

Brussel, 20.7.2021
COM(2021) 700 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Verslag over de rechtsstaat 2021
De situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie**

{SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} - {SWD(2021) 703 final} -
{SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} - {SWD(2021) 706 final} -
{SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} - {SWD(2021) 709 final} -
{SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} - {SWD(2021) 712 final} -
{SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} - {SWD(2021) 715 final} -
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

1. INLEIDING

De EU berust op een aantal gedeelde waarden, waaronder de eerbiediging van de grondrechten, de democratie en de rechtsstaat¹. Deze fundamentele waarden behoren volgens de Europese burgers tot de belangrijkste troeven van de EU² en het is een gedeelde verantwoordelijkheid van alle EU-instellingen en alle lidstaten om ze te beschermen. Hoewel de EU erom bekendstaat dat zij op deze gebieden zeer hoog normen hanteert, mogen deze waarden nooit als vanzelfsprekend worden beschouwd. Om de rechtsstaat te bevorderen en te handhaven, zijn waakzaamheid en voortdurende verbetering geboden, omdat er altijd een risico op terugval bestaat.

De rechtsstaat is niet alleen een integrerend onderdeel van de democratische identiteit van de EU en de lidstaten, maar is ook van essentieel belang voor het functioneren van de EU en voor het vertrouwen van burgers en bedrijven in overheidsinstellingen. Ondanks de verschillende rechtsstelsels en tradities in de lidstaten heeft de rechtsstaat overal in de EU in de kern dezelfde betekenis. De voornaamste beginselen van de rechtsstaat – wettigheid, rechtszekerheid, het verbod van willekeurige uitoefening van de uitvoerende macht, effectieve rechtsbescherming door onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instanties die de grondrechten ten volle eerbiedigen, de scheiding der machten, overheidsinstanties die te allen tijde de bestaande wetten en procedures in acht nemen, en gelijkheid voor de wet – zijn gemeenschappelijk voor alle lidstaten en zijn vastgelegd in de nationale grondwetten en vertaald in wetgeving³.

Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) inzake de rechtsstaat en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht moeten lidstaten die hervormingen op het gebied van de rechtsstaat doorvoeren, zich houden aan een duidelijke reeks wettelijke vereisten⁴. Eerbiediging van de rechtsstaat veronderstelt de inachtneming van het EU-recht en van het beginsel van voorrang van het EU-recht, waarop de EU is gegrondvest.

Het verslag over de rechtsstaat berust op deze gemeenschappelijke en objectieve basis en maakt deel uit van een jaarlijkse cyclus om de rechtsstaat te bevorderen, te voorkomen dat problemen ontstaan of verergeren en bestaande problemen aan te pakken. Alle lidstaten worden daarbij gelijk behandeld. Doel is de rechtsstaat te versterken, met volledige inachtneming van de tradities en specifieke kenmerken van elke lidstaat, door een constructief debat te stimuleren en alle lidstaten aan te moedigen om na te gaan hoe problemen kunnen worden aangepakt, en om van elkaars ervaringen te leren.

De rechtsstaat is ook een belangrijke dimensie van en een leidend beginsel voor het externe optreden van de EU. De geloofwaardigheid van ons extern beleid hangt af van de stand van de rechtsstaat in de EU zelf. Terwijl wereldwijd de druk op de rechtsstaat toeneemt, zet de EU zich actief in om democratieën overal ter wereld te beschermen, te inspireren en te ondersteunen. Ontwikkelingen vlak over onze grenzen, zoals onlangs in Belarus, herinneren ons eraan dat wij onze waarden vastberaden in onze buurlanden moeten bevorderen. Voorts zal de EU in haar externe optreden een solide en coherente aanpak blijven volgen en zal zij

¹ Artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

² Speciale Eurobarometer 500 over de toekomst van Europa.

³ Zie Verslag over de rechtsstaat 2020, COM(2020) 580 final, blz. 1 en 7.

⁴ Zo stelt het Hof dat de eerbiediging van de rechtsstaat een voorwaarde is voor toetreding tot de EU en dat een lidstaat nadien zijn wetgeving niet zodanig mag wijzigen dat afbreuk wordt gedaan aan de bescherming van het rechtsstaatsbeginsel. Zie arrest van 20 maart 2021, Republika/Ił-Prim Ministru, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311.

met name de rechtsstaat integreren in haar werkzaamheden in het kader van de uitbreiding, in de nabuurschap en wereldwijd.

Er is ook een nauw verband met het EU-beleid voor economisch herstel: sterke justitiële stelsels, een robuust kader voor corruptiebestrijding, en een duidelijk en samenhangend wetgevingssysteem, de bescherming van de financiële belangen van de EU en duurzame groei. Dit is een belangrijke factor bij de uitvoering van de EU-instrumenten ter bevordering van structurele hervormingen in de lidstaten⁵. Van cruciaal belang zijn voorts de kwaliteit van het openbaar bestuur en de rechtsstatelijke cultuur, die tot uiting komen in de wijze waarop autoriteiten de wet toepassen en rechterlijke beslissingen uitvoeren.

Om de werkzaamheden op het gebied van de rechtsstaat te verdiepen, moeten de EU-instellingen en de lidstaten nauw en voortdurend samenwerken. De Commissie voelt zich gesterkt door de respons op het verslag over de rechtsstaat 2020 in het Europees Parlement en de Raad en in de nationale parlementen en ziet ernaar uit de interinstitutionele samenwerking op het gebied van de rechtsstaat verder te versterken.

Het verslag maakt ook deel uit van de bredere inspanningen van de EU om haar fundamentele waarden te bevorderen en te verdedigen. Dat gebeurt onder meer via het actieplan voor Europese democratie⁶ en de vernieuwde strategie voor de tenuitvoerlegging van het Handvest van de Grondrechten⁷, en via de gerichte strategieën om geleidelijk te komen tot een “Unie van gelijkheid”⁸. Andere daarmee samenhangende aspecten zijn de monitoring van de toepassing van het EU-recht en de bescherming van de grondrechten uit hoofde van het Handvest, onder meer door middel van inbreukprocedures⁹.

Het verslag over de rechtsstaat 2021 behandelt dezelfde onderwerpen als vorig jaar: de justitiële stelsels, het kader voor corruptiebestrijding, pluriformiteit en vrijheid van de media, en andere institutionele controlemechanismen. Op die manier wordt de in 2020 gestarte exercitie geconsolideerd, terwijl de beoordeling van de Commissie ook verder wordt verdiept. Er wordt ook verder ingegaan op de gevolgen en de uitdagingen van de COVID-19-pandemie. De landenhoofdstukken, die integrerend deel uitmaken van dit verslag, bevatten een analyse van de nieuwe ontwikkelingen sinds het eerste verslag en van de follow-up die is gegeven aan de in het verslag van 2020 genoemde uitdagingen en ontwikkelingen.

2. DE COVID-19-PANDEMIE EN DE RECHTSSTAAT

De COVID-19-pandemie heeft de rechtsstaat voor bijzondere uitdagingen gesteld. Gezondheidsvereisten noopten tot buitengewone maatregelen ter bestrijding van de pandemie, waarbij vaak het dagelijkse leven werd ontregeld en grondrechten werden

⁵ Zoals het EU-scorebord voor justitie, de faciliteit voor herstel en veerkracht, de structuurfondsen en het instrument voor technische ondersteuning.

⁶ COM(2020) 790 final.

⁷ COM(2020) 711 final.

⁸ Zie strategie voor gendergelijkheid 2020–2025, COM(2020) 152; EU-actieplan tegen racisme 2020–2025, COM(2020) 565; strategisch EU-kader voor gelijkheid, integratie en participatie van de Roma, COM(2020) 620; strategie voor gelijkheid van lhbtq'ers 2020–2025, COM(2020) 698; strategie voor de rechten van het kind, COM(2021) 142; strategie inzake de rechten van personen met een handicap 2021–2030, COM(2021) 101 en het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten, COM(2021) 102.

⁹ De Commissie start inbreukprocedures om deze rechten te verdedigen. Recente voorbeelden zijn de zaken tegen Hongarije en Polen wegens schendingen van de grondrechten van lhbtq-personen. Wat Hongarije betreft, gaat het daarbij om een onlangs aangenomen wet die lhbtq-inhoud verbiedt, en een besluit dat kinderboeken met lhbtq-inhoud moeten worden voorzien van een waarschuwing. In het geval van Polen houden de inbreukprocedures verband met de zogeheten “lhbt-ideologievrije zones”.

ingeperkt. De urgentie van noodmaatregelen kan de democratische legitimiteit en de normale werking van constitutionele en rechtsstelsels en overheidsdiensten onder druk zetten.

De Commissie heeft de ontwikkelingen in alle lidstaten gevolgd en de uitzonderlijke maatregelen geanalyseerd, en zij heeft de gevolgen voor de rechtsstaat weergegeven in de landenhoofdstukken. Cruciale vragen zijn of de COVID-19-gerelateerde maatregelen beperkt waren in de tijd, of de noodzaak en evenredigheid ervan gerechtvaardigd waren, in hoeverre zij onderworpen waren aan permanent toezicht door de nationale parlementen en rechtbanken, en op welke rechtsgrondslag zij berustten. Evenzeer van belang is de mate waarin controles en waarborgen die de rechtsstaat ondersteunen, konden worden gehandhaafd. Dit betreft onder meer de rol van de parlementen, constitutionele hoven en andere nationale rechtbanken en van de ombudsdiensten en nationale mensenrechteninstellingen die het rechtsstelsel en de genomen maatregelen evalueren. Het gaat ook over de mate waarin de media en het maatschappelijk middenveld hun rol van publieke waakhond konden blijven spelen, en op welke manier de autoriteiten hebben getracht de impact van de pandemie op deze actoren te beperken. Aangezien de respons op de pandemie vaak een versoepeling van administratieve regels en controles inhield, om snel te kunnen reageren, moet ook worden gekeken naar de maatregelen die zijn genomen ter voorkoming van corruptie en belangenconflicten bij overheidsuitgaven tijdens de pandemie.

Over het algemeen komt uit de monitoring naar voren dat de nationale systemen een aanzienlijke veerkracht vertoonden. Afgezien van de onmiddellijke respons moet echter worden nagegaan hoe we ons beter kunnen voorbereiden op crisissituaties, die langdurige gevolgen voor de rechtsstaat kunnen hebben. In sommige lidstaten was al een wettelijk kader voor crisissituaties vastgelegd in de grondwet of in de volksgezondheidswetgeving of andere wetten. Door die proactieve houding konden de COVID-19-maatregelen op een reeds bestaand kader worden geënt, wat de legitimiteit ervan ten goede kwam. Andere lidstaten voerden specifiek voor deze pandemie een nieuwe noodregeling in. In de loop van de pandemie hebben veel lidstaten het rechtskader voor het nemen van pandemiegerelateerde maatregelen gewijzigd, vaak meermaals. Dat gebeurde vaak in gespannen politieke omstandigheden en via versnelde procedures, met beperkte constitutionele controles en parlementaire debatten. In sommige lidstaten was het rechtskader waarbinnen de grondrechten zijn ingeperkt, niet duidelijk gedefinieerd. In haar tussentijds verslag van 2020 wijst de Commissie van Venetië erop dat het van belang is over een duidelijk rechtskader te beschikken voordat een crisis zich voordoet, zodat de eerbiediging van de rechtsstaat en de grondrechten en grondwettelijke vereisten van meet af aan zijn ingebouwd¹⁰.

Het spoedeisend karakter van de crisis heeft de gevestigde constitutionele stelsels onder druk gezet. In sommige lidstaten kon het parlement alle pandemiegerelateerde maatregelen toetsen aan de wet. In andere lidstaten werd het parlementaire toezicht, na een initiële fase waarin het werd ingeperkt, in versterkte vorm hersteld. Wat het toezicht op de uitvoerende macht betreft, hebben veel parlementen ook de regels inzake fysieke aanwezigheid en stemming gewijzigd ter wille van de democratische participatie. Andere instellingen die van cruciaal belang zijn voor controles en waarborgen hebben zich kunnen aanpassen, hoewel hun werkzaamheden ernstig werden gehinderd door de pandemie. In veel lidstaten speelden rechtbanken en constitutionele hoven een belangrijke rol bij het handhaven van de rechterlijke toetsing.

¹⁰ Advies nr. 995/2020 van de Commissie van Venetië – Interim report on the measures taken in the EU Member States as a result of the COVID-19 crisis and their impact on democracy, the rule of law and fundamental rights [Tussentijds verslag over de maatregelen die in de EU-lidstaten zijn genomen naar aanleiding van de COVID-19-crisis en de gevolgen daarvan voor de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten].

Ombudsdiensten en mensenrechteninstellingen hebben bijzondere inspanningen geleverd om operationeel te blijven, maar moesten veel problemen overwinnen om de noodmaatregelen te kunnen evalueren. Moeilijker bleek het om ervoor te zorgen dat de samenleving als geheel kon blijven deelnemen aan de formulering van de maatregelen: in het algemeen waren er weinig openbare raadplegingen, geïnstitutionaliseerde sociale dialogen en raadplegingen van belanghebbenden.

Ook het regelgevende en administratieve werk van regeringen kwam onder druk te staan, maar er zijn maatregelen genomen om de impact te beperken. Zo bleef het aantal verstoringen beperkt dankzij een hoge mate van digitalisering. Veel lidstaten hebben in hun plan voor herstel en veerkracht steun opgenomen voor de digitalisering van het openbaar bestuur en van justitie en voor betere beleidsvorming. Om de besluitvorming door overheidsdiensten te versnellen, werden de procedures voor onder meer overheidsopdrachten vereenvoudigd. Dit bracht voor de rechtsstaat en de strijd tegen corruptie risico's mee, die in sommige gevallen konden worden beperkt via waarborgen die in de noodregelingen werden ingebouwd.

Het democratische weefsel dat de rechtsstaat beschermt, is ook afhankelijk van de media en het maatschappelijk middenveld, die beide ernstig werden gehinderd door de pandemiegerelateerde beperkingen. De rol van de media om betrouwbare informatie te verstrekken en verslag uit te brengen over het optreden van de autoriteiten is in een crisis belangrijker dan ooit. Nieuwsmedia waren van cruciaal belang om de burgers te informeren en gefactcheckte informatie over de pandemie te verstrekken, maar kregen tegelijkertijd vaak te maken met ernstige economische problemen. Verscheidene lidstaten hebben actie ondernomen, met name via steunregelingen voor de media en journalisten. Het is van cruciaal belang dat dergelijke steun op een transparante en eerlijke manier wordt verdeeld. Het werk van journalisten werd eveneens belemmerd door beperkingen op de toegang tot openbare informatie en tot het grote publiek. Transparantie en toegang van het publiek tot informatie waren een algemeen punt van zorg, waarbij verschillende pandemiegerelateerde maatregelen door het maatschappelijk middenveld en burgers voor de rechter werden aangevochten.

