 194).

Deze aanwijzingsbevoegdheid is naar de letter van de wet onbeperkt, maar het openbaar ministerie behoort zijn taak, gezien zijn centrale functie in de strafrechtspleging, op een zekere afstand van de politieke besluitvorming te kunnen uitoefenen. De noodzaak van het 'op een zekere afstand kunnen functioneren' komt tot uitdrukking in de keuze van de wetgever voor stevige procedurele waarborgen voor het geven van aanwijzingen in concrete zaken (artikel 128 Wet RO).

Het College van procureurs-generaal wordt in de gelegenheid gesteld schriftelijk zijn zienswijze kenbaar te maken voordat de minister in een concreet geval een aanwijzing geeft. Indien de minister daarna definitief de aanwijzing geeft, gebeurt dat schriftelijk en gemotiveerd en wordt deze vervolgens bij de processtukken gevoegd. Als in dat geval, conform de aanwijzing, vervolging wordt ingesteld dan kan de rechter zich daarover een oordeel vormen.

Gaat het om een aanwijzing tot het niet of niet verder opsporen of vervolgen, dan bepaalt de wet dat de minister de beide Kamers van de aanwijzing en de zienswijze van het College van procureurs-generaal in kennis stelt. Hiermee heeft de wetgever beoogd een evenwicht te bereiken tussen de ministeriële verantwoordelijkheid (en daarmee de democratische controle op het handelen van de rijksoverheid) enerzijds, en een feitelijk zelfstandig opererend functioneren van het openbaar ministerie anderzijds.

Dit evenwicht is onderwerp van een parlementair debat, nu het lid Sneller op 7 juni 2022 een initiatiefwetsvoorstel aanhangig heeft gemaakt dat strekt tot het laten vervallen van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister aan het openbaar ministerie in concrete strafzaken.²² Met het oog op dit parlementaire debat acht ik het niet opportuun hierover op dit moment een standpunt in te nemen. Dit geldt niet alleen voor de aanbeveling om de aanwijzingsbevoegdheid van de minister in concrete strafzaken af te schaffen dan wel te beperken, maar ook voor de aanbeveling om wettelijk te verankeren dat officieren van justitie zich kunnen beroepen op gewetensbezwaren in het geval zij een aanwijzing zouden krijgen in een concrete strafzaak.

Aanbeveling 6

Introducing the obligation for judges that become members of the national or European Parliament to take special leave for the duration of the term.

Als laatste beveelt de Venetië Commissie aan de verplichting te introduceren dat rechters die lid worden van het nationale of het Europees parlement, met bijzonder verlof dienen te gaan voor de periode van dat lidmaatschap. Ook de Groep Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (GRECO) deed hierover al eerder een aanbeveling aan Nederland. De achtergrond van de aanbeveling van de Venetië Commissie en die van GRECO is dat deze functiecombinatie niet gewenst is met het oog op het waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechtspraak. Ook de Staatscommissie rechtsstaat beveelt aan te komen tot een wettelijk verbod voor rechters om lid te zijn van vertegenwoordigende organen.²³

De Venetië Commissie constateert tevens met tevredenheid dat een wetsvoorstel bij het parlement aanhangig is dat ziet op een wettelijk verbod van de betreffende functiecombinatie.²⁴ Het vorige kabinet heeft dit wetsvoorstel, waarin een wettelijk verbod wordt geïntroduceerd op het gelijktijdig benoemd zijn als rechter en als lid van het parlement of het Europees Parlement, op 8 november 2022 ingediend.²⁵ Het doel van dit wetsvoorstel is wettelijk te borgen dat de functiecombinatie rechter en lidmaatschap van de Tweede Kamer, Eerste Kamer of het Europees Parlement niet meer voorkomt. Uw Kamer heeft dit wetsvoorstel op 18 maart jl. aangenomen. Als dit wetsvoorstel ook door de Eerste Kamer wordt aangenomen, is naar het oordeel van het kabinet de aanbeveling van de Venetië Commissie opgevolgd.

²² *Kamerstukken II 2021/22, 36125.*

²³ Adviesrapport Staatscommissie rechtsstaat, 'De gebroken belofte van de rechtsstaat – tien verbetervoorstellen met oog voor de burger', juni 2024, p. 40.

²⁴ De Venetië Commissie "welcomes the pending legislative proposal providing for the incompatibility", Joint opinion of the Venice Commission and the directorate general of Human Rights and Rule of Law (DGI) on legal safeguards of the independence of the judiciary from the executive power, 11 oktober 2023, p. 22.

²⁵ *Kamerstukken II 2022/23, 36 243, nrs. 1-3.*

3. Conclusie

Een onafhankelijke rechterlijke macht is een van de fundamentele beginselen van onze democratische rechtsstaat. Alleen als rechters in staat zijn onpartijdig en onafhankelijk tot een oordeel te komen, kunnen burgers erop vertrouwen dat hun uitspraken geen gevolg zijn van politieke inmenging, maar gegeven zijn op basis van het recht. Met haar rapport levert de Venetië Commissie een belangrijke bijdrage aan de gedachtevorming over de versterking van de rechtsstaat in Nederland. Dit stel ik zeer op prijs.

Ik onderschrijf het uitgangspunt van de Venetië Commissie dat een sterke rechtsstaat is gebouwd op een combinatie van formele waarborgen en informele normen die voortkomen uit de juridische cultuur en tradities van een land, en ik ben verheugd met de constatering dat de waarborgen voor de rechterlijke onafhankelijkheid in Nederland stevig zijn.

Niettemin is het belangrijk te blijven investeren in het vertrouwen dat de Nederlandse samenleving heeft in de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en te blijven onderzoeken of verbeteringen mogelijk en wenselijk zijn. Ik vertrouw erop met deze brief een bijdrage te hebben geleverd aan de verdere gedachtewisseling in en met uw Kamer over de juridische waarborgen voor onafhankelijkheid van de rechtspraak in Nederland.

De Staatssecretaris Rechtsbescherming,

T.H.D. Struycken