
Vergaderjaar 2025-2026

29 279 Rechtsstaat en Rechtsorde

AD **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**
Vastgesteld 25 november 2025

De vaste commissies voor Justitie en Veiligheid¹ en Binnenlandse Zaken² hebben schriftelijk overleg gevoerd met de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over **de kabinetsreactie op het rapport van de Europese Commissie voor Democratie door Recht (de Venetiëcommissie)**. Bijgaand brengen de commissies hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 30 september 2025.
- De antwoordbrief van 24 november 2025.

De griffier voor dit verslag,
De Graag

¹ Samenstelling:

Marquart Scholtz (BBB) (*ondervoorzitter*), Griffioen (BBB), Van Gasteren (BBB), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA), Van der Linden (VVD), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Vogels (VVD), Meijer (VVD), Doornhof (CDA), Van Toorenburg (CDA), Dittrich (D66) (*voorzitter*), Croll (D66), Bezaan (PVV), Nicolai (PvdD), Van Bijsterveld (JA21), Janssen (SP), Talsma (ChristenUnie), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Hartog (Vlt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL), Van de Sanden (Fractie-Van de Sanden), Walenkamp (Fractie-Walenkamp), Visseren-Hamakers (Fractie-Visseren-Hamakers)

² Lagas (BBB) (*voorzitter*), Van Langen-Visbeek (BBB), Lievense (BBB), Kroon (BBB), Fiers (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Janssen-Van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Van Gorp (GroenLinks-PvdA), Roovers (GroenLinks-PvdA), Meijer (VVD) (*ondervoorzitter*), Doornhof (CDA), Prins (CDA), Van Toorenburg (CDA), Dittrich (D66), Aerds (D66), Van Hattem (PVV), Nicolai (PvdD), Janssen (SP), Talsma (ChristenUnie), Dessing (FVD), Van Bijsterveld (JA21), Schalk (SGP), Straus (VVD), Perin-Gopie (Vlt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL), Van de Sanden (Fractie-Van de Sanden), Walenkamp (Fractie-Walenkamp), Visseren-Hamakers (Fractie-Visseren-Hamakers)

BRIEF VAN DE VOORZITTERS VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID EN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 30 september 2025

De leden van de vaste commissies voor Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van 20 juni 2025 van de toenmalige staatssecretaris voor Rechtsbescherming, mede namens de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ter aanbieding van de kabinetsreactie op het rapport van de Europese Commissie voor Democratie door Recht van de Raad van Europa (de zogenoemde Venetië Commissie) 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*.³ De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **D66** hebben naar aanleiding daarvan enkele vragen en opmerkingen. De leden van de fractie van de **SP** sluiten zich hierbij aan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA

De regering onderschrijft de conclusie van de Venetië Commissie dat Nederland sterke democratische instituties en waarborgen voor de 'rule of law' heeft, zo lezen de leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA**. De regering wijst daarnaast op de informele normen die de democratische rechtsstaat beschermen. Deze leden vragen u of de regering zich, thans in het licht van de recente ontwikkelingen op dit gebied in de Verenigde Staten (VS) en de reeds langer bestaande ontwikkelingen in bijvoorbeeld Hongarije en Polen, nog steeds op dit positieve standpunt stelt. In deze landen is immers te zien hoe in korte tijd rechtstatelijke beginselen worden afgebroken, niet alleen met wetswijzigingen maar evenzeer door het negeren van informele normen en het zelf veelvuldig publiekelijk aanvallen van deze normen, bijvoorbeeld als het gaat om de onafhankelijkheid van de rechtspraak of de politieke abtinentie bij het besluit tot strafrechtelijke vervolging. Nederland kent daarboven relatief veel ongeschreven regels van recht op dit terrein. Is de regering het met de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA eens dat voornoemde ontwikkelingen vragen om een andere, meer kritische kijk op de kwaliteit van de waarborgen van de rechtsstaat nu deze waarborgen in andere landen zo kwetsbaar zijn gebleken? Is de regering het tevens met deze leden eens dat ook de Nederlandse rechtsstaat veel kwetsbaarder is voor misbruik en afbraak dan tot nu werd verondersteld? Zo nee, kunt u toelichten waarom de afbraak van rechtstatelijke waarborgen in de VS, Polen of Hongarije niet ook in Nederland zou kunnen plaatsvinden? En zo ja, waarom geeft de regering dan niet meer urgentie aan dit prangende probleem dat onze democratische rechtsstaat bedreigt? De brief van 20 juni 2025 wekt naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie niet het gevoel van urgentie en kent (vooralsnog) een laag ambitieniveau.

In paragraaf 85 van het rapport van de Venetië Commissie worden op zes thema's aanbevelingen gedaan. Eén van die aanbevelingen betreft het wettelijk verbod op de

³ *Kamerstukken I* 2024/25, 29 279, AB.

combinatie van de functie van rechter met het lidmaatschap van het parlement. Deze aanbeveling is (als enige dan wel één van de weinige) integraal opgevolgd. Het wetsvoorstel dat dit moet regelen, ligt momenteel in de Eerste Kamer. In de Tweede Kamer is het wetsvoorstel echter zodanig geamendeerd dat het thans in strijd lijkt te zijn met de Grondwet. Dat is ook het oordeel van de regering zelf, zo blijkt uit de appreciatie van het betreffende amendement. Desalniettemin verbindt de regering hier geen gevolg aan, terwijl het willens en wetens handelen in strijd met de grondwet toch bij uitstek een bedreiging vormt voor het functioneren van de democratische rechtsstaat.

Kunt u toelichten waarom de regering hier niet meer rechtsstatelijk leiderschap toont? Dezelfde vraag stellen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA met betrekking tot het feit dat de regering zich onthoudt van een oordeel over de initiatiefwet die beoogt de aanwijzingsbevoegdheid te schrappen. Waarom steunt de regering dit initiatief niet volmondig? Nogmaals, het feit dat in het verleden geen misbruik is gemaakt van de regeling, betekent niet dat dit in de toekomst niet zal gebeuren. Ook het feit dat het college van Procureurs-Generaal in deze procedure een beperkende rol vervult, voorkomt niet dat politieke tegenstanders met inzet van deze bevoegdheid in de media kunnen worden verdacht gemaakt en in hun functioneren kunnen worden geschaad, zo leert ons een blik op wat er nu in de VS gebeurt. Daarom vragen deze leden u op welke wijze de regering een dergelijk scenario heeft verdisconteerd bij haar reactie op de aanbevelingen van de Venetië Commissie.

Eveneens onder de reactie bij aanbeveling 5 van de Venetië Commissie overweegt de regering dat de officier van justitie weliswaar lid is van de rechtelijke macht, maar niet belast is met rechtspraak zoals bedoeld in artikel 1 van de Wet op de rechterlijke organisatie. Dit gegeven zou minder verstrekende bescherming van de onafhankelijkheid (van de regering) vereisen. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen u wat het toenemende gebruik van de strafbeschikking in dit licht betekent. De officier van justitie neemt immers op deze manier in vele strafzaken een eindbeslissing, waarbij eveneens punitieve sancties kunnen worden opgelegd. Kunt u, met het oog op de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens waarin naar de feitelijke situatie wordt gekeken, toelichten waarom de huidige hiërarchische ondergeschiktheid van de officier van justitie aan de minister van Justitie en Veiligheid (J&V), met alle bestaande waarborgen om bemoeienis op zaaksniveau te voorkomen, desalniettemin voldoende is in het licht van aanbeveling 5 van de Venetië Commissie?

Veel aanbevelingen van de Venetië Commissie, zoals die over het heroverwegen van de transparantie van de rol van de minister van J&V bij de benoemingsprocedure van de leden van de Raad voor de rechtspraak, worden betrokken bij de brief die de regering medio 2025 aan de Eerste en Tweede Kamer zal sturen over de benoemingsprocedures van bestuurders in de rechtspraak. Wanneer mogen zij deze brief verwachten?