Al bij al zijn er tal van positieve ontwikkelingen en voorbeelden die als inspiratie kunnen dienen voor een betere juridische en politieke respons in tijden van crisis teneinde de rechtsstaat en de democratische veerkracht te versterken. De ervaring heeft bijgedragen tot een groter bewustzijn van het belang van de rechtsstaat en van de manier waarop overheidsinstanties handelen in tijden van crisis. Het is nuttig dat hierover wordt gedebatteerd, zowel op EU-niveau in het Europees Parlement en de Raad als op nationaal niveau. Een dergelijk debat kan ook voortbouwen op lopende analyses in internationale organisaties zoals de Raad van Europa¹¹.

3. BELANGRIJKSTE ASPECTEN VAN DE SITUATIE OP HET GEBIED VAN DE RECHTSSTAAT IN DE LIDSTATEN

In de volgende vier delen wordt voor elk van de vier pijlers van het verslag over de rechtsstaat gewezen op een aantal belangrijke gemeenschappelijke kwesties en trends, specifieke problemen en positieve ontwikkelingen. Op basis van de beoordeling voor alle 27 lidstaten in de landenhoofdstukken worden voorbeelden gegeven van ontwikkelingen in specifieke lidstaten die deze trends weerspiegelen.

¹¹ De Commissie van Venetië volgt de ontwikkelingen in alle lidstaten en komt in 2022 met een verslag.

Leidraad voor de lezer – methodologie

De beoordeling in dit deel moet worden gelezen in nauwe samenhang met de 27 landenhoofdstukken met de specifieke nationale beoordelingen. Op basis van de landenhoofdstukken worden voorbeelden gegeven die de algemene bevindingen illustreren. De nadere context wordt toegelicht in de landenhoofdstukken, waar ook dieper wordt ingegaan op de ontwikkelingen en debatten op nationaal en Europees niveau¹².

De beoordeling in de landenhoofdstukken is uitgevoerd conform de reikwijdte en methodologie die met de lidstaten zijn besproken¹³. De landenhoofdstukken zijn gestoeld op een kwalitatieve, zelfstandig door de Commissie verrichte beoordeling, waarbij een synthese is gemaakt van belangrijke ontwikkelingen sinds september 2020. In de beoordeling wordt aandacht besteed aan uitdagingen en positieve aspecten en aan goede praktijken die in de lidstaten zijn vastgesteld. Wanneer wordt ingegaan op ontwikkelingen sinds het vorige verslag, wordt nagegaan in welke mate de in 2020 geconstateerde problemen zijn aangepakt, of zij nog bestaan en of de situatie verder is verslechterd/verergerd.

De Commissie past een coherente en gelijkwaardige aanpak toe waarbij voor elke lidstaat dezelfde methodologie wordt gebruikt en dezelfde reeks onderwerpen wordt onderzocht, in de mate die past bij de specifieke situatie. In elk landenhoofdstuk is de analyse met name gericht op gebieden waar zich belangrijke ontwikkelingen hebben voorgedaan, of waar in het vorige verslag grote uitdagingen zijn vastgesteld die tijdens de verslagperiode nog niet waren opgelost. Er is naar gestreefd om voor de beoordelingen in alle landenhoofdstukken vergelijkbare en uniforme termen te gebruiken die de ernst van de situatie weergeven, rekening houdend met de algemene landspecifieke context. De landenhoofdstukken zijn niet bedoeld om alle problemen op het gebied van de rechtsstaat in alle lidstaten volledig te beschrijven, maar om belangrijke ontwikkelingen weer te geven. De beoordeling heeft betrekking op de vereisten van het EU-recht, waaronder uit de rechtspraak van het HvJ-EU voortvloeiende vereisten. Daarnaast bieden de aanbevelingen en adviezen van de Raad van Europa een nuttig referentiekader voor relevante normen en beste praktijken.

Het verslag is het resultaat van nauwe samenwerking met de lidstaten en is gebaseerd op een breed scala aan nationale en andere bronnen. Alle lidstaten hebben aan het proces deelgenomen door schriftelijke bijdragen in te dienen¹⁴ en deel te nemen aan specifieke landenbezoeken tussen maart en mei¹⁵. Daarnaast heeft een gerichte raadpleging van belanghebbenden waardevolle horizontale en landspecifieke bijdragen opgeleverd¹⁶. Tevens heeft de Raad van Europa een overzicht gegeven van zijn recente adviezen en verslagen ten aanzien van de EU-lidstaten¹⁷. Voorafgaand aan de goedkeuring van dit verslag hebben de lidstaten de gelegenheid gekregen om geactualiseerde feitelijke gegevens met betrekking tot het hoofdstuk over hun land te verstrekken.

¹² Hiertoe zijn links naar de landenhoofdstukken opgenomen.

¹³ <https://ec.europa.eu/info/files/2021-rule-law-report-methodology>

¹⁴ <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-input-member-states>

¹⁵ Nadere informatie over de landenbezoeken is te vinden in de landenhoofdstukken. Tijdens deze landenbezoeken heeft de Commissie de ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat besproken met de nationale autoriteiten van de lidstaten, waaronder justitiële en onafhankelijke instanties en rechtshandavingsinstanties, en met belanghebbenden, zoals journalistenverenigingen en het maatschappelijk middenveld.

¹⁶ <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>

¹⁷ <https://ec.europa.eu/info/files/2021-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe>

3.1 Justitiële stelsels

Onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie zijn essentiële parameters van een doeltreffend justitieel stelsel, ongeacht de vorm van het nationale rechtsstelsel of de traditie waarin het is ingebed. De onafhankelijkheid van de nationale rechterlijke instanties is een noodzakelijke voorwaarde om een effectieve rechtsbescherming te waarborgen en moet uit hoofde van de Verdragen door alle lidstaten worden gewaarborgd. Zoals het HvJ-EU opnieuw heeft bevestigd, is het inherent aan een rechtsstaat dat er effectieve rechterlijke toetsing bestaat om de naleving van het Unierecht te verzekeren¹⁸. Doeltreffende justitiële stelsels vormen de basis voor wederzijds vertrouwen, dat ten grondslag ligt aan de gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. De thema's die in de analyse in de 27 landenhoofdstukken aan bod komen, zijn belangrijke parameters voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht: de hervormingen van de raden voor de rechtspraak en van de procedures voor de benoeming van rechters, en de onafhankelijkheid van het Openbaar Ministerie. In veel lidstaten lag de nadruk ook specifiek op de integriteit en de verantwoordingsplicht van rechters en openbare aanklagers en op de vooruitgang op het gebied van digitalisering. De juridische sector speelt een fundamentele rol bij het waarborgen van de bescherming van de grondrechten en de versterking van de rechtsstaat. Een doeltreffend justitieel stelsel veronderstelt dat advocaten vrij zijn om hun cliënten te adviseren en te vertegenwoordigen, en de orden van advocaten spelen een belangrijke rol bij het waarborgen van de onafhankelijkheid en de professionele integriteit van advocaten.

Bijna alle lidstaten blijven justitiële hervormingen doorvoeren, waaruit het grote politieke belang van deze kwestie blijkt. De landenhoofdstukken tonen dat de doelstellingen, de reikwijdte, de vorm en de stand van uitvoering van die hervormingen uiteenlopen. De organisatie van de justitiële stelsels valt onder de bevoegdheid van de lidstaten, en de nationale rechtbanken treden op als EU-rechter bij de toepassing van het EU-recht. Bij de hervorming van hun justitiële stelsels moeten de lidstaten zich houden aan de vereisten van het EU-recht en de jurisprudentie van het HvJ-EU en moeten zij de doeltreffendheid van de in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde rechten waarborgen. Sinds het eerste verslag over de rechtsstaat heeft het HvJ-EU in verschillende arresten bevestigd dat een effectieve rechtsbescherming van cruciaal belang is voor het handhaven van de rechtsstaat en de waarden waarop de EU is gegrondvest¹⁹.

Perceptie van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in de EU

Volgens het EU-scorebord voor justitie blijkt uit de Eurobarometer-enquêtes van 2021 onder het grote publiek en bedrijven²⁰ de lidstaten aan de boven- en de onderkant van de schaal van perceptie van de rechterlijke onafhankelijkheid dezelfde zijn als in 2020. Bij het grote publiek blijft de mate van perceptie van rechterlijke onafhankelijkheid zeer hoog (meer dan 75 %) in Oostenrijk, Finland, Duitsland, Nederland en Luxemburg, terwijl die zeer laag (minder dan 30 %) blijft in Kroatië, Polen en Slowakije.

Raden voor de rechtspraak en procedures voor de benoeming van rechters als belangrijkste waarborgen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht

In het verslag over de rechtsstaat 2020 werd opgemerkt dat in een aantal lidstaten stappen werden gezet om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te versterken en de invloed van de wetgevende en de uitvoerende macht op het justitiële stelsel te verminderen. De

¹⁸ Zie voor verwijzingen naar relevante jurisprudentie het verslag over de rechtsstaat 2020, COM(2020) 580.

¹⁹ Een verwijzing naar de belangrijkste arresten sinds het laatste verslag is te vinden in deel 4.

²⁰ Grafieken 48 en 50, EU-scorebord voor justitie 2021.

belangrijke rol van de raden voor de rechtspraak bij het waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht wordt steeds meer erkend²¹. De nieuwe raden voor de rechtspraak die zijn opgericht in [Ierland](#) en [Finland](#), zijn nu operationeel. In [Luxemburg](#) zijn vorderingen gemaakt met het voorstel om een onafhankelijke Raad voor de rechtspraak op te richten en wordt onder meer overleg gepleegd over de vraag hoe de samenstelling ervan kan worden afgestemd op aanbevelingen van de Raad van Europa. In [Zweden](#) zet de onderzoekscommissie voor een “sterkere bescherming van de democratie en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht” haar werkzaamheden voort. Zij is van plan in 2023 voorstellen te doen voor wetgevende en constitutionele hervormingen.

In andere lidstaten zijn hervormingen ter versterking van de bestaande raden voor de rechtspraak gaande of reeds voltooid. Zo heeft [Slowakije](#) hervormingen doorgevoerd met als doel de benoemings- en ontslagprocedure voor leden van de Raad van Justitie te wijzigen en de bevoegdheden van die raad uit te breiden. In [Italië](#) buigt het parlement zich over de hervormingen van de verkiezingsprocedure voor rechters van de Hoge Raad van Justitie, die daarmee aan onafhankelijkheid zou winnen. In [Cyprus](#) zijn hervormingen aan de gang om de representativiteit van de leden van de Raad van Justitie te verbeteren. In [Nederland](#) wordt verder nagedacht over een herziening van de benoemingsprocedure voor de leden van de raad, die daarmee haar onafhankelijkheid van de uitvoerende macht zou versterken. In [Frankrijk](#) zijn geen vorderingen gemaakt met de goedkeuring van een voorgenomen hervorming om de onafhankelijkheid van de raad te versterken. In [Bulgarije](#) heeft het parlement niet ingestemd met een hervorming van de raad, die deel uitmaakte van een bredere constitutionele hervorming. De Raad van Europa heeft normen vastgesteld voor de samenstelling en bevoegdheden van de raden voor de rechtspraak, die als belangrijke leidraad voor hervormingen kunnen dienen.

De manier waarop rechters worden benoemd, kan een belangrijke invloed hebben op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en op de publieke perceptie van haar onafhankelijkheid. Het HvJ-EU heeft verduidelijkt dat, om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen, de basisvoorwaarden en procedureregels voor de benoeming van rechters volgens het EU-recht dusdanig moeten zijn dat gegronde twijfels worden vermeden over mogelijke beïnvloeding van de betrokken rechters door externe factoren en over hun onpartijdigheid als rechter²². Sinds het vorige verslag zijn de hervormingen ter versterking van de benoemingsprocedures voor rechters in verschillende lidstaten voortgezet. Zo heeft [Tsjechië](#) een nieuw transparant en uniform systeem voor de benoeming van nieuwe rechters en voorzitters van rechtbanken ingevoerd. In [Letland](#) worden de nieuwe benoemingsprocedures die vorig jaar zijn ingevoerd, nu geïmplementeerd en toegepast. In [Malta](#) dragen de brede hervormingen van 2020, die nu zijn gerealiseerd en worden toegepast, bij aan de versterking van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

Hervormingen van benoemingsprocedures, met name voor hoge functies in het justitiële stelsel, hebben belangrijke nationale debatten in gang gezet. In [Ierland](#) bijvoorbeeld worden eerdere bezwaren enigszins weggenomen door een wetsontwerp voor de hervorming van het systeem voor rechterlijke benoemingen en bevorderingen, maar zou de regering ook na de hervorming een ruime discretionaire bevoegdheid hebben. In [Duitsland](#) wordt gedebatteerd over de selectiecriteria voor zittende rechters bij de federale rechtbanken, nadat daar

²¹ Het HvJ-EU heeft erkend dat een raad voor de rechtspraak waarborgen kan bieden voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, op voorwaarde dat die instantie voldoende onafhankelijk is van de uitvoerende en de wetgevende macht en van het orgaan waaraan het advies uitbrengt. Zie bijvoorbeeld zaak C-824/18, AB e.a., punten 123-125 en aangehaalde rechtspraak.

²² Zie zaak C-824/18, AB e.a., punten 117, 119 en 123 en aangehaalde rechtspraak.

enige kritiek op was geuit. In [Cyprus](#) behandelt het parlement nog steeds een wetsontwerp inzake de benoemingsprocedures voor rechters en voorzitters van het voorgestelde nieuwe Grondwettelijk Hof en Hooggerechtshof. In [Oostenrijk](#) blijft de beperkte betrokkenheid van de rechterlijke macht bij de benoeming van voorzitters en vicevoorzitters van administratieve rechtbanken een punt van zorg.

