



Straatsburg, 11.3.2014
COM(2014) 158 final

ANNEXES 1 to 2

BIJLAGEN

bij de

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat

Bijlage I: De rechtsstaat als een grondbeginsel van de Unie

De rechtsstaat en het rechtsstelsel van de Unie

De rechtsstaat is een wettelijk bindend constitutioneel beginsel. Het wordt unaniem erkend als een van de fundamentele beginselen van alle constitutionele systemen van de lidstaten van de EU en de Raad van Europa.

Lang voordat uitdrukkelijk naar het rechtsstaatsbeginsel werd verwezen in de EU-Verdragen¹, had het Hof van Justitie in zijn arrest van 1986 in de zaak "Les Verts" reeds benadrukt dat de EU "een rechtsgemeenschap in die zin [is], dat noch haar Lid-Staten, noch haar instellingen ontkomen aan het toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met het constitutionele handvest waarop de Gemeenschap is gegrond, namelijk het Verdrag"².

In zijn jurisprudentie heeft het Hof aangegeven dat de rechtsstaat de bron is van volledig in rechte inroepbare beginselen die toepasbaar zijn binnen het rechtsstelsel van de EU. Het Hof benadrukt tevens dat deze beginselen algemene rechtsbeginselen zijn, die wortelen in de constitutionele tradities die de lidstaten gemeenschappelijk hebben. De volgende beginselen zijn vermeldenswaardig:

- (a) **het legaliteitsbeginsel**, dat in materiële termen een transparant, aansprakelijk, democratisch en pluralistisch proces voor de vaststelling van wetgeving omvat. Het Hof heeft het legaliteitsbeginsel bekrachtigd als zijnde een fundamenteel beginsel van de Unie door te verklaren dat "[...] in een rechtsgemeenschap de eerbiediging van de legaliteit naar behoren dient te worden verzekerd"³;
- (b) **rechtszekerheid**, waarvoor onder meer vereist is dat regels duidelijk en voorspelbaar zijn en niet met terugwerkende kracht kunnen worden gewijzigd. Het Hof heeft het belang van rechtszekerheid benadrukt door te verklaren dat, krachtens de beginselen van rechtszekerheid en de bescherming van gewettigd vertrouwen, "[...] de [...] wettelijke bepalingen [van de Unie] duidelijk moeten zijn, zodat er door de justitiabelen op kan worden afgegaan [...]". Het Hof verklaarde tevens dat "[...] het beginsel der rechtsbescherming zich er in het algemeen tegen verzet dat het tijdstip van ingang van een [...] besluit [van de Unie] op een aan publicatie voorafgaand tijdstip wordt bepaald, hetgeen alleen in uitzonderingsgevallen anders kan zijn, namelijk wanneer dat voor het te bereiken doel noodzakelijk is en het rechtmatige vertrouwen der betrokkenen naar behoren in acht is genomen"⁴;
- (c) **verbod van willekeur van de uitvoerende macht**. Het Hof van Justitie heeft verklaard: "Dit neemt niet weg dat, in de rechtsstelsels van alle Lid-Staten, ingrepen van het openbaar gezag in de privé-sfeer van iedere persoon, of het nu gaat om een natuurlijke of rechtspersoon, een wettelijke grondslag moeten hebben en gerechtvaardigd moeten zijn om redenen bij de wet voorzien, en dat die rechtsstelsels derhalve, zij het volgens verschillende modaliteiten, bescherming bieden tegen ingrepen die willekeurig of onredelijk zouden zijn. Zulk een bescherming moet dan

¹ Naar de rechtsstaat werd voor het eerst verwezen in de preambule van het Verdrag van Maastricht van 1992. Artikel 6, lid 1, van het Verdrag van Amsterdam verwees naar de rechtsstaat op grotendeels dezelfde manier als het huidige artikel 2 VEU.

² Zaak 294/83, "Les Verts"/Europees Parlement, Jurispr. 1986, blz. 01339, punt 23.

³ Zaak C-496/99 P, Commissie/CAS Succhi di Frutta, Jurispr. 2004, blz. I-03801, punt 63.

⁴ Gevoegde zaken 212 tot 217/80, Italiaanse Administratie van de Staatsfinanciën/Salumi, Jurispr. 1981, blz. 2735, punt 10.

ook worden aangemerkt als een algemeen beginsel van [het recht van de Unie]. [...]”⁵;