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA kijken uit naar de beantwoording van de gestelde vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van D66

Op de pagina's 4 en 5 van de brief gaat de regering in op het advies van de Venetië Commissie om de benoemingsprocedure van de Tweede Kamer voor raadsheren bij de Hoge Raad transparanter te maken. De regering komt tot de afweging zelf geen wetgeving te entameren en adviseert de Tweede Kamer de vertrouwelijke elementen uit de procedure in ogenschouw te nemen. De leden van de **D66**-fractie ontvangen graag een overzicht van de wijze waarop in omringende landen met vergelijkbare rechtsstelsels de benoemingsprocedure van raadsheren in het hoogste rechtscollege is geregeld. Wat kunnen de Nederlandse regering en het parlement van die werkwijzen leren?

De regering geeft aan voornemens te zijn na de zomer van 2025 in een contourennota te berichten over de verzelfstandiging van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (aanbeveling 2). Kunt u toelichten of dit voornemen, gelet op de val van het kabinet en de huidige demissionaire status, nog doorgang vindt? Zo ja, wanneer kunnen de Tweede én de Eerste Kamer deze nota tegemoetzien? Bovendien vernemen de leden van de D66-fractie graag welke instanties over dit voorstel zijn geconsulteerd.

In de brief van 20 juni 2025 worden diverse voorstellen in het vooruitzicht gesteld. De leden van de fractie van D66 wachten deze met belangstelling af.

De leden van de vaste commissies voor Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken zien met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangen deze graag voor **28 oktober 2025**.

Een afschrift van deze brief is tevens gezonden aan de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Mr. B.O. Dittrich

Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid

I.M. Lagas MDR

Voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2025

Bij brief van 30 september 2025 hebben de vaste commissies van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken vragen gesteld over de kabinetsreactie⁴ op het rapport van de Europese Commissie voor Democratie door Recht van de Raad van Europa (de Venetië Commissie) van 11 oktober 2023 over de onafhankelijkheid van de rechterlijke organisatie⁵. Met deze brief voldoe ik aan het verzoek.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA

De regering onderschrijft de conclusie van de Venetië Commissie dat Nederland sterke democratische instituties en waarborgen voor de 'rule of law' heeft, zo lezen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA. De regering wijst daarnaast op de informele normen die de democratische rechtsstaat beschermen. Deze leden vragen u of de regering zich, thans in het licht van de recente ontwikkelingen op dit gebied in de Verenigde Staten (VS) en de reeds langer bestaande ontwikkelingen in bijvoorbeeld Hongarije en Polen, nog steeds op dit positieve standpunt stelt. In deze landen is immers te zien hoe in korte tijd rechtstatelijke beginselen worden afgebroken, niet alleen met wetswijzigingen maar evenzeer door het negeren van informele normen en het zelf veelvuldig publiekelijk aanvallen van deze normen, bijvoorbeeld als het gaat om de onafhankelijkheid van de rechtspraak of de politieke abstinentie bij het besluit tot strafrechtelijke vervolging. Nederland kent daarboven relatief veel ongeschreven regels van recht op dit terrein. Is de regering het met de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA eens dat voornoemde ontwikkelingen vragen om een andere, meer kritische kijk op de kwaliteit van de waarborgen van de rechtsstaat nu deze waarborgen in andere landen zo kwetsbaar zijn gebleken? Is de regering het tevens met deze leden eens dat ook de Nederlandse rechtsstaat veel kwetsbaarder is voor misbruik en afbraak dan tot nu werd verondersteld? Zo nee, kunt u toelichten waarom de afbraak van rechtstatelijke waarborgen in de VS, Polen of Hongarije niet ook in Nederland zou kunnen plaatsvinden? En zo ja, waarom geeft de regering dan niet meer urgentie aan dit prangende probleem dat onze democratische rechtsstaat bedreigt? De brief van 20 juni 2025 wekt naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie niet het gevoel van urgentie en kent (vooralsnog) een laag ambitieniveau. De Nederlandse rechtsstaat is, aldus de Venetië Commissie, gebouwd op een combinatie van formele waarborgen en informele normen die zijn ingebed in de juridische en politieke cultuur. De Venetië Commissie meent dat deze algemeen geaccepteerde informele normen cruciaal zijn voor het behoud van de rechtsstaat en de rechtstatelijke cultuur in Nederland. Tegelijkertijd stelt de Venetië Commissie dat deze informele normen niet in de plaats kunnen treden van de formele wettelijke waarborgen. De Venetië Commissie constateert dat de wettelijke waarborgen voor de rechterlijke onafhankelijkheid in Nederland stevig zijn. Dit neemt niet weg dat de onafhankelijkheid van de rechtspraak voortdurende aandacht behoeft en dat steeds gekeken moet worden naar mogelijke verbeteringen. Een belangrijk instrument daarvoor is het jaarlijkse rechtsstaatrapport van de Europese Commissie en het Nederlandse hoofdstuk hierin. Dit hoofdstuk, waarin Nederland op een aantal indicatoren wordt getoetst geeft een goede indruk van de staat van de rechtsstaat en signaleert waar extra aandacht of inzet nodig is om de rechtsstaat te verstevigen.