Versterken van de autonomie en onafhankelijkheid van het Openbaar Ministerie

Hoewel er in de EU niet één enkel model bestaat voor de institutionele opzet van het Openbaar Ministerie, kunnen institutionele waarborgen ertoe bijdragen dat de gerechtelijke vervolging voldoende onafhankelijk en vrij van ongepaste politieke druk verloopt. De onafhankelijkheid van het Openbaar Ministerie is van groot belang voor het vermogen om criminaliteit en corruptie te bestrijden. In [Cyprus](#) behelst de herstructurering van het Openbaar Ministerie de oprichting van afzonderlijke, op zichzelf staande directoraten, zodat de twee voornaamste functies van de procureur-generaal doeltreffender van elkaar worden gescheiden. In [Oostenrijk](#) wordt een hervorming voorbereid met het oog op de oprichting van een onafhankelijk federaal Openbaar Ministerie. In [Luxemburg](#) zijn voorstellen ingediend ter beperking van de bevoegdheid van de uitvoerende macht om in individuele gevallen instructies te geven.

In [Portugal](#) vormt het systeem van hiërarchische instructies aan aanklagers het voorwerp van rechterlijke toetsing nadat aanklagers bezorgdheid hebben geuit over aantasting van hun interne autonomie. In [Spanje](#) blijft het systeem voor de benoeming van de procureur-generaal vragen oproepen. In [Polen](#) is er nog steeds bezorgdheid over de dubbele rol van de minister van Justitie, die ook procureur-generaal is. Hoewel de onafhankelijkheid van het Openbaar Ministerie in [Hongarije](#) wettelijk is verankerd, is het feit dat het Openbaar Ministerie in sommige opzichten onvoldoende beschermd is tegen politieke inmenging nog steeds reden tot zorg.

Waarborging van de verantwoordingsplicht binnen de rechterlijke macht en bescherming van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in tuchtprocedures

Een aantal lidstaten heeft het integriteitskader voor rechters en aanklagers versterkt. In [België](#) is het integriteitskader versterkt door de toepassing van algemene ethische beginselen op alle categorieën binnen het gerechtelijk apparaat, en door te voorzien in opleidingen over ethische kwesties voor zowel reguliere als lekenrechters. In [Oostenrijk](#) wordt een omvattend systeem voor nalevingsbeheer geïmplementeerd voor rechtbanken en het Openbaar Ministerie, en in [Letland](#) is een nieuwe gedragscode voor rechters aangenomen. In [Litouwen](#) en [Italië](#) worden initiatieven genomen om de integriteitsregels aan te scherpen, waaronder maatregelen inzake vermogensaangiften. Dergelijke initiatieven kunnen bijdragen tot een groter vertrouwen van het publiek in het gerechtelijk apparaat. In [Portugal](#), [Kroatië](#), [Slowakije](#) en [Italië](#) hebben de justitiële autoriteiten, met inbegrip van de raden voor de rechtspraak, belangrijke stappen gezet om een antwoord te bieden op de beschuldigingen van inbreuken op de rechtsethiek, tuchtrechtelijke overtredingen en corruptie binnen de rechterlijke macht.

In een aantal lidstaten worden hervormingen doorgevoerd om de waarborgen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in tuchtprocedures te versterken. In [Frankrijk](#) is een reflectie gestart over mogelijke hervormingen van de aansprakelijkheid en bescherming van magistraten en worden besprekingen gevoerd over een bredere hervorming van de tuchtregeling om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te verbeteren. In [Ierland](#) wordt gewerkt aan de invoering van een tuchtregeling voor rechters, hoewel het parlement een rol blijft spelen bij het ontslag van rechters. In [Slovenië](#) zijn binnen het gerechtelijk apparaat besprekingen van start gegaan over de verbetering van het kader voor

tuchtprocedures. In [Tsjechië](#) buigt het parlement zich over een wetsontwerp dat voorziet in de mogelijkheid van herziening bij tuchtprocedures. In [Malta](#) voorziet de hervorming van de ontslagprocedure voor magistraten en rechters uit 2020 in aanvullende waarborgen.

De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht blijft een punt van zorg in sommige lidstaten

De bezorgdheid over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht varieert qua intensiteit en reikwijdte. In enkele lidstaten is er sprake van ernstige structurele problemen die nog zijn verergerd, maar ook kleinere uitdagingen in andere lidstaten verdienen aandacht.

In een paar lidstaten hebben hervormingen de waarborgen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht aangetast. Deze veranderingen hebben aanleiding gegeven tot ernstige bezorgdheid, die in sommige gevallen nog is verergerd door de toenemende invloed van de uitvoerende en de wetgevende macht op de werking van het justitiële systeem. Er is vooral bezorgdheid over hervormingen van tuchtprocedures en over de aansprakelijkheid van rechters. Naar aanleiding van deze ontwikkelingen hebben nationale rechters prejudiciële verzoeken ingediend bij het HvJ-EU. Net als in 2020 geven de hervormingen, inclusief de nieuwe ontwikkelingen, in [Polen](#) aanleiding tot grote bezorgdheid. Er bestaan met name geen waarborgen voor de onafhankelijkheid van de tuchtkamer van het Hooggerechtshof, die beslissingen blijft nemen met directe gevolgen voor rechters en de manier waarop zij hun functie uitoefenen, en zo een “afschrikkend effect” creëert voor rechters²³. Bovendien is de bezorgdheid over de onafhankelijkheid en legitimiteit van het Constitutioneel Hof nog steeds niet weggenomen, zoals is bevestigd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat heeft geoordeeld dat de samenstelling van een kamer van het Constitutioneel Hof niet voldeed aan het vereiste van “een bij wet ingesteld gerecht”²⁴. In [Hongarije](#) blijven de veranderingen de richting uitgaan van een verlaging van bestaande waarborgen. Het justitiële stelsel is het voorwerp geweest van nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld met betrekking tot de benoeming van de nieuwe voorzitter van het Hooggerechtshof (Kúria). Dit versterkt de bestaande bezorgdheid over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, die ook tot uiting is gekomen in het kader van de door het Europees Parlement ingeleide procedure op grond van artikel 7, lid 1, VEU.

Daarentegen worden in [Roemenië](#) stappen ondernomen om de veranderingen van 2017-2019, die negatieve gevolgen hadden voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de strijd tegen corruptie, te ondervangen. Sommige van deze hervormingen²⁵ zijn onderzocht in een prejudiciële beslissing van het HvJ-EU, dat de criteria heeft vastgesteld waaraan moet worden voldaan om de naleving van het EU-recht te waarborgen²⁶. Er zijn wetswijzigingen op komst om deze problemen aan te pakken.

Ook in andere lidstaten zijn er nog uitdagingen op het gebied van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. De samenstelling en het functioneren van de Hoge Raad van Justitie en de inspectiedienst van de Hoge Raad van Justitie in [Bulgarije](#) blijven aanleiding geven tot bezorgdheid. Een nieuwe wet om de reeds lang bestaande kwestie van de

²³ Op 15 juli 2021 heeft het Hof van Justitie definitief geoordeeld dat de tuchtregeling voor rechters in Polen niet verenigbaar is met het EU-recht (arrest van het Hof van Justitie van 15 juli 2021, Commissie/Polen, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596).

²⁴ Arrest van 7 mei 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o.o./Polen (verzoek nr. 4907/18).

²⁵ De speciale afdeling bij het Openbaar Ministerie voor het onderzoek van door rechters en aanklagers gepleegde strafbare feiten en de in 2018 ingevoerde regeling inzake civielrechtelijke aansprakelijkheid, alsmede de aanstelling ad interim van het hoofd van de gerechtelijke inspectie.

²⁶ Arrest van 18 mei 2021, Asociația “Forumul Judecătorilor Din România”/Inspekția Judiciară e.a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393.

verantwoordingsplicht en het gebrek aan effectieve strafrechtelijke aansprakelijkheid van de procureur-generaal aan te pakken, werd ongrondwettig verklaard. De kwestie blijft dus onopgelost, wat gevolgen heeft voor de invloed van de procureur-generaal op het justitiële stelsel. In [Slowakije](#) zijn belangrijke stappen gezet om de integriteit en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te versterken aan de hand van wetgevingsmaatregelen en maatregelen om de corruptie binnen de rechterlijke macht aan te pakken. Er blijven echter belangrijke uitdagingen bestaan, onder meer met betrekking tot de mogelijke gevolgen van bepaalde hervormingen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, zoals de hervorming van de ontslagprocedure voor de leden van de Raad van Justitie en de nieuwe regeling voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechters.

In sommige lidstaten blijft sprake van politieke aanvallen op de rechterlijke macht en herhaalde pogingen om de reputatie van rechters te ondermijnen. In sommige gevallen zijn deze aanvallen gericht tegen rechters en aanklagers die een openbaar standpunt hebben ingenomen of gerechtelijke stappen hebben ondernomen tegen justitiële hervormingen die volgens hen negatieve gevolgen hebben voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Dit kan een afschrikkend effect op rechters en aanklagers en een negatieve impact op het vertrouwen van het publiek in de rechterlijke macht hebben.

Spanningen met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht komen ook tot uiting in impasses, vertragingen en openbare debatten in verband met benoemingen op hoge posten in het justitieel apparaat. In [Kroatië](#) heeft de lopende procedure voor de benoeming van de nieuwe voorzitter van het Hooggerechtshof tot controverse geleid, met herhaalde openbare uitlatingen waarin rechters in diskrediet werden gebracht. In [Slovenië](#) heeft de benoeming van openbare aanklagers ongerechtvaardigde vertraging opgelopen en geeft het niet tijdig benoemen van gedelegeerde Europese aanklagers aanleiding tot bezorgdheid. In [Spanje](#) oefent de Raad voor de rechtspraak sinds december 2018 zijn taken ad interim uit, waardoor er bezorgdheid blijft bestaan dat hij als kwetsbaar voor politisering kan worden beschouwd. In [Litouwen](#) is de benoeming van een nieuwe voorzitter van het Hooggerechtshof sinds september 2019 hangende en blijft de zittende voorzitter aangesteld ad interim.

Investeren in justitie en digitalisering

De COVID-19-pandemie heeft een nadelige invloed gehad op de werking van de nationale justitiële stelsels en op de activiteiten van de rechtbanken. Met name in de eerste fase van de pandemie waren er onderbrekingen of vertragingen in de behandeling van zaken en in gerechtelijke procedures, wat in een aantal lidstaten heeft geleid tot een aanzienlijke extra achterstand bij de rechtbanken. Ondanks de door de lidstaten en de justitiële autoriteiten genomen maatregelen met het oog op de aanpassing van de justitiële stelsels wijst dit op een kwetsbaarheid voor verstoringen in noodsituaties. De pandemie zorgde in veel lidstaten voor problemen bij strafrechtelijke onderzoeken en stafrechtelijke procedures in de rechtbank. Het bleek met name moeilijk om te waarborgen dat de rechten van verdachten en beklaagden en de rechten van slachtoffers ten volle werden geëerbiedigd en dat alle getuigen werden gehoord zonder onredelijke vertragingen te veroorzaken. Het werk van aanklagers en de politie werd extra bemoeilijkt door beperkingen van het vrije verkeer en de toegang tot gebouwen.

In de lidstaten waar al een hoog niveau van digitalisering en passende procedurele regels en waarborgen bestonden, functioneerden de justitiële stelsels over het algemeen doeltreffender en was het risico op het ontstaan van achterstanden beperkt. Zo was de geavanceerde digitalisering van het justitiële stelsel in [Estland](#) – waarbij onder meer een specifieke virtuele rechtszaal werd opgezet – een bepalende factor om de veerkracht van het justitiële stelsel te

waarborgen. In [Hongarije](#) kon het justitiële stelsel zich aanpassen dankzij de hoge mate van digitalisering van procedures in civielrechtelijke/handelsrechtelijke en administratiefrechtelijke zaken en in strafzaken. In [Finland](#) besteedde de nationale gerechtelijke administratie bijzondere aandacht aan het verstrekken van richtsnoeren en technische hulp voor opties zoals verbindingen op afstand tijdens rechtszaken.

De pandemie heeft geleid tot een nieuw besef van urgentie wat betreft de digitalisering van justitiële stelsels²⁷ en tot een grote interesse in leren uit beste praktijken. In veel lidstaten worden initiatieven genomen om elektronische communicatie tussen rechtbanken en gebruikers van rechtbanken mogelijk te maken. In [België](#) omvat het federale regeringsprogramma ambitieuze initiatieven voor een grotere digitalisering van het justitieel stelsel tegen 2025. In [Frankrijk](#) worden vorderingen gemaakt met omvattende projecten voor de digitalisering op alle rechtsgebieden, waaronder de oprichting van een digitaal bureau voor strafzaken — een centraal toegangspunt voor strafrechtelijke procedures — en de mogelijkheid om voor sommige geschillen online verzoeken in te dienen en om rechtsbijstand te vragen. In [Denemarken](#) zal een nieuwe databank zorgen voor een betere onlinetoegang tot rechterlijke uitspraken. Een van de lopende projecten in [Spanje](#) is de ontwikkeling van een IT-tool waarmee opnamen van rechtszaken en hoorzittingen automatisch in tekst worden omgezet. In [Nederland](#) ontwikkelen justitie en het Openbaar Ministerie gezamenlijk een digitaal plan voor strafrechtspleging. Het versterken van de veerkracht van de justitiële stelsels door middel van structurele hervormingen en digitalisering is een prioriteit in het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht en is door een aantal lidstaten opgenomen in hun nationale plan voor herstel en veerkracht.

Doeltreffende justitiële stelsels zijn afhankelijk van toereikende personele en financiële middelen. Er zijn nog aanzienlijke efficiëntieproblemen in de justitiële stelsels van [Malta](#), [België](#), [Italië](#), [Griekenland](#), [Portugal](#) en [Cyprus](#). Om de efficiëntie van de justitiële stelsels en de doeltreffendheid van de rechtsbescherming aanzienlijk te verbeteren, is het onontbeerlijk dat wordt geïnvesteerd in menselijke en financiële middelen en digitalisering van het justitiële stelsel en dat structurele belemmeringen worden aangepakt.

3.2 Kader voor corruptiebestrijding

De strijd tegen corruptie is van essentieel belang voor de handhaving van de rechtsstaat en voor het behoud van het vertrouwen van de burgers in overheidsinstellingen. In dit deel wordt ingegaan op de verschillende stadia van nationaal anticorruptiebeleid, corruptiebestrijdingsstrategieën, de capaciteit van het strafrechtstelsel om corruptie te bestrijden en door de lidstaten genomen maatregelen om corruptie te voorkomen.

Corruptieperceptie in de EU

Uit de corruptieperceptie-index (CPI) 2020²⁸ blijkt dat de EU-lidstaten tot de best presterende landen ter wereld blijven behoren. Tien lidstaten staan in de top twintig van landen die

²⁷ De Commissie heeft in haar mededeling over de digitalisering van justitie in de EU een instrumentarium voor de digitalisering van justitie voorgesteld om de justitiële sector op nationaal en EU-niveau vooruit te brengen in het digitale tijdperk. COM(2020) 710 en bijbehorend SWD(2020) 540 van 2 december 2020.