- (d) **onafhankelijke en doeltreffende rechterlijke toetsing, met inbegrip van de eerbiediging van de grondrechten.** Het Hof herhaalde dat de EU "een unie [is] die wordt beheerst door het recht, in die zin dat haar instellingen niet ontkomen aan het toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met, inzonderheid, de Verdragen, de algemene rechtsbeginselen en de grondrechten". Het Hof specificeerde dat dit betekende dat particulieren het recht hebben op effectieve rechterlijke bescherming van de rechten die zij ontleen aan het Unierecht. Het Hof legde duidelijk uit dat het recht op dergelijke bescherming "een van de algemene rechtsbeginselen is die voortvloeien uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten. Dit recht is eveneens neergelegd in de artikelen 6 en 13 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden"⁶.
- (e) Daarnaast merkte het Hof met betrekking tot het verband tussen het recht op een eerlijk proces en de scheiding der machten in het bijzonder op dat "[...] het uit artikel 6 EVRM afgeleide algemene beginsel van [het Unierecht], dat eenieder recht heeft op een eerlijk proces [...], het recht omvat op een rechter die met name onafhankelijk is van de uitvoerende macht [...]”⁷. Het beginsel van de scheiding der machten is, uiteraard, een belangrijk element van het waarborgen van de eerbiediging van het rechtsstaatbeginsel. Niettemin kan het verschillende vormen aannemen afhankelijk van de verscheidene parlementaire modellen en de verschillende mate waarin dit beginsel van toepassing is op nationaal niveau. In dit verband heeft het Hof verwezen naar het feit dat de in werking zijnde scheiding der machten een onafhankelijke en effectieve rechterlijke toetsing vooropstelt, waarbij het Hof opmerkte dat "[...] het recht van de Unie niet eraan in de weg staat dat een lidstaat tegelijkertijd wetgever, uitvoerder en rechter is, mits deze functies worden uitgeoefend met inachtneming van het beginsel van de scheiding der machten dat kenmerkend is voor de werking van een rechtsstaat"⁸.
- (f) **gelijkheid voor de wet.** Het Hof heeft de rol van gelijke behandeling benadrukt als een algemeen beginsel van het Unierecht door te verklaren: "het beginsel van gelijke behandeling is een algemeen rechtsbeginsel van de Unie dat in de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is vastgelegd"⁹.

De rechtsstaat en de Raad van Europa

Deze aspecten van de rechtsstaat als een gemene deler van de Unie worden volledig weerspiegeld op het niveau van de Raad van Europa. Hoewel er geen definitie is opgenomen in het statuut van de Raad van Europa, noch in het EVRM¹⁰, en hoewel de precieze lijst van

⁵ Gevoegde zaken 46/87 en 227/88, Hoechst/Commissie, Jurispr. 1989, blz. 02859, punt 19.

⁶ Zaak C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami en anderen/Parlement en de Raad, nog niet gepubliceerd, punt 91; zaak C-550/09, E en F, Jurispr. 2010, blz. I-06213, punt 44; zaak C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, Jurispr. 2002, blz. I-06677, punten 38 en 39.

⁷ Gevoegde zaken C-174/98 P en C-189/98 P, Koninkrijk der Nederlanden en Van der Wal/Commissie, Jurispr. 2000, blz. I-00001, punt 17.

⁸ Zaak C-279/09 DEB, Jurispr. 2010, blz. I-13849, punt 58.

⁹ Zaak C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals en Akros Chemicals/Commissie, Jurispr. 2010, blz. I-08301, punt 54.

¹⁰ Ook de Universele Verklaring van de Rechten van Mens (1948) van de Verenigde Naties bevat een verwijzing, maar geen definitie van de rechtsstaat.

beginselen, normen en waarden die voortvloeien uit het rechtsstaatbeginsel, op nationaal niveau verschillend kan zijn, heeft de Commissie van Venetië in een in 2011 gepubliceerd verslag van de Raad van Europa naar de rechtsstaat verwezen als "een fundamentele en gemeenschappelijke Europese norm om de uitoefening van democratische bevoegdheden te sturen en te beheersen" en als een "inherent deel van iedere democratische maatschappij" dat "vereist dat eenieder een waardige, gelijke en rationele behandeling door alle besluitvormers ten deel valt die in overeenstemming is met het recht, en dat eenieder de gelegenheid heeft om besluiten aan te vechten bij onafhankelijke en onpartijdige rechtbanken"¹¹. Meer in het bijzonder stelde de Commissie van Venetië, mede op basis van de relevante jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, in haar verslag de volgende belangrijke, doch niet exclusieve, gemeenschappelijke en algemeen gedeelde kenmerken van de rechtsstaat vast:

- (a) legaliteit (met inbegrip van een transparant, aansprakelijk en democratisch proces voor de vaststelling van wetgeving);
- (b) rechtszekerheid;
- (c) verbod van willekeur;
- (d) toegang tot rechtspraak door onafhankelijke en onpartijdige rechtbanken;
- (e) eerbiediging van de mensenrechten; non-discriminatie en gelijkheid voor de wet.

De rechtsstaat op nationaal niveau

Hoewel in nationale grondwetten of rechtbanken geen nauwkeurige of uitputtende definitie van de rechtsstaat wordt gegeven, en de rechtsstaat niet altijd duidelijk en eenvoudig gecodificeerd is in geschreven grondwetten, vormt de rechtsstaat een gemene deler in moderne Europese constitutionele tradities. Nationale rechtbanken verwijzen er in veel gevallen naar als richtsnoer voor hun uitlegging van het nationale recht of gebruiken het begrip als een bron om volledig in rechte inroepbare beginselen te ontwikkelen.

¹¹ Zie het verslag van de Commissie van Venetië van 4 april 2011, studie nr. 512/2009 (CDL-AD(2011)003rev).

Bijlage II

Een kader voor de rechtsstaat voor de EU