⁴ Kamerstukken I 2024/25, 29 279, AB.

⁵ 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.

De aanbevelingen van de Venetië Commissie ten aanzien van de rechtspraak richten zich daarom in belangrijke mate op het transparanter maken van de formele en informele normen, zodat deze publiekelijk kenbaar en controleerbaar zijn. Ook de Staatscommissie rechtsstaat heeft aanbevelingen gedaan die zien op het verbeteren van de transparantie van, en de communicatie over, formele en informele procedures. De onafhankelijke positie van de rechtspraak heeft, samen met de andere constitutionele uitgangspunten zoals de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de rechterlijke organisatie als geheel, het budgetrecht van het parlement en de positie van de formele wetgever, een stevige basis in de Grondwet (Gw) en de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO).⁶ Zoals is aangegeven in de beantwoording van de schriftelijke vragen van het Tweede Kamerlid Lahlah (GroenLinks/PvdA)⁷, ga ik hier in de brief over benoemingen van bestuurders in de rechtspraak nader op in. Ik ben voornemens deze brief aan het begin van 2026 aan uw Kamer en aan de Tweede Kamer te zenden.

In paragraaf 85 van het rapport van de Venetië Commissie worden op zes thema's aanbevelingen gedaan. Eén van die aanbevelingen betreft het wettelijk verbod op de combinatie van de functie van rechter met het lidmaatschap van het parlement. Deze aanbeveling is (als enige dan wel één van de weinige) integraal opgevolgd. Het wetsvoorstel dat dit moet regelen, ligt momenteel in de Eerste Kamer. In de Tweede Kamer is het wetsvoorstel echter zodanig geamendeerd dat het thans in strijd lijkt te zijn met de Grondwet. Dat is ook het oordeel van de regering zelf, zo blijkt uit de appreciatie van het betreffende amendement. Desalniettemin verbindt de regering hier geen gevolg aan, terwijl het willens en wetens handelen in strijd met de grondwet toch bij uitstek een bedreiging vormt voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. Kunt u toelichten waarom de regering hier niet meer rechtsstatelijk leiderschap toont?

Het bij uw Kamer aanhangige wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, de Wet op de Raad van State en enige andere wetten in verband met enkele wijzigingen in het belang van integere, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak voorziet onder meer in een wettelijk verbod op de functiecombinatie van het rechterschap met het lidmaatschap van een aantal vertegenwoordigende organen.⁸ Het gaat hierbij om het lidmaatschap van de Eerste Kamer, de Tweede Kamer, het Europees parlement, en, als gevolg van het aangenomen amendement-Helder, de gemeenteraad en de provinciale staten.⁹ Terecht merken de leden van de GroenLinks-PvdA fractie op dat het kabinet met dit

⁶ De volgende voorbeelden kunnen worden genoemd: artikel 17, eerste lid, GW, bepaalt dat ieder recht heeft op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Artikel 117, eerste lid, GW regelt de benoeming van rechters voor het leven en artikel 116, vierde lid, GW bepaalt - kort gezegd - dat toezicht op de ambtsvervulling door rechters uitsluitend kan worden uitgeoefend door leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast. Artikel 93, eerste lid, Wet RO bepaalt dat de bevoegdheid van de minister om algemene aanwijzingen te geven, uitsluitend betrekking kan hebben op de taakuitvoering door de Raad voor de rechtspraak en dat een aanwijzing alleen kan worden gegeven voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een goede bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie. Artikel 109 Wet RO bepaalt dat de minister bij de uitoefening van zijn bevoegdheden niet treedt in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken. De taken en de bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak zijn wettelijk vastgelegd in de Wet RO, waarbij is geborgd dat deze uitsluitend zijn gericht op beheersmatige aangelegenheden (artikelen 91, 23a, 36, 37 en 92). Artikel 96 Wet RO bepaalt dat de Raad voor de rechtspraak bij de uitvoering van zijn taken niet treedt in de procesrechtelijke behandeling en de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak.