²⁸ Transparency International, Corruption Perception Index 2020: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-western-europe-eu>. Deze index geeft de mate van corruptie in een bepaald land weer zoals die door deskundigen en bedrijven wordt ervaren. Hij heeft betrekking op een breed scala aan corruptiepraktijken, waaronder omkoping, verduistering van overheidsmiddelen, misbruik van openbaar gezag voor privégewin, adequate regelgeving voor de preventie van corruptie en handhaving daarvan, onder meer met betrekking tot openbaarmaking van financiële informatie en belangenconflicten, en doeltreffende strafrechtelijke vervolging van corruptie waarbij een ambtenaar betrokken is. De Eurobarometer-gegevens van vorig jaar

worden gezien als de minst corrupte ter wereld²⁹. Zes lidstaten (Denemarken, Finland, Zweden, Nederland, Duitsland en Luxemburg) scoren meer dan 80/100 op de index, en nog eens vijf lidstaten (Oostenrijk, België, Estland, Ierland en Frankrijk) hebben een score van meer dan 69/100³⁰. Sommige lidstaten blijven weliswaar onder het EU-gemiddelde (63/100) maar hebben hun scores de afgelopen vijf jaar verbeterd (Spanje, Italië en Griekenland). In sommige andere lidstaten is de perceptie van corruptie aanzienlijk verslechterd (Polen, Malta en Hongarije)³¹.

Nationale anticorruptiestrategieën moeten effectieve resultaten opleveren

Een strategisch kader voor corruptiebestrijding maakt het mogelijk om politieke toezeggingen om te zetten in concrete maatregelen en draagt bij aan een coherente, omvattende en gecoördineerde aanpak van wetgevings- of institutionele lacunes. Belangrijke elementen om ervoor te zorgen dat dergelijke strategieën doeltreffend worden uitgevoerd en tastbare resultaten opleveren, zijn duidelijke en meetbare doelstellingen, toereikende begrotingsmiddelen, regelmatige evaluaties en welomschreven verantwoordelijkheden voor gespecialiseerde instellingen, en een sterke betrokkenheid van de relevante belanghebbenden.

Sinds september 2020 beschikken [Finland](#) en [Zweden](#) voor het eerst over een nationale strategie of nationaal actieplan voor corruptiebestrijding en in [Portugal](#) wacht een regeringsvoorstel voor een dergelijke strategie op goedkeuring van het parlement. [Bulgarije](#), [Tsjechië](#), [Estland](#), [Litouwen](#) en [Malta](#) hebben hun bestaande strategieën en bijbehorende actieplannen herzien en in [Kroatië](#), [Duitsland](#), [Griekenland](#) en [Letland](#) is het herzieningsproces lopende. [Roemenië](#) heeft een interne evaluatie en een externe audit uitgevoerd en bereidt een nieuwe nationale strategie voor corruptiebestrijding voor 2021-2025 voor.

In [Hongarije](#) blijft het corruptiebestrijdingsprogramma beperkt tot het bevorderen van integriteit in de overheidsdienst en blijven andere risicogebieden buiten beschouwing. Andere lidstaten beschikken over een strategie, maar hebben vertraging opgelopen met de uitvoering ervan. Dit is bijvoorbeeld het geval in [Tsjechië](#), waar nog verscheidene belangrijke hervormingsinitiatieven op het gebied van corruptiepreventie hangende zijn.

Hervormingen ter versterking van de capaciteit voor corruptiebestrijding

De meeste lidstaten beschikken over uitgebreide wetgeving die het strafrechtstelsel voorziet van instrumenten om corruptie in al haar vormen te bestrijden. In verscheidene lidstaten zijn de inspanningen voortgezet om lacunes op te vullen en de bestaande kaders in overeenstemming te brengen met de internationale anticorruptienormen³² en het EU-recht³³.

over de corruptieperceptie en de ervaringen van burgers en bedrijven worden om de twee jaar geactualiseerd. De meest recente gegevensreeksen zijn afkomstig van de speciale Eurobarometer 502 (2020) en de Flash Eurobarometer 482 (2019).

²⁹ Het gaat om de volgende lidstaten, in volgorde van hun scores: Denemarken, Finland, Zweden, Nederland, Duitsland, Luxemburg, Oostenrijk, België, Estland en Ierland.

³⁰ In de landenhoofdstukken wordt het niveau van de gepercipieerde corruptie als volgt ingedeeld: laag (de perceptie van corruptie in de overheidssector bij deskundigen en bedrijfsleiders ligt hoger dan 79); relatief laag (tussen 79-60), relatief hoog (tussen 59-50), hoog (minder dan 50).

³¹ Een wijziging is “aanzienlijk” als de score in de afgelopen vijf jaar met meer dan vijf punten is gewijzigd.

³² In de eerste plaats het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie en het Burgerrechtelijk Verdrag inzake corruptie van de Raad van Europa, het OESO-Verdrag inzake bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale zakelijke transacties en het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie.

³³ In de afgelopen jaren is EU-wetgeving vastgesteld om de strijd tegen corruptie op te voeren, waaronder normen voor de bescherming van klokkenluiders tegen alle vormen van represailles. De strijd tegen

Zo is het strafrechtelijke kader in [Slowakije](#) uitgebreid met een nieuwe wet inzake de inbeslagname van vermogensbestanddelen, waarbij ook nieuwe feiten strafbaar zijn gesteld, zoals het aanvaarden of aanbieden van ongerechtvaardigde of onrechtmatige voordelen. [Italië](#) heeft strengere sancties voor fraude ingevoerd en de personele werkingssfeer van internationale corruptie uitgebreid. [Hongarije](#) heeft wetgeving aangenomen om buitenlandse omkoping aan te pakken en informele betalingen in de gezondheidszorg strafbaar te stellen. In andere lidstaten zijn besprekingen aan de gang over hervormingen op het gebied van materieel strafrecht of strafprocesrecht. Zo wordt in [Zweden](#) momenteel de verjaringstermijn herzien voor alle strafbare feiten, waaronder corruptiemisdrijven, waardoor belemmeringen voor de effectieve berechting van complexe corruptiezaken kunnen worden weggenomen.

Sommige lidstaten hebben maatregelen genomen om de capaciteit van de autoriteiten voor de bestrijding van corruptie te versterken en belemmeringen voor doeltreffend onderzoek en doeltreffende vervolging weg te nemen. [Litouwen](#) heeft zijn speciale politie-eenheid die belast is met het onderzoeken van corruptiezaken en met analytische taken voor beleidsondersteuning voor de autoriteiten, versterkt. In [Cyprus](#) is het bureau van de procureur-generaal aanzienlijk versterkt met het oog op de vervolging van financiële misdrijven, waaronder corruptie. [Denemarken](#) bereidt de oprichting voor van een nieuwe nationale onderzoekseenheid voor een efficiëntere aanpak van zware criminaliteit, met inbegrip van complexe corruptiezaken. In [Slovenië](#) hebben wetswijzigingen geleid tot een grotere onafhankelijkheid en een betere organisatie en werking van de commissie voor de voorkoming van corruptie.

In sommige lidstaten hebben structurele en organisatorische veranderingen plaatsgevonden of worden deze in overweging genomen. In [Malta](#) heeft de procureur-generaal de vervolging van bepaalde ernstige misdrijven, waaronder corruptie op hoog niveau, overgenomen en is een taskforce voor complexe financiële criminaliteit opgericht. [Oostenrijk](#) werkt aan een herziening van zijn systeem van rapportageverplichtingen, dat wordt gezien als een bron van onnodige lasten en vertragingen met een negatieve impact op onderzoeken in corruptiezaken.

Uitdagingen in verband met strafrechtelijke onderzoeken, vervolging en de toepassing van sancties voor corruptie

Opnieuw kwamen in verschillende lidstaten grote of zeer complexe corruptiezaken aan het licht, waarbij soms hoge ambtenaren betrokken waren. Dankzij de aanzienlijk opgevoerde inspanningen in [Slowakije](#) om corruptie te bestrijden kon een aantal corruptiezaken op hoog niveau worden onderzocht en vervolgd. In [Estland](#) wordt momenteel een zaak onderzocht die in januari 2021 leidde tot het aftreden van de vorige regering. Op basis van onderzoeken en audits op nationaal en Europees niveau naar het gebruik van EU-middelen in [Tsjechië](#) zijn onlangs aanwijzingen gevonden van belangenconflicten op het hoogste uitvoerende niveau en heeft het Europees Openbaar Ministerie een zaak geopend. In [Oostenrijk](#) is het onderzoek naar politieke corruptie op hoog niveau geïntensiveerd na recente politieke schandalen. In [Roemenië](#) is de doeltreffendheid van het onderzoek naar en de bestraffing van corruptie op hoog niveau toegenomen, maar wijzigingen van het strafwetboek en het wetboek van strafvordering en van de justitiële wetgeving blijven onontbeerlijk voor een doeltreffende corruptiebestrijding.

corruptie wordt ook in grote mate vergemakkelijkt door herziene antiwitwasregels, met name de invoering van registers van uiteindelijk begunstigen van ondernemingen, en door verdere stappen om de uitwisseling van financiële informatie te bevorderen en financiële onderzoeken te versnellen.

In veel lidstaten hebben de middelen die zijn toegewezen voor onderzoek naar corruptie en aan de met vervolging belaste autoriteiten, geleid tot specifieke moeilijkheden om hooggespecialiseerd personeel aan te werven of te behouden. In [Letland](#) hebben uitdagingen op het gebied van personeelsbeheer een impact op de operationele efficiëntie van sommige onderdelen van het Openbaar Ministerie. [Kroatië](#) en [Luxemburg](#) hebben het moeilijk om gekwalificeerde kandidaten te vinden. In [Spanje](#) maken de met vervolging belaste autoriteiten gewag van een gebrek aan (toereikende) middelen dat van invloed is op de snelheid waarmee corruptiezaken worden onderzocht en vervolgd. Dit geldt ook voor corruptiezaken op hoog niveau, waarvan er vele al jaren niet voorbij de onderzoeksfase zijn geraakt. In [Slowakije](#) en [Polen](#) is een aantal gevallen gemeld waarin een onderzoek werd belemmerd door wettelijke beperkingen op de toegang tot financiële gegevens.

In sommige lidstaten blijft bezorgdheid bestaan over de doeltreffendheid van het onderzoek, de vervolging en de berechting van corruptiezaken op hoog niveau³⁴. In [Italië](#) worden maatregelen overwogen voor een snellere behandeling van aanklachten en rechtszaken. In [Kroatië](#) worden corruptiezaken op hoog niveau onverminderd vervolgd en onderzocht, maar lopen veroordelingen vaak vertraging op door de lange duur van de procedures. In [Malta](#) hebben de onderzoeks- en vervolgingsinstanties nu meer capaciteit om corruptiezaken te behandelen en zijn er meer zaken ingeleid, maar de onderzoeken nemen nog steeds veel tijd in beslag en er is nog geen staat van dienst wat betreft veroordelingen in zaken op hoog niveau. Hoewel in [Bulgarije](#) meer onderzoek wordt verricht en meer middelen beschikbaar zijn, wordt nog steeds weinig vooruitgang geboekt in prominente corruptiezaken en moet nog een solide staat van dienst op het gebied van definitieve veroordelingen worden opgebouwd³⁵. Hoewel het percentage tenlasteleggingen in corruptiezaken hoog is en er sinds 2020 een aantal nieuwe zaken op hoog niveau is geopend waarbij politici betrokken zijn, blijft in [Hongarije](#) de staat van dienst op het gebied van onderzoeken naar beschuldigingen met betrekking tot hoge ambtenaren en mensen uit hun directe omgeving beperkt.

Versterking van het kader voor corruptiepreventie en integriteit

Uit het verslag over de rechtsstaat van 2020 bleek dat veel lidstaten maatregelen hadden genomen om het kader voor corruptiepreventie en integriteit te versterken. Die inspanningen zijn in veel gevallen voortgezet.

- Belangenconflicten voorkomen en integriteit in overheidsinstellingen bevorderen

In sommige lidstaten is het integriteitskader aangevuld met een gedragscode voor parlementsleden, zoals in [Spanje](#), of met duidelijkere of geconsolideerde regels inzake giften, belangenconflicten en onverenigbaarheden voor hoge ambtenaren, zoals bijvoorbeeld in [Finland](#), [Italië](#) en [Portugal](#). Daarnaast hebben sommige lidstaten, zoals [België](#), [Cyprus](#), [Nederland](#) en [Malta](#), integriteits- en screeningprogramma's of toezichtsinstanties bij rechtshandavingsinstanties opgezet die de integriteit van de politie helpen versterken.

- Lobbying en draaideurconstructies

Lobbyen is een legitieme vorm van politieke participatie³⁶, die gepaard moet gaan met strenge eisen op het gebied van transparantie en integriteit om verantwoording en inclusiviteit

³⁴ Zoals in het verslag over de rechtsstaat 2020 werd opgemerkt, is het, door het gebrek aan uniforme, actuele en geconsolideerde statistieken in alle lidstaten, moeilijk inzicht te krijgen in het relatieve succes van het onderzoek naar en de vervolging van corruptiemisdrijven.

³⁵ In juni 2021 hebben de Verenigde Staten op grond van de Amerikaanse Global Magnitsky Act sancties tegen bepaalde Bulgaarse burgers (waaronder een voormalig parlements lid) uitgevaardigd wegens corruptie.

³⁶ OESO (2021) Lobbying in the 21st century.

in de besluitvorming te garanderen³⁷. Sommige lidstaten hebben hun kaders herzien om te zorgen voor meer transparantie en een betere toegang tot informatie over lobbyen. Zo heeft [Duitsland](#) een nieuwe wet aangenomen tot invoering van een elektronisch lobbyregister op federaal niveau. In [Litouwen](#) zijn nieuwe regels van kracht geworden die voorzien in een systeem van dubbele registratie waarbij lobbyisten, politici en ambtenaren hun vergaderingen moeten melden in een lobbyregister. In [Spanje](#) wordt gesproken over de invoering van een transparantieregister. In [Estland](#) zijn niet-bindende richtsnoeren inzake lobbyen en belangenconflicten aangenomen. In [Tsjechië](#) is de goedkeuring van nieuwe ontwerp-wetgeving inzake lobbyen nog hangende.

Een ander gebied dat in veel lidstaten onder openbaar toezicht staat, betreft de regulering en de handhaving van voorschriften inzake “draaideurconstructies” tussen publieke en private functies. Onder meer in [Finland](#) en [Italië](#) wordt momenteel gesproken over strengere beperkingen na uitdiensttreding, zoals een afkoelingsperiode. [Frankrijk](#) heeft onlangs een wetswijziging aangenomen om draaideurconstructies op te nemen in het mandaat van het agentschap dat belast is met transparantie en integriteit in het openbare leven. [Portugal](#) heeft onlangs nieuwe regels goedgekeurd die voorzien in relatief lange afkoelingsperiodes en afschrikkende sancties in geval van niet-naleving, maar die moeten ook worden gemonitord en gehandhaafd.

- *Openbaarmaking van vermogens en belangen*

In alle lidstaten zijn regels van kracht op grond waarvan bepaalde categorieën overheidsfunctionarissen hun vermogensbestanddelen en belangen openbaar moeten maken. Er zijn echter verschillen qua reikwijdte, transparantie en mate van toegankelijkheid van de openbaar gemaakte informatie en wat betreft de systemen voor verificatie en handhaving. Recente hervormingen in een aantal lidstaten hebben tot doel het systeem te verbeteren. In [Estland](#) is de verplichting om opgave te doen van financiële belangen uitgebreid tot politieke adviseurs van ministers en [Kroatië](#) heeft de vermogensaangiften van rechters en openbare aanklagers openbaar gemaakt. [Portugal](#) heeft een verplichting ingevoerd om volledige en geconsolideerde vermogensaangiften online te publiceren. In [Litouwen](#) is een nieuw register in gebruik genomen dat het mogelijk maakt informatie in belangenverklaringen aan verschillende andere nationale registers te koppelen. Ten slotte bouwen andere lidstaten die in het verleden hervormingen hebben doorgevoerd, hun monitoring en verificatie verder uit. In [Frankrijk](#) verrichten de bevoegde autoriteiten systematische en regelmatige controles, die in sommige gevallen hebben geleid tot een doorverwijzing naar het Openbaar Ministerie met het oog op een mogelijk strafonderzoek. In [Roemenië](#) is de elektronische indiening van informatie over vermogensbestanddelen en belangen sinds april 2021 operationeel, wat naar verwachting de verificatiewerkzaamheden verder zal vergemakkelijken.

In sommige lidstaten blijven tekortkomingen bestaan. In [België](#) worden de aangiften niet gepubliceerd of op juistheid gecontroleerd en kunnen zij alleen worden geraadpleegd door onderzoeksrechters in het kader van een strafrechtelijke onderzoek. In [Griekenland](#) worden vermogensaangiften van ambtenaren en parlementsleden openbaar gemaakt, maar er zijn vertragingen en de voor publicatie beschikbare gegevens zijn beperkt. In [Hongarije](#) gelden uitgebreide openbaarmakingseisen, maar er blijft bezorgdheid bestaan over het ontbreken van systematische controles en over het onvoldoende toezicht op vermogens- en belangenverklaringen. Bovendien kunnen de belastingdiensten bij vermoedens van een ongerechtvaardigde vermogenstoename alleen een verificatie verrichten indien de

³⁷ OESO (2010), Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying; Council of Europe standards on lobbying transparency, Aanbeveling CM/Rec(2017)2.

onderzoeksinstanties ook een strafrechtelijk onderzoek hebben geopend. In [Slovenië](#) wordt de openbaarmakingsverplichting uitgebreid tot steeds meer categorieën ambtenaren, maar nemen de middelen voor toezicht en verificatie niet evenredig toe. De commissie voor de oplossing van belangenconflicten in [Kroatië](#) kampt ook nog steeds met een personeelstekort.

- *Bescherming van klokkenluiders*

In het kader van de omzetting van de EU-richtlijn inzake de bescherming van klokkenluiders van 2019³⁸ herzien de lidstaten momenteel bestaande nationale wetgeving of voeren zij nieuwe regels in. Sommige lidstaten hebben het institutionele kader voor de behandeling van meldingen van klokkenluiders gestroomlijnd. Zo ook in [Slowakije](#), waar het parlement het hoofd heeft benoemd van een nieuw onafhankelijk bureau voor de bescherming van klokkenluiders, dat bevoegd is voor zowel de particuliere als de publieke sector. In [Nederland](#) zal de Wet Huis voor Klokkenluiders na een evaluatie worden gewijzigd om de wettelijke bescherming van klokkenluiders te verbeteren.

- *Financiering van politieke partijen*

Financiering van politieke partijen kan worden gebruikt als kanaal voor corruptie en dus zijn transparantie en strikte regelgeving belangrijke factoren. In verscheidene lidstaten zijn hervormingen doorgevoerd om de transparantie van en het toezicht op de financiering van politieke partijen te vergroten, of worden dergelijke hervormingen besproken. In [Luxemburg](#) is de regelgeving inzake de financiering van politieke partijen herzien met het oog op meer transparantie. In [Finland](#) evalueert een parlementaire werkgroep de opstelling van desbetreffende wetgeving. In [Tsjechië](#) wordt een nadere analyse van het partijfinancieringssysteem overwogen om lacunes in de wetgeving en uitdagingen in de praktijk in kaart te brengen. In [Nederland](#) moet de voorgestelde wetgeving, die momenteel in het parlement wordt besproken, het functioneren en de organisatie van politieke partijen beschermen tegen buitenlandse inmenging.

Tegengaan van de gevolgen van de pandemie voor corruptie

In sommige lidstaten heeft de COVID-19-pandemie een nadelige invloed gehad op het tempo van de hervormingen of de berechting van corruptiezaken, aangezien de autoriteiten en de rechtbanken in beslag werden genomen door de aanpak van de gezondheids crisis. De Greco heeft aanbevolen om anticorruptiemaatregelen in pandemiegerelateerde processen, zoals de toewijzing en uitbetaling van herstelfondsen, noodwetgeving en medische zorg, te stroomlijnen³⁹. Tegelijkertijd hebben de Commissie en de Raad gewezen op het blijvende belang van corruptiebestrijding⁴⁰. Evenzo waarschuwde de OESO dat integriteitsschendingen en corrupte praktijken het herstel kunnen ondermijnen, waarbij zij er met name op wees dat onmiddellijke risico's bij overheidsopdrachten in noodsituaties moeten worden aangepakt en dat in de maatregelen voor economisch herstel risicobeoordelingen met het oog op corruptiebestrijding moeten worden geïntegreerd⁴¹.

³⁸ Richtlijn (EU) 2019/1937 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden. De omzettingstermijn is 17 december 2021.

³⁹ Greco (2020) Corruption risks and useful legal references in the context of COVID-19.

⁴⁰ In de landspecifieke aanbevelingen van 2020 werd voor verscheidene lidstaten benadrukt dat ononderbroken inspanningen om het raamwerk ter voorkoming en bestraffing van corruptie te versterken, van essentieel belang zijn om het herstel in de nasleep van de COVID-19-crisis veilig te stellen en om gelden en middelen doelmatig, verantwoord en transparant te kunnen toewijzen en verdelen.

⁴¹ OESO (2020) Policy measures to avoid corruption and bribery in the COVID-19 response and recovery.

Het risico op corruptie lijkt tijdens de pandemie te zijn toegenomen, met name door het toegenomen gebruik van versnelde en vereenvoudigde aanbestedingsprocedures, wat heeft geleid tot rechtstreekse gunningen of niet-concurrerende aanbestedingsprocedures. Als gevolg van deze uitzonderlijke omstandigheden hebben de audit- en controle instanties in verschillende lidstaten richtsnoeren uitgevaardigd om deze risico's aan te pakken, zoals in [Cyprus](#), [Portugal](#), [Frankrijk](#), [Italië](#) en [Litouwen](#), of gerichte audits uitgevoerd, zoals in [Oostenrijk](#) of [Roemenië](#).

3.3 Pluriformiteit en vrijheid van de media

De pluriformiteit en de vrijheid van de media zijn essentiële factoren voor de rechtsstaat, de democratische verantwoordingsplicht en de corruptiebestrijding. De lidstaten zijn verplicht een gunstig klimaat voor journalisten te waarborgen, hun veiligheid te beschermen en mediavrijheid en -pluriformiteit te bevorderen. Dit deel gaat over gebieden waarop politieke beslissingen en beleidsmaatregelen grote gevolgen kunnen hebben voor de mate waarin de media hun rol kunnen spelen.

Monitor voor de pluriformiteit van de media

De monitor voor de pluriformiteit van de media⁴² beoordeelt de risico's voor de vrijheid en de pluriformiteit van de media in alle lidstaten. Daarbij is er bijzondere aandacht voor vier gebieden: basisbescherming van de mediavrijheid, marktpluraliteit, politieke onafhankelijkheid en sociale inclusiviteit van de media. Volgens de meest recente resultaten van de monitor (MPM 2021) is de situatie ten opzichte van de MPM 2020 verslechterd wat drie kernindicatoren betreft: vrijheid van meningsuiting, bescherming van het recht op informatie en het beroep van journalist, en bescherming van journalisten. Opnieuw is de respons van verschillende regeringen op de COVID-19-pandemie van invloed geweest op dit resultaat. Hoewel de resultaten bevestigen dat niet alle regelgevende instanties voor de media als vrij van invloed kunnen worden beschouwd, wat zowel te maken heeft met de wijze waarop hun directie wordt benoemd als met hun taken, is er sprake van een lichte verbetering. Door de bank genomen vormt de transparantie inzake media-eigendom in de lidstaten nog steeds een middelgroot risico, dat te wijten is aan een gebrek aan doeltreffendheid van de wettelijke bepalingen en het feit dat informatie alleen aan overheidsinstanties wordt verstrekt, maar niet aan het publiek. Zoals in de landenhoofdstukken is uiteengezet, wordt om een aantal redenen de politieke onafhankelijkheid van de media als een gebied met een hoog risico beschouwd in dezelfde zes lidstaten als in de MPM 2020⁴³.

Lopende hervormingen ter versterking van de onafhankelijkheid van de regelgevende instanties voor de media

Nationale regelgevende instanties voor de media spelen een sleutelrol bij het handhaven van de pluriformiteit van de media. Bij de uitvoering van mediaspecifieke regelgeving en de

⁴² De monitor voor de pluriformiteit van de media van 2021 is een belangrijke bron voor het verslag over de rechtsstaat van 2021. De monitor voor de pluriformiteit van de media is een wetenschappelijk en holistisch instrument dat de gezondheid van media-ecosystemen documenteert en bedreigingen voor de pluriformiteit en de vrijheid van de media in de lidstaten en sommige kandidaat-lidstaten beschrijft. Het instrument wordt medegefinancierd door de Europese Unie en sinds 2013/2014 op regelmatige basis en op onafhankelijke wijze door het Centrum voor pluriformiteit en vrijheid van de media bijgehouden. De Commissie heeft ook andere bronnen gebruikt, zoals de World Press Freedom Index van Verslaggevers zonder grenzen (zie de verwijzingen in de landenhoofdstukken).

⁴³ Bulgarije, Hongarije, Malta, Polen, Roemenië en Slovenië.

besluitvorming inzake het mediabeleid zijn hun onafhankelijkheid van economische en politieke belangen van onmiddellijk belang voor de pluraliteit van de markt en de politieke onafhankelijkheid van het medialandschap, zoals in het verslag over de rechtsstaat van 2020 werd benadrukt. Alle lidstaten beschikken over wetgeving waarin de bevoegdheden en onafhankelijkheid van de regelgevende instanties voor de media zijn vastgelegd. De richtlijn audiovisuele mediadiensten⁴⁴ bevat specifieke vereisten die de onafhankelijkheid van de nationale media-autoriteiten versterken. Sinds de publicatie van het eerste verslag hebben sommige lidstaten, waaronder [België](#), [Bulgarije](#), [Griekenland](#), [Letland](#), [Luxemburg](#) en [Zweden](#), bij de omzetting van de richtlijn nieuwe wetgeving ingevoerd die geacht wordt hun regelgevende instanties voor de media nog onafhankelijker te maken. Andere lidstaten ([Tsjechië](#), [Cyprus](#), [Estland](#), [Frankrijk](#) en [Polen](#)) hebben dergelijke wetgeving aangekondigd of zijn begonnen met de opstelling ervan.

De functionele onafhankelijkheid en doeltreffendheid van sommige regelgevende instanties blijven een bron van zorg. Zo werd het werk van de regelgevende instantie in [Roemenië](#) gehinderd doordat er bij het verstrijken van eerdere mandaten geen nieuwe leden werden benoemd en er onvoldoende middelen waren. In [Spanje](#) en [Slovenië](#) werd ook de vrees uitgesproken dat de regelgevende instantie over onvoldoende middelen beschikte. Politieke invloed op het benoemingsproces en het ontbreken van doeltreffende waarborgen tegen politieke inmenging blijven in sommige lidstaten een punt van zorg, ook al is formele onafhankelijkheid in de wet verankerd. Dit is het geval in lidstaten als [Kroatië](#), [Malta](#), [Slowakije](#) en [Hongarije](#).

Verbeteringen en belemmeringen in verband met de transparantie van media-eigendom

Transparantie van media-eigendom is een essentiële voorwaarde voor een betrouwbare analyse van de pluraliteit van mediamarkten en stelt het publiek in staat de door de media verspreide informatie en meningen te beoordelen. Internationale normen⁴⁵ en EU-wetgeving⁴⁶ moedigen de lidstaten aan specifieke maatregelen op dit gebied te nemen. Sinds het vorige verslag is in [Griekenland](#) nieuwe wetgeving aangenomen om de transparantie van media-eigendom en de publieke beschikbaarheid van informatie over media-eigendom te bevorderen. In [Finland](#) verplicht nieuwe specifieke wetgeving aanbieders van mediadiensten ertoe informatie over hun eigendomsstructuur openbaar toegankelijk te maken. In verscheidene andere lidstaten wordt gewerkt aan wetten ter verbetering van de transparantie van media-eigendom en in enkele lidstaten is de toegankelijkheid van de informatie verbeterd. [Ierland](#) heeft bijvoorbeeld een doorzoekbare databank opgezet met informatie over media-eigendom, waardoor publiek toezicht wordt vergemakkelijkt. [Litouwen](#) zet een openbaar informatiesysteem op om informatie bekend te maken over eigendom en gaandeweg ook over inkomsten uit overheidsreclame.