⁷ *Aanhangsel Handelingen II 2024/25*, 1326.

⁸ *Kamerstukken I 2024/25*, 36 243, A.

⁹ *Kamerstukken II 2024/25*, 36 243, nr. 8.

wetsvoorstel voldoet aan één van de aanbevelingen van de Venetië Commissie.¹⁰ Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag bij dit wetsvoorstel is toegelicht, heeft het kabinet het amendement-Helder ontraden, omdat er naar het oordeel van het kabinet meer proportionele instrumenten beschikbaar zijn dan een wettelijk verbod op de combinatie van rechter en decentrale volksvertegenwoordiger.¹¹ Het kabinet begrijpt dan ook de zorgen die de leden van de GroenLinks-PvdA fractie hierbij hebben. Tegelijkertijd heeft het kabinet, in de nota naar aanleiding van het verslag, mede op basis van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State ook toegelicht dat niet gezegd kan worden dat een wettelijke uitsluiting van de combinatie van rechter en decentrale volksvertegenwoordiger zonder meer ontoelaatbaar is.¹² Van willens en wetens handelen in strijd met de Grondwet of onvoldoende rechtsstatelijk leiderschap is dan ook geen sprake. Het kabinet heeft de brief van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB, D66, PvdD, SP, ChristenUnie, Volt en OPNL van 17 september 2025 met daarin een nadere vraag over het amendement-Helder in goede orde ontvangen en zal hier zo spoedig mogelijk op reageren.

Dezelfde vraag stellen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA met betrekking tot het feit dat de regering zich onthoudt van een oordeel over de initiatiefwet die beoogt de aanwijzingsbevoegdheid te schrappen. Waarom steunt de regering dit initiatief niet volmondig? Nogmaals, het feit dat in het verleden geen misbruik is gemaakt van de regeling, betekent niet dat dit in de toekomst niet zal gebeuren. Ook het feit dat het college van Procureurs-Generaal in deze procedure een beperkende rol vervult, voorkomt niet dat politieke tegenstanders met inzet van deze bevoegdheid in de media kunnen worden verdacht gemaakt en in hun functioneren kunnen worden geschaad, zo leert ons een blik op wat er nu in de VS gebeurt. Daarom vragen deze leden u op welke wijze de regering een dergelijk scenario heeft verdisconteerd bij haar reactie op de aanbevelingen van de Venetië Commissie.

Het initiatiefvoorstel Wet verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheid openbaar ministerie¹³ is in behandeling bij de Tweede Kamer. Het is met het oog op een ordentelijk wetgevingsproces belangrijk dat de regering haar standpunt toelicht in het kader van deze wetsbehandeling. Op 19 november 2025 is de plenaire behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel afgerond en heeft de minister in zijn hoedanigheid van adviseur van de Tweede Kamer het standpunt van de regering toegelicht.

Eveneens onder de reactie bij aanbeveling 5 van de Venetië Commissie overweegt de regering dat de officier van justitie weliswaar lid is van de rechtelijke macht, maar niet belast is met rechtspraak zoals bedoeld in artikel 1 van de Wet op de rechterlijke organisatie. Dit gegeven zou minder verstrekkende bescherming van de onafhankelijkheid (van de regering) vereisen. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen u wat het toenemende gebruik van de strafbeschikking in dit licht betekent. De officier van justitie neemt immers op deze manier in vele strafzaken een eindbeslissing, waarbij eveneens punitieve sancties kunnen worden opgelegd. Kunt

¹⁰ De Venetië Commissie is niet de enige commissie die aanbevelingen heeft gedaan op dit vlak. Al geruime tijd geleden deed de GRECO de aanbeveling tot een wettelijk verbod op de functiecombinatie rechter en het lidmaatschap van het parlement en in juni 2024 kwam de staatscommissie rechtsstaat tot een – verdergaande - aanbeveling: “Essentieel is verder de uitbreiding van het verbod voor rechters om lid te zijn van een landelijk vertegenwoordigend orgaan: zij mogen ook geen lid zijn van andere vertegenwoordigende organen.” Zie “De gebroken belofte van de rechtsstaat; Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger”, Staatscommissie rechtsstaat 2024, p. 41.

¹¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 243, nr. 26.

¹² Kamerstukken I 2024/25, 36 243, C, p. 4.

¹³ Kamerstukken II 2021/22, 36125, nr. 2.

u, met het oog op de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens waarin naar de feitelijke situatie wordt gekeken, toelichten waarom de huidige hiërarchische ondergeschiktheid van de officier van justitie aan de minister van Justitie en Veiligheid (J&V), met alle bestaande waarborgen om bemoeienis op zaaksniveau te voorkomen, desalniettemin voldoende is in het licht van aanbeveling 5 van de Venetië Commissie?

Een strafbeschikking kan worden opgelegd voor een overtreding dan wel een misdrijf waarop een wettelijke gevangenisstraf is gesteld van niet meer dan zes jaar. Het gaat om strafbare feiten als eenvoudige mishandeling, winkeldiefstal, openbare dronkenschap en rijden onder invloed. De uitbreiding van de toepassing van de strafbeschikking vindt volledig plaats binnen de kaders van de wet en is daarmee geen aanleiding om anders naar deze aanbeveling te kijken. Op 19 november 2025 is de plenaire behandeling van het wetsvoorstel afgerond en heeft de minister in zijn hoedanigheid van adviseur van de Tweede kamer het standpunt van de regering toegelicht.

Veel aanbevelingen van de Venetië Commissie, zoals die over het heroverwegen van de transparantie van de rol van de minister van J&V bij de benoemingsprocedure van de leden van de Raad voor de rechtspraak, worden betrokken bij de brief die de regering medio 2025 aan de Eerste en Tweede Kamer zal sturen over de benoemingsprocedures van bestuurders in de rechtspraak. Wanneer mogen zij deze brief verwachten?

Zoals bericht in de kabinetsreactie op het rapport van de Venetië Commissie, alsmede in de beantwoording van schriftelijke vragen van de leden van de Tweede Kamer Lahlah (GroenLinks-PvdA)¹⁴ en Sneller (D66) en Boswijk (CDA)¹⁵, heeft het kabinet een brief in voorbereiding over de benoemingsprocedures van bestuurders in de rechtspraak. In deze brief wordt ook ingegaan op enkele andere onderwerpen die vanuit de politiek, de beroepsgroep en de wetenschap zijn geagendeerd in verband met de versterking van de onafhankelijkheid van de rechtspraak, zoals verankering van de Raad voor de rechtspraak in de Grondwet¹⁶ en een aparte begroting voor de rechtspraak¹⁷. De brief heeft enige vertraging opgelopen in verband met de demissionaire status van het kabinet. Het kabinet streeft er naar de brief aan het begin van 2026 aan uw Kamer en aan de Tweede Kamer te zenden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

Op de pagina's 4 en 5 van de brief gaat de regering in op het advies van de Venetië Commissie om de benoemingsprocedure van de Tweede Kamer voor raadsheren bij de Hoge Raad transparanter te maken. De regering komt tot de afweging zelf geen wetgeving te entameren en adviseert de Tweede Kamer de vertrouwelijke elementen uit de procedure in ogenschouw te nemen. De leden van de D66-fractie ontvangen graag een overzicht van de wijze waarop in omliggende landen met vergelijkbare rechtsstelsels de benoemingsprocedure van raadsheren in het hoogste rechtscollege is geregeld. Wat kunnen de Nederlandse regering en het parlement van die werkwijzen leren?

Het geven van een dergelijk overzicht vergt een diepgaande studie, met een bredere scope dan alleen de benoemingsprocedures van de hoogste rechtscolleges. Benoemingsprocedures kunnen niet los gezien worden van de taken, verantwoordelijkheden en de positie van rechtscolleges, en deze kunnen op hun beurt niet los gezien worden van het rechtsstelsel en de overige instituties van het

¹⁴ *Aanhangsel Handelingen II* 2024/25, nr. 1362.