In verscheidene lidstaten bestaat bezorgdheid over het gebrek aan transparantie van de uiteindelijke-eigendomsstructuren, met name als gevolg van praktische problemen bij het identificeren van de uiteindelijke eigenaars. [Slovenië](#) kent specifieke bepalingen inzake transparantie, maar er blijft reden tot zorg, omdat de uiteindelijke begunstigden niet altijd zijn terug te vinden in het mediaregister. [Tsjechië](#) heeft wetgeving aangenomen die openbare

⁴⁴ Richtlijn (EU) 2018/1808 van 14 november 2018.

⁴⁵ Aanbeveling CM/Rec(2018)11 van het Comité van ministers aan de lidstaten inzake pluriformiteit van de media en transparantie inzake media-eigendom.

⁴⁶ Artikel 5, lid 2, van Richtlijn (EU) 2018/1808 van 14 november 2018. De antiwitwasrichtlijnen (Richtlijn (EU) 2018/843 van 30 mei 2018 en Richtlijn (EU) 2015/849 van 20 mei 2015) bevatten ook algemene (niet-sectorale) verplichtingen inzake transparantie over de uiteindelijk begunstigden.

toegang waarborgt, via een register, tot een beperkte hoeveelheid eigendomsinformatie van alle bedrijven, waaronder die in de mediasector. Het blijft echter zorgwekkend dat het systeem mediabedrijven niet verplicht om hun volledige eigendomsstructuur openbaar te maken. Het gebrek aan transparantie van media-eigendom blijft een bron van zorg in [Bulgarije](#), aangezien gegevens over media-eigendom nog steeds niet volledig openbaar worden gemaakt.

Risico's uit het oogpunt van transparantie en eerlijke toewijzing van overheidsreclame

Transparante regels en eerlijke criteria verminderen het risico van favoritisme bij de verdeling van overheidsreclame. Wanneer dergelijke regels ontbreken, neemt het risico toe dat overheidsgeld op partijdige wijze aan specifieke mediakanalen wordt toegewezen en kan indirecte politieke invloed op de media worden uitgeoefend, waardoor de onafhankelijkheid ervan wordt ondermijnd.

In het verslag van 2020 werd vastgesteld dat veel lidstaten niet over specifieke wetgeving ter zake beschikken. Dit is nog steeds het geval, terwijl centrale of lokale overheden in een aantal lidstaten aanzienlijke bedragen bleven besteden aan reclame in de media. In [Oostenrijk](#) leiden de grote bedragen die worden besteed aan overheidsreclame in de media, tot aanhoudende bezorgdheid over de transparantie en billijkheid van de toewijzing daarvan en over de mogelijk ontoereikende aandacht voor mediapluriformiteit. Hoewel overheidsreclame in [Kroatië](#) gedeeltelijk gereguleerd is, gaan de betrokken gelden volgens belanghebbenden vaak ten koste van de politieke onafhankelijkheid van mediakanalen die economisch afhankelijk zijn van dergelijke financiering, met name op lokaal niveau. In [Bulgarije](#) gaat het gebrek aan wettelijke waarborgen voor een eerlijke en transparante toewijzing van overheidsreclame gepaard met bezorgdheid over de transparantie bij de toewijzing van publieke middelen aan mediakanalen. In [Hongarije](#) kan de regering door de toewijzing van overheidsreclame nog steeds indirect politieke invloed op de media uitoefenen. De staat is namelijk de grootste adverteerder van het land en het overgrote deel van de betrokken middelen gaat naar regeringsgezinde mediabedrijven. In [Polen](#) lijken reclamegelden van de overheid voornamelijk naar media te gaan die als regeringsgezind te boek staan.

Politieke druk op en beïnvloeding van de media

De kwetsbaarheden en risico's nemen toe wanneer de politieke onafhankelijkheid van de media wordt bedreigd, er geen regels tegen politieke inmenging zijn of wanneer het politieke actoren is toegestaan media te bezitten. Sinds de publicatie van het laatste verslag is in een aantal gevallen duidelijk politieke druk uitgeoefend op de media. In [Tsjechië](#) bleef de raad van toezicht op de televisie te maken krijgen met politieke controverses. In [Malta](#) zijn de twee belangrijkste politieke partijen eigenaar van hun eigen televisie- en radiozenders. Naar aanleiding daarvan is een constitutionele zaak aanhangig gemaakt om het desbetreffende deel van de Maltese omroepwet aan te vechten en op te komen tegen de wijze waarop de regels door de regelgevende instantie voor de media worden toegepast. In [Slovenië](#) beschouwen belanghebbenden mogelijke wijzigingen in de financiering van de publieke omroep en de druk op het nationale persagentschap als politiek gemotiveerd. In [Polen](#) is de mogelijke overname van een grote particuliere persgroep door een oliemaatschappij onder zeggenschap van de staat reden tot zorg over de mogelijke bedreiging van de pluriformiteit van de media. In [Bulgarije](#) blijft de politieke invloed op de media een punt van zorg, mede doordat er geen regels zijn die het politici en politieke partijen verbieden om mediakanalen te bezitten. In

[Hongarije](#) heeft de Mediaraad een aantal besluiten genomen die tot gevolg hadden dat een van de laatste onafhankelijke radiostations van Hongarije uit de lucht werd gehaald⁴⁷.

Toegang tot informatie is een belangrijk instrument voor de media, het maatschappelijk middenveld en het vertrouwen van het publiek

Willen de media, het maatschappelijk middenveld en de burgers in het algemeen hun rol kunnen spelen in het democratische debat en bij de controle van overheidsinstellingen, dan is het een fundamentele voorwaarde dat zij recht hebben op toegang tot informatie die in handen van de overheid is. In [Cyprus](#) is in 2020 nieuwe wetgeving tot vaststelling van het kader en de voorwaarden voor toegang tot openbare informatie vastgesteld en verscheidene andere lidstaten hebben zich voorgenomen om uitgebreide wetgeving in te voeren inzake de toegang tot informatie ([Oostenrijk](#)) of stellen mechanismen in voor bemiddeling bij klachten ([Nederland](#)). Hoewel de toegang tot informatie in alle lidstaten wettelijk is gewaarborgd, zijn er in veel gevallen nog praktische belemmeringen. In [Roemenië](#) blijkt uit regelmatig toezicht door de nationale autoriteiten dat de uitvoering verschilt naargelang de betrokken overheidsdienst en dat overheidsorganen onvoldoende prioriteit geven aan transparantiemaatregelen. Daarbij zijn de nalevingsniveaus voor lokale overheden het laagst. In [Kroatië](#) werd gewezen op tekortkomingen met betrekking tot de handhaving van besluiten van de gegevensbeschermingsautoriteit. In [Luxemburg](#) blijven de langdurige procedures voor de toegang tot officiële documenten een reden tot zorg. In [Denemarken](#) worden de bestaande beperkingen van het recht op toegang tot openbare dossiers besproken.

Journalisten beschermen tegen bedreigingen en aanvallen

Uit recente zaken die momenteel worden onderzocht, zoals de moord op de Griekse journalist Giorgios Karaivaz in april 2021 en de moord op de Nederlandse journalist Peter R. de Vries in juli 2021, blijkt dat er in de hele EU werk moet worden gemaakt van de veiligheid van journalisten. Veel journalisten worden nog steeds bedreigd en aangevallen, met name wanneer zij onderzoek doen naar criminaliteit en corruptie. In [Slowakije](#) is een aantal personen die betrokken waren bij de moord op onderzoeksjournalist Ján Kuciak en zijn verloofde (in 2018) veroordeeld en er loopt een proces tegen het vermeende brein. In [Malta](#) is het openbare onderzoek naar de moord op onderzoeksjournalist Daphne Caruana Galizia (in 2017) middels afgerond. Er heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan in de strafprocedures die verband houden met de moord.

In 2020 heeft het platform van de Raad van Europa ter bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten een recordaantal meldingen geregistreerd. Het betrof een stijging van 40 % ten opzichte van 2019⁴⁸. In 2020 heeft het platform Mapping Media Freedom⁴⁹ ook 280 schendingen van de mediavrijheid gemonitord. Daarbij ging het in totaal om 908 personen of media-entiteiten in 23 lidstaten. Deze schendingen omvatten intimidatie of emotionele mishandeling, juridische bedreigingen, fysiek geweld, aanvallen op eigendommen, haatzaaien, lastercampagnes en censuur. Fysieke aanvallen zijn met name gemeld in het kader van publieke protesten en in [Frankrijk](#), [Duitsland](#), [Griekenland](#) en [Polen](#) ondervonden journalisten agressie van manifestanten, maar in sommige gevallen ook van de politie. De onlinebedreigingen nemen in de hele EU toe, waarbij met name vrouwelijke journalisten en journalisten die tot een minderheid behoren, het doelwit zijn. Deze situatie is

⁴⁷ In juni 2021 heeft de Commissie een inbreukprocedure tegen Hongarije ingeleid naar aanleiding van het besluit van de Mediaraad om de aanvraag van Klubrádió voor het gebruik van een radiofrequentie af te wijzen.

⁴⁸ <https://rm.coe.int/final-version-annual-report-2021-en-wanted-real-action-for-media-freed/1680a2440e>.

⁴⁹ www.mappingmediafreedom.org

met name zorgwekkend wanneer politici of machtige prominenten dergelijke aanvallen inzetten. In [Slovenië](#) ging het bijvoorbeeld in een aantal geruchtmakende zaken om online intimidatie en bedreiging van journalisten door politici. In [Portugal](#) loopt een onderzoek in verband met een geval van politietoezicht, dat erop gericht was de bronnen van journalisten te identificeren en dat zonder rechterlijke machtiging werd uitgevoerd. In [Italië](#) betrof een recente melding het afluisteren van verschillende journalisten die zich bezighouden met migratiekwesties. Deze maatregel maakte deel uit van een onderzoek van de openbaar aanklager naar de betrekkingen tussen ngo's en mensenhandelaren

In verschillende lidstaten bestaan mechanismen voor praktische ondersteuning van journalisten die hulp nodig hebben. In [Nederland](#) is in 2021 het "PersVeilig"-project geëvalueerd, dat gericht is op het terugdringen van bedreigingen, geweld en agressie tegen journalisten. Daarbij zijn ook voorstellen voor verbeteringen gedaan. In [Italië](#) is in 2017 een coördinatiecentrum opgericht dat zich buigt over tegen journalisten gerichte daden. Dit geldt nog steeds als beste praktijk op EU-niveau. Andere lidstaten overwegen nieuwe wettelijke waarborgen voor de bescherming van journalisten in te voeren. In [Finland](#) plant de regering wijzigingen in het wetboek van strafrecht om de vervolging van onwettige bedreigingen en van belaging van kwetsbare slachtoffers (zoals freelancejournalisten) te vergemakkelijken en voor gendergerelateerde misdrijven in strengere straffen te voorzien teneinde haatzaaiende uitlatingen tegen vrouwelijke journalisten aan te pakken. [Zweden](#) onderneemt ook stappen om de bescherming van journalisten te verbeteren, als onderdeel van de lopende herziening van de strafrechtelijke bescherming voor bepaalde essentiële maatschappelijke functies.

Strategische rechtszaken ter ontmoediging van publieksparticipatie (*strategic lawsuits against public participation*, SLAPP's) zijn een bijzondere vorm van intimidatie tegen journalisten en anderen die betrokken zijn bij de bescherming van het openbaar belang. Vaak gaat dit soort rechtszaken gepaard met fysieke bedreigingen en in verschillende lidstaten vormen zij een zorgwekkend verschijnsel. Zo had het uitgebreide gebruik van SLAPP's in [Kroatië](#) een grote impact op met name kleinere of lokale mediakanalen en op freelancejournalisten. In andere landen, zoals [Polen](#), heeft de nieuwsmediagemeenschap een toename vastgesteld van het aantal intimiderende rechtszaken tegen journalisten, in samenhang met brieven waarin journalisten en redacties worden gemaand om kritische berichtgeving over bedrijven of overheidsinstellingen te staken. Dit lijkt met name gevolgen te hebben voor kleinere nieuwsmedia en freelancers, doordat een gereede kans op zelfcensuur ontstaat.

De gevolgen van de pandemie voor de mediavrijheid en -pluriformiteit

De nieuwsmedia in Europa vervulden een cruciale functie door de burgers tijdens de COVID-19-pandemie op de hoogte te houden. De vraag naar op feitelijkheid gecontroleerde informatie en nieuws is aanzienlijk toegenomen, zoals ook is vastgesteld in het actieplan van de Commissie voor de audiovisuele sector en de media⁵⁰. Tegelijkertijd leidde de pandemie tot ernstige economische uitdagingen voor de mediasector en voor individuele journalisten en mediamedewerkers.

Volgens verschillende landenhoofdstukken hebben mediabedrijven te maken met ongekende verliezen aan inkomsten, liquiditeitsproblemen en zelfs met faillissement en sluiting. Regionale en lokale media lijken het hardst te zijn getroffen, waardoor in sommige lidstaten grote gebieden het nu zonder lokale nieuwsmedia moeten stellen. In verschillende lidstaten kregen individuele journalisten te maken met verslechterende economische en arbeidsomstandigheden. De werkloosheid in de sector is toegenomen en veel

⁵⁰ COM(2020) 784 final.

mediaprofessionals en journalisten – vooral degenen die te maken hebben met onzekere arbeidsvoorwaarden of freelancer zijn – hebben geen inkomen meer. Dit alles heeft hen gevoeliger gemaakt voor druk.

Om de gevolgen van de pandemie tegen te gaan en op te vangen, heeft ongeveer de helft van alle lidstaten specifieke steunregelingen voor de media ingevoerd, waarbij voornamelijk middelen of subsidies worden verstrekt aan alle of sommige mediasectoren. Dergelijke regelingen golden nadrukkelijk ook voor lokale media in lidstaten als [Estland](#), [Zweden](#), [Finland](#), [Denemarken](#), [Nederland](#), [Frankrijk](#) en [Italië](#). Verscheidene lidstaten, waaronder [Cyprus](#), [Litouwen](#), [Portugal](#) en [Roemenië](#), paarden ondersteuning van de media aan voorlichting door overheidsreclames te plaatsen in het kader van COVID-19-campagnes. In sommige landen kwamen journalisten in aanmerking voor algemene werkloosheidssteun ([Ierland](#)), terwijl de situatie in andere lidstaten vaak moeilijk bleek voor freelancejournalisten. Het merendeel van deze maatregelen werd door de belanghebbenden in de mediawereld toegejuicht, ofschoon er kanttekeningen werden geplaatst bij bepaalde aspecten, bv. inzake de transparantie ([Malta](#)), de billijkheid van de verdelingscriteria ([Oostenrijk](#)) of de mogelijke gevolgen voor het vertrouwen van de burger in de media ([Roemenië](#)).

De gevolgen van de pandemie voor de media noch de maatregelen die zijn genomen om die gevolgen te beperken, zijn echter louter economisch van aard. Een reeks beperkingen ter bestrijding van de pandemie bemoeilijkte het werk van journalisten en belemmerde soms hun toegang tot openbare informatie. Hoewel er doorgaans alleen in de allereerste fasen van de pandemie sprake was van verstoringen of afwijkingen van de regels inzake toegang tot informatie (bv. in [Spanje](#) en [Italië](#)), werd in lidstaten als [Hongarije](#) tijdens de pandemie de toegang tot openbare informatie door noodmaatregelen beperkt. Dat maakte het lastiger voor onafhankelijke mediakanalen om tijdig toegang tot dergelijke informatie te krijgen. In sommige lidstaten stuitte journalisten ook nog steeds op belemmeringen wat betreft de toegang tot locaties of op selectieve toegang tot online- of fysieke persconferenties. In [Polen](#) dreigt het recht van toegang tot openbare informatie verder aan banden te worden gelegd, als gevolg van een lopende grondwettelijke klacht. Daarnaast heeft de pandemie geleid tot opschorting van de bestuursrechtelijke uiterste termijnen, waardoor de toegang tot openbare informatie wordt beperkt of vertraagd. In [Roemenië](#) leek de pandemie te worden aangevoerd als rechtvaardiging om de verstrekking van informatie te vertragen of te weigeren. Ook werden gegevensbeschermingsregels gebruikt om de toegang te beperken. Daarentegen stelde een aantal andere lidstaten, waaronder [Litouwen](#) en [Nederland](#), journalisten vrij van de COVID-19-reisverboden, zodat zij de gebeurtenissen op de voet konden blijven volgen en persoonlijk verslag konden blijven doen.

3.4 Andere institutionele kwesties in verband met controlemechanismen

Een democratische rechtsstaat is gebaseerd op een institutioneel evenwicht tussen de staatsorganen. Daarbij wordt hun werking, samenwerking en wederzijdse controle gewaarborgd, zodat elke overheidsinstantie bij het uitoefenen van macht onder toezicht staat van andere instanties, overeenkomstig de politieke en juridische traditie van elke lidstaat. Bij die controles en waarborgen is ook een sleutelrol weggelegd voor het maatschappelijk middenveld.

In dit deel worden belangrijke ontwikkelingen met betrekking tot dergelijke controlemechanismen behandeld. Het gaat daarbij onder meer om het voorbereiden, vaststellen en herzien van wetgeving en om de rol van onafhankelijke autoriteiten bij het waarborgen van de rechtsstaat. Onderliggende thema's zijn in dat verband de kwaliteit van

het openbaar bestuur en de wijze waarop autoriteiten de wet toepassen en rechterlijke beslissingen ten uitvoer leggen. In een klimaat dat gunstig is voor het maatschappelijk middenveld, is ruimte voor debat en voor controle op de macht. Wanneer het maatschappelijk middenveld in zijn bewegingsruimte wordt beknot, is dat een teken dat de rechtsstaat in gevaar komt. In dit deel wordt ook ingegaan op ontwikkelingen met betrekking tot de rechtsregels op grond waarvan COVID-19-maatregelen zijn genomen, en op de rol van parlementen, constitutionele hoven, rechtbanken en ombudsdiensten.

Constitutionele hervormingen en debatten ter versterking van institutionele controlemechanismen

Er is verdere vooruitgang geboekt bij de in het vorige verslag genoemde constitutionele hervormingsprocessen ter versterking van de waarborgen en de controlemechanismen. In [Cyprus](#) behandelt het parlement momenteel een voorstel tot oprichting van een afzonderlijk grondwettelijk hof dat de grondwettigheidstoetsing van wetten zou overnemen van het Hooggerechtshof. In [Malta](#) is de grondwets-hervorming inzake de benoemingen in bepaalde onafhankelijke commissies afgerond. Wat betreft de constitutionele conventie, die de rol van het parlement zou versterken, verloopt de vooruitgang echter traag. In [Luxemburg](#) zal de eerder aangekondigde constitutionele hervorming niet worden doorgezet: de aanpak bestaat er nu in gerichte wijzigingen aan te brengen op specifieke punten, bijvoorbeeld met betrekking tot de Raad voor de rechtspraak. In [Nederland](#) vinden uitvoerige debatten plaats over de werking van de controlemechanismen, naar aanleiding van een parlementair onderzoek naar de toepassing van het stelsel van toelagen voor kinderopvang.

Om bij te dragen tot de ontwikkeling van een evenwichtig systeem, houdt een aantal lidstaten rekening met verschillende meningen en expertise, waaronder die van internationale deskundigenorganen zoals de Commissie van Venetië. De Commissie beschouwt dit als een constructieve aanpak.

Inclusiviteit, kwaliteit en transparantie van wetgeving blijven een uitdaging

Een aantal lidstaten onderneemt stappen om de processen voor de ontwikkeling van empirisch onderbouwd beleid verder te verbeteren. Dat streven geldt met name de raadpleging van en het overleg met belanghebbenden, om ervoor te zorgen dat wetgeving het resultaat is van een brede maatschappelijke discussie. In [Frankrijk](#) was er de burgerconventie voor het klimaat – een innovatief project dat veel aandacht en belangstelling kreeg van andere lidstaten. In [Portugal](#) is het parlement met maatregelen gekomen om de transparantie en de kwaliteit van de wetgeving te verbeteren. In [Griekenland](#) wordt gewerkt aan een nieuw kader voor het beoordelen van het effect en de kwaliteit van wetsontwerpen. Belanghebbenden melden dat de kwaliteit is verbeterd en dat het aantal niet-gerelateerde lastminute-aanpassingen in het parlement aanzienlijk is teruggedrongen. In [Estland](#), [Letland](#) en [Oostenrijk](#) worden momenteel stappen ondernomen om burgers en belanghebbenden nauwer bij de beleidsvorming te betrekken. In [Spanje](#) is een nieuw vierde plan voor een open overheid (2020-2024) goedgekeurd om de banden tussen burgers en overheid te versterken en de burgers nauwer bij de ontwikkeling van het overheidsbeleid te betrekken.

Uit de dialoog met belanghebbenden is gebleken dat het in een aantal lidstaten lastig is om te waarborgen dat de regels inzake inclusiviteit, transparantie en kwaliteit van het wetgevingsbeleid in de praktijk systematisch worden toegepast. In [Slowakije](#) hebben belanghebbenden hun bezorgdheid geuit over het ontbreken van een breed en geïnformeerd debat over de belangrijkste kenmerken van de recente constitutionele hervorming. Ook betreurden zij dat de autoriteiten zich niet door de Commissie van Venetië hebben laten adviseren over hun justitiële en constitutionele hervorming. In [Tsjechië](#) is een groot aantal

spoedprocedures gemeld. Belanghebbenden hebben bedenkingen geuit over het feit dat deze procedures ook zijn gebruikt voor handelingen die geen verband hielden met de aanpak van de pandemie. In [Frankrijk](#) is het aantal versnelde procedures in het parlement aanzienlijk toegenomen, wat gevolgen heeft voor de raadpleging van belanghebbenden en voor de parlementaire werkzaamheden. In [België](#) ondervindt de Raad van State problemen bij het geven van adviezen over ontwerpwetgeving. Dit komt zowel doordat er onvoldoende middelen zijn als door de raadplegingstermijnen die dikwijls worden verkort.

In enkele lidstaten heeft het wetgevingsproces aanleiding gegeven tot bezorgdheid over de rechtsstaat. In [Hongarije](#) blijven frequente en plotselinge wetswijzigingen de voorspelbaarheid op het gebied van de regelgeving ondermijnen, en in sommige gevallen is het tempo waarmee nieuwe wetgeving wordt vastgesteld, nog versneld. In [Polen](#) wordt nog steeds wetgeving versneld aangenomen. Daarbij gaat het onder meer om belangrijke structurele hervormingen van het gerechtelijk apparaat, zoals de recente wijzigingen van de wet inzake het Hooggerechtshof. In [Bulgarije](#) blijft het zorgwekkend dat belangrijke wetswijzigingen worden aangebracht door middel van wijzigingen in andere, niet-gerelateerde rechtshandelingen, waardoor de vereisten van openbare raadpleging en effectbeoordeling worden omzeild. In [Roemenië](#) blijft bezorgdheid bestaan over de stabiliteit en voorspelbaarheid van de wetgeving, aangezien wetgeving vaak wordt gewijzigd en de daaruit voortvloeiende wetten tegenstrijdig kunnen zijn. Niettemin heeft het parlement tijdens deze zittingsperiode bemoedigende signalen afgegeven.

Belangrijke ontwikkelingen met betrekking tot de functie van de grondwettelijke en hooggerechtshoven in de controlemechanismen

Grondwettelijke en hooggerechtshoven spelen een sleutelrol in het stelsel van controlemechanismen. De ontwikkelingen in sommige lidstaten geven echter aanleiding tot bezorgdheid. In [Slowakije](#) sluit de grondwets hervorming van december 2020 uitdrukkelijk de bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof om constitutioneel recht te toetsen uit. Deze specifieke hervorming wordt nu opnieuw getoetst door het Grondwettelijk Hof. In [Hongarije](#) is bezorgdheid geuit over de rol die het Grondwettelijk Hof speelt door definitieve rechterlijke beslissingen te toetsen en zodoende te fungeren als een aanvullend niveau van beroep. Het hof doet namelijk uitspraken ten gronde, als een gewoon hof van beroep, terwijl het geen deel uitmaakt van het justitieel stelsel. Dit roept vragen op over de rechtszekerheid.

Een aantal recente ontwikkelingen heeft ook aanleiding gegeven tot bezorgdheid over het beginsel van voorrang van het EU-recht. Eerbiediging van de rechtsstaat en de gelijkheid van de lidstaten in de EU vereist dat het EU-recht voorrang heeft op het nationale recht en dat de uitspraken van het HvJ-EU bindend zijn voor alle autoriteiten van de lidstaten, met inbegrip van de nationale rechtbanken. Op 9 juni 2021 heeft de Commissie besloten een inbreukprocedure tegen [Duitsland](#) in te leiden wegens schending van het beginsel van voorrang van het EU-recht in verband met het arrest van het Duits Grondwettelijk Hof van 5 mei 2020⁵¹. In [Polen](#) is deze uitspraak aangegrepen om te betwisten dat het HvJ-EU bevoegd is zaken te behandelen die verband houden met rechterlijke onafhankelijkheid en de regering wil dat het Poolse Constitutioneel Hof verklaart dat de Poolse grondwet voorrang heeft op EU-recht. Op 14 juli 2021 oordeelde het Grondwettelijk Hof dat voorlopige beslissingen van het HvJ-EU die van invloed zijn op de organisatie van Poolse rechtbanken niet verenigbaar zijn met de Poolse grondwet⁵². Op 16 juli 2021 heeft de president van het Poolse Hooggerechtshof een decreet ingetrokken waarmee uitvoering was gegeven aan een eerdere

⁵¹ Arrest van het Federaal Grondwettelijk Hof van 5 mei 2020, 2 BvR 859/15.

⁵² Zaak P 7/20, aangespannen door de tuchtkamer van het Hooggerechtshof.

beslissing van het HvJ-EU waarbij het land was gelast om tuchtprocedures van de tuchtkamer van het Hooggerechtshof tegen rechters op te schorten⁵³. In [Frankrijk](#) heeft een uitspraak van de Raad van State over de bewaring van gegevens aanleiding gegeven tot bezorgdheid over de wisselwerking ervan met de rechtsorde van de EU⁵⁴. In [Roemenië](#) besliste het Grondwettelijk Hof de bevindingen van een prejudiciële beslissing van het HvJ-EU niet te aanvaarden. Ook trok het hof het beginsel van voorrang van het EU-recht in twijfel, hetgeen een belangrijke belemmering kan vormen voor de rechterlijke instanties die de in de prejudiciële beslissing vastgestelde Unierechtelijke vereisten moeten toepassen wanneer zij uitspraak doen.

De sleutelrol van de ombudspersoon en de nationale mensenrechteninstellingen

De ombudspersoon en de nationale mensenrechteninstellingen spelen een belangrijke rol bij het waarborgen van controlemechanismen, het verdedigen van het recht op behoorlijk bestuur en eerlijke behandeling, en het wijzen op schendingen van de grondrechten. In [Nederland](#) was de nationale ombudsman een van de eersten die de overheid attendeerde op oneerlijke behandeling in verband met de terugbetaling van kindertoelagen. Ook uitte hij kritiek op een gebrek aan follow-up door de overheid. In [Griekenland](#) zijn de bevoegdheden van de ombudsdienst versterkt, met name wat betreft het onderzoeken van gevallen van willekeur door rechtshandavingsinstanties. De dienst is ook opgetreden in gevallen van schendingen van de grondrechten⁵⁵. In [Malta](#) heeft een grondwetsherziening de regels inzake benoeming, schorsing en ontslag van de ombudspersoon versterkt. De nieuwe regels zullen voor het eerst worden toegepast bij de benoeming van een nieuwe ombudspersoon, die nog niet is afgerond.

In sommige lidstaten zijn de benoeming en het ontslag van de ombudspersoon het onderwerp geweest van politieke en juridische geschillen. In [Polen](#) bleef de ombudspersoon een sleutelrol spelen bij het waarborgen van de rechtsstaat. Toen het mandaat van de laatste ombudspersoon in 2020 eindigde, bleef de betrokkene aan, omdat er geen politiek akkoord kon worden bereikt over een vervanger. In juli 2021 heeft de vertrekkende ombudspersoon zijn functie neergelegd, na een besluit van het Grondwettelijk Hof; de parlementaire procedures wijzen nu op een benoeming met steun over de partijgrenzen heen⁵⁶. In [Roemenië](#) oordeelde het Grondwettelijk Hof dat het besluit van het parlement om de tijdens een eerdere parlementaire zittingsperiode benoemde ombudspersoon te ontslaan, ongrondwettelijk was, waarna zij in haar functie werd hersteld.

Maatschappelijke organisaties als essentiële actoren voor de rechtsstaat

In de meeste lidstaten is het klimaat voor het maatschappelijk middenveld gunstig en geldt het maatschappelijk middenveld nog steeds als open⁵⁷. Bovendien verleenden de autoriteiten in sommige lidstaten extra financiële steun aan maatschappelijke organisaties. In [Estland](#) is

⁵³ https://www.sn.pl/en/actualities/SitePages/Actualities.aspx?ItemSID=31-0d89abd2-8bba-4029-999a-feb44dcfa88b&ListName=current_events.