¹⁵ *Aanhangsel Handelingen II* 2024/25, nr. 1702.

¹⁶ *Constitutionele waarborgen, De Raad voor de rechtspraak en rechterlijke onafhankelijkheid*, J.E. Soeharno, N. Graaf & J. Uzman, Boom, 2024, p. 159 e.v.

¹⁷ *Kamerstukken II* 2024/25, 36 243, nr. 13.

rechtsstelsel. Zo is bijvoorbeeld ook sprake is van een federale rechtsstaat of een gedecentraliseerde rechtsstaat, en of een rechtsstelsel wel of geen grondwettelijk hof kent naast andere hoogste rechtscolleges. Zoals ook de Venetië Commissie in haar rapport heeft opgemerkt over de verschillende rechtsstelsels van de landen aangesloten bij de Raad van Europa, hebben die landen ieder op hun eigen wijze de procedure vormgeven ter benoeming van leden van hun hoogste rechtscolleges. Er is, aldus de Venetië Commissie, binnen deze benoemingsprocedures niet één “ideaalmodel” te onderscheiden, maar een belangrijk element is dat benoemingen plaats dienen te vinden op basis van objectieve criteria. Daarbij dienen ongeoorloofde beïnvloeding en ongebreidelde discretionaire bevoegdheden van andere staatsmachten te worden vermeden.¹⁸

Ook de Afdeling advisering van de Raad van State wees in het advies inzake het grondwetsvoorstel inzake de benoeming van de leden van de Hoge Raad op de grote verscheidenheid aan benoemingsprocedures in verschillende landen en de rol van de andere staatsmachten daarin: *“In het licht van internationale normen zijn verschillende benoemingsprocedures acceptabel, mits ze voldoende waarborgen bieden tegen ongewenste beïnvloeding door parlement of regering.”*¹⁹

De Afdeling advisering wijst in voornoemd advies ook op de rechtspraak van het EHRM (zie noot 33 van het advies) en het HvJEU (zie noot 34 van het advies) die zich in het kader van het recht op een eerlijk proces concentreert op de onafhankelijkheid van de rechter als deze benoemd is. Volgens deze rechtspraak is de benoeming van een lid van een rechtsprekende instantie door de uitvoerende macht of het parlement niet in strijd met het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid, zolang bij die benoeming de nationale regelgeving wordt nageleefd, door die procedure niet de schijn van afhankelijkheid wordt gewekt, en gewaarborgd is dat de uitvoerende macht respectievelijk het parlement na benoeming geen invloed meer kan uitoefenen op de vervulling van de rechterlijke taak van degene die is benoemd.

Vanuit internationaal perspectief bezien is dus vooral van belang dat rechters, ook die van de hoogste rechtscolleges, ná hun benoeming vrij zijn om – in gebondenheid aan het recht – te oordelen.

De regering geeft aan voornemens te zijn na de zomer van 2025 in een contourennota te berichten over de verzelfstandiging van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (aanbeveling 2). Kunt u toelichten of dit voornemen, gelet op de val van het kabinet en de huidige demissionaire status, nog doorgang vindt? Zo ja, wanneer kunnen de Tweede én de Eerste Kamer deze nota tegemoetzien? Bovendien vernemen de leden van de D66-fractie graag welke instanties over dit voorstel zijn geconsulteerd.

Het kabinet werkt aan een brief over het in het regeerprogramma aangekondigde voornemen van verzelfstandiging van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het kabinet streeft ernaar de Tweede en Eerste Kamer deze brief voor het einde van dit jaar te doen toekomen.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

¹⁸ “The Venice Commission has previously emphasised that there is no single model for the appointment of judges which could ideally comply with the principle of the separation of powers and secure full independence of the judiciary. All systems should strive for a depoliticisation of judicial appointments and promote appointments according to the objective merits of the candidates. Undue influence and/or unfettered discretion of the other State powers in judicial appointments should be avoided.”

¹⁹ Staatscourant, nr. 3777, 31 januari 2023.