⁵⁴ Overigens wees de Raad van State in dit laatste arrest, onder verwijzing naar het bindende karakter van de arresten van het Hof van Justitie, het verzoek van de regering af om na te gaan of een uitspraak van het HvJ-EU in strijd zou kunnen zijn met het beginsel van bevoegdheidstoedeling en de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en haar lidstaten. Een dergelijk verzoek is op zichzelf al problematisch.

⁵⁵ Daarbij werd met name het toenemende aantal aantijgingen over terugdringing van migranten aan de buitengrenzen onderzocht.

⁵⁶ Volgens de Poolse grondwet wordt de ombudspersoon voor vijf jaar benoemd door het parlement. Het Grondwettelijk Hof achtte het strijdig met de grondwet dat de ombudspersoon zijn functie ook na de in de grondwet vastgelegde termijn van vijf jaar bleef vervullen.

⁵⁷ Volgens een evaluatie van de ngo Civicus, op basis van een schaal met vijf categorieën: open, gekrompen, belemmerd, onderdrukt en gesloten.

een nieuw regeringsprogramma voor 2021-2024 opgezet om een strategisch partnerschap tussen maatschappelijke organisaties en overheidsinstellingen uit te bouwen. In verschillende lidstaten investeert het maatschappelijk middenveld op het gebied van de rechtsstaat inmiddels meer in werk aan de basis.

In sommige lidstaten kampen maatschappelijke organisaties echter met ernstige problemen. Voorbeelden hiervan zijn opzettelijke bedreiging door de autoriteiten (onder meer met financiële beperkingen of controles), ontoereikende bescherming tegen respectievelijk fysieke of verbale aanvallen, willekeurige besluiten en SLAPP's. Ook gebeurt het dat de grondrechten die het werk van het maatschappelijk middenveld garanderen, minder goed worden beschermd. Zo wordt in [Hongarije](#) nog steeds druk uitgeoefend op maatschappelijke organisaties die de regering kritisch gezind zijn. En hoewel de wet inzake transparantie over buitenlandse financiering van maatschappelijke organisaties naar aanleiding van het arrest van het HvJ-EU is ingetrokken, zijn er nieuwe maatregelen ingevoerd. In [Polen](#) zijn ngo's die kritiek hebben op het overheidsbeleid, het mikpunt van pesterij en intimidatie door overheidsinstanties en ambtenaren. In [Griekenland](#) doet het registratieproces voor ngo's die actief zijn op het gebied van asiel, migratie en sociale inclusie, nog steeds vragen rijzen. Hoewel enige vooruitgang is geboekt, zijn de problemen met betrekking tot registratie ook een punt van zorg in [Cyprus](#). In [Malta](#) hebben maatschappelijke organisaties hun bezorgdheid geuit over nieuwe regels voor fondsenwerving waardoor het moeilijker zou worden voor verenigingen om hun activiteiten uit te voeren. In [Slowakije](#) geven verbale aanvallen van overheidsinstanties en politici op activisten en maatschappelijke organisaties, alsook een beperking van de overheidsmiddelen voor organisaties die gendergelijkheid bevorderen, aanleiding tot bezorgdheid over de eerbiediging van de democratische rol van het maatschappelijk middenveld. In [Frankrijk](#) en [Spanje](#) bestaat, wat betreft de vrijheid van meningsuiting en van informatie en van het recht om te betogen, zorg over het effect dat wetgeving inzake openbare veiligheid heeft op het werk van maatschappelijke organisaties.

De impact van de COVID-19-pandemie op de controlemechanismen en openbare debatten

Voor het vaststellen van COVID-19-maatregelen, waaronder beperkingen van de grondrechten, waren er verschillende wetgevingsscenario's: een grondwettelijke noodregeling, een nieuwe noodregeling die specifiek is voor de pandemie, volksgezondheidswetgeving of in het geheel geen bijzondere regeling. Deze wettelijke regelingen werden in de loop der tijd vaak gewijzigd. In [Nederland](#) en [Zweden](#) werden de regelingen bijvoorbeeld versterkt om de beperkende maatregelen van een gedegen rechtsgrondslag te voorzien. In [België](#) is een "pandemiewet" aangenomen die een nieuwe rechtsgrondslag voor noodmaatregelen biedt. In een aantal lidstaten werd de grondwettigheid van de noodregelingen en de volksgezondheidswetgeving getoetst. In [Slowakije](#) heeft het Grondwettelijk Hof de noodregeling aan het begin en bij de verlenging getoetst, en in beide gevallen bevestigd dat de regeling in overeenstemming is met de grondwet. In de meeste lidstaten hebben de speciale regelingen een einddatum en een groot aantal van de regelingen is reeds in het voorjaar van 2021 geëindigd of eindigt binnenkort.

Uit regelmatige debatten over de verlenging van de noodregelingen is gebleken dat de parlementen democratisch toezicht blijven uitoefenen. Het parlementaire toezicht op individuele COVID-19-maatregelen varieerde. In [Italië](#) hebben alle wetsbesluiten die de regering met spoed aanneemt, onmiddellijk effect, maar moeten zij wel binnen 60 dagen door het parlement in wet worden omgezet. In [Finland](#) zijn alle noodmaatregelen onderworpen aan goedkeuring door het parlement en aan toetsing aan de grondwet door de kanselier van justitie en de Commissie voor constitutionele wetgeving. In [Portugal](#) is een parlementaire ad-hoccommissie belast met het toezicht op de pandemiemaatregelen en moet de regering

verslag uitbrengen over elke fase van de noodtoestand, zodat het parlement ook controle achteraf kan uitoefenen.

In een aantal lidstaten werd het parlementair toezicht op de COVID-19-maatregelen mettertijd verscherpt. In [Duitsland](#) gebeurde dit door de invoering van een standaardlijst van maatregelen die bij verordening kunnen worden genomen. [Oostenrijk](#) heeft bepaald dat restrictievere verordeningen door het parlement moeten worden gevalideerd voordat zij in werking treden, en in de tijd beperkt moeten zijn. Verder is de raadplegingsplicht aangescherpt. In [Kroatië](#) heeft het parlement verzocht om drie keer per jaar een verslag over de COVID-19-maatregelen in te dienen. In [Denemarken](#) werd in februari 2021 nieuwe wetgeving aangenomen, die in verscherpte parlementaire controle voorziet. Daarbij werd met name een speciale parlementaire commissie belast met de toetsing van uitvoeringsbesluiten.

Het functioneren van de parlementen zelf werd ook beïnvloed door de pandemie. De meeste parlementen hebben echter hun reglement van orde aangepast om ervoor te zorgen dat debatten, stemmingen en adequate vertegenwoordiging mogelijk bleven, ook als er volgens de regels minder mensen aanwezig mochten zijn en parlementsleden zichzelf moesten isoleren. Sommige lidstaten, waaronder [Letland](#), hadden reeds zeer goed ontwikkelde IT-platforms die een betere overgang mogelijk maakten.

Het toezicht op de wettigheid, rechtvaardiging en evenredigheid van COVID-19-maatregelen door de rechter is een essentieel tegenwicht geweest voor de bevoegdheid van de overheid om besluiten te nemen die de grondrechten van burgers onevenredig zouden kunnen aantasten. In [Estland](#) bevatten alle besluiten van de regering in verband met COVID-19 informatie over de wijze waarop zij juridisch kunnen worden aangevochten. In een aantal gevallen hebben burgers een zaak aangespannen bij de bestuursrechter. In [Duitsland](#) zijn de maatregelen onderworpen aan een volledige rechterlijke toetsing, die hoofdzakelijk is verricht door de hoogste bestuursrechtbanken en de grondwettelijke hoven van de deelstaten. Eind 2020 waren meer dan 6 000 zaken geregistreerd. In [Frankrijk](#) heeft de Raad van State arrest gewezen in veel spoedprocedures die waren ingesteld om het beheer van de pandemie door de regering aan te vechten. Daarbij is een aantal maatregelen gelast en handelingen opgeschort, met name in verband met de grondrechten. In [Polen](#) zijn de rechtbanken van oordeel dat bepaalde maatregelen onwettig zijn, aangezien de Poolse grondwet uitdrukkelijk bepaalt dat grondrechten en fundamentele vrijheden alleen mogen worden ingeperkt in het kader van een noodtoestand (die niet was uitgeroepen).

Onafhankelijke autoriteiten hebben tijdens de pandemie een actieve rol gespeeld door de impact van de specifieke maatregelen op de grondrechten te beoordelen en de autoriteiten zo nodig te waarschuwen. In [Frankrijk](#) heeft de nationale mensenrechtencommissie COVID-19-maatregelen onderzocht en verschillende adviezen gepubliceerd. In [Litouwen](#) beoordeelden parlementaire ombudspersonen of noodmaatregelen in overeenstemming waren met de grondrechten en fundamentele vrijheden. In [Ierland](#) heeft de Ierse Commissie voor de rechten van de mens en gelijke behandeling aanbevolen de COVID-19-maatregelen met kortere periodes te verlengen en de maximale duur van elke verlenging wettelijk vast te leggen.

Maatschappelijke organisaties werden getroffen door de pandemie, niet alleen vanwege de beperkingen van de vrijheid van verplaatsing en de vrijheid van vergadering, maar ook wat hun financiering betreft. De betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij het ontwerp en de uitvoering van COVID-19-maatregelen was over het algemeen zeer beperkt. In [Oostenrijk](#) heeft de regering geprobeerd om de dialoog met het maatschappelijk middenveld verder uit te bouwen, met name door organisaties te raadplegen over de tijdens de pandemie toegekende steun.

In sommige lidstaten wordt in het licht van de opgedane ervaringen al nagedacht over (constitutionele) veranderingen om beter voorbereid te zijn op toekomstige crises. In [Finland](#) heeft de Commissie constitutionele wetgeving verzocht om een grondige herziening van de wetgeving inzake noodbevoegdheden na het einde van de pandemie. In [Zweden](#) zal een onderzoekscommissie worden ingesteld om na te gaan of in de grondwet bepalingen inzake een noodtoestand in vredetijd moeten worden opgenomen. In [Italië](#) stelde de Senaat voor een uit beide kamers samengestelde speciale adviescommissie op te richten, zodat het parlement in noodsituaties een centrale rol kan spelen. In [Hongarije](#) zal een grondwetswijziging de bevoegdheden van de regering met betrekking tot bijzondere rechtsregelingen per juli 2023 beperken. De huidige grondwettelijke noodregeling, die de regering uitgebreide bevoegdheden verleent, geldt nog steeds en blijft van kracht totdat de regering besluit deze te beëindigen.

4. ONTWIKKELINGEN EN MAATREGELEN OP EU-NIVEAU OP HET GEBIED VAN DE RECHTSSTAAT

Het afgelopen jaar stond de rechtsstaat opnieuw hoog op de agenda van de EU. De publicatie van het eerste jaarverslag over de rechtsstaat in september 2020 werd gevolgd door belangrijke debatten in het Europees Parlement en de Raad. Er werd overlegd met het maatschappelijk middenveld en de lidstaten, met inbegrip van de nationale parlementen. Deze ontwikkelingen op EU-niveau kunnen worden gezien als een geleidelijke consolidatie van de verrechtsstatelijking langs verschillende assen: de interinstitutionele dialoog, de dialoog met en tussen de lidstaten, de dialoog met belanghebbenden en internationale samenwerking. Tegelijkertijd zijn de werkzaamheden ter handhaving van de rechtsstaat voortgezet bij het HvJ-EU, waarbij de Commissie haar rol als hoedster van de Verdragen heeft vervuld door middel van inbreukprocedures. Het rechtsstatelijk instrumentarium werd ook verder ontwikkeld nadat overeenstemming was bereikt over een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de EU-begroting.

Versterking van de interinstitutionele respons

Een belangrijke doelstelling van het verslag over de rechtsstaat bestond erin de aandacht te vestigen op rechtsstatelijke kwesties en daarover een open discussie tussen de lidstaten te bevorderen. Zoals in het verslag van 2020 werd opgemerkt⁵⁸, heeft een evaluatie van de eigen jaarlijkse dialoog over de rechtsstaat van de Raad in 2019 geleid tot een brede consensus over de noodzaak deze dialoog te versterken op basis van het verslag van de Commissie. In dat kader organiseerde het voorzitterschap in het najaar van 2020 een proces in twee fasen, nl. een horizontale bespreking van de algemene ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat en een afzonderlijke landspecifieke bespreking waarbij eerst werd gekeken naar vijf lidstaten⁵⁹ in het bijzonder, op basis van het verslag over de rechtsstaat. In het voorjaar van 2021 werd de landspecifieke dialoog voortgezet en uitgebreid met nog eens vijf lidstaten⁶⁰. Dit is het begin van een jaarlijkse cyclus voor bespreking in de Raad Algemene Zaken. Het huidige voorzitterschap heeft aangekondigd dat het deze aanpak in de tweede helft van 2021 zal voortzetten. Uit de besprekingen in de Raad is gebleken dat de lidstaten er duidelijk belang bij hebben ontwikkelingen en beste praktijken uit te wisselen en op inclusieve en constructieve wijze bij te dragen tot het voorkomen van problemen. Tegelijkertijd zijn in

⁵⁸ Verslag over de rechtsstaat 2020, blz. 25.

⁵⁹ België, Bulgarije, Tsjechië, Denemarken en Estland.

⁶⁰ Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk en Ierland. In het algemeen volgt de selectie van landen de protocollaire volgorde, behalve dat Duitsland tijdens zijn voorzitterschap door Estland is vervangen.

verschillende Raadsformaties ook thematische vergaderingen over rechtsstatelijke kwesties gehouden, onder meer om goede praktijken uit te wisselen.

De rol die het Europees Parlement speelt bij het debat over de rechtsstaat heeft ook het afgelopen jaar aan belang gewonnen. In oktober 2020 heeft het Parlement een resolutie aangenomen waarin de Commissie en de Raad werd verzocht in onderhandeling te treden over een interinstitutioneel akkoord over de versterking van de waarden van de Unie⁶¹. De Commissie verwelkomde de resolutie en is het volledig eens met het Europees Parlement dat het van belang is het vermogen van de EU te versterken om de gemeenschappelijke waarden van de EU te monitoren en te handhaven. Het jaarlijkse verslag over de rechtsstaat speelt in dit verband een belangrijke rol en heeft betrekking op kwesties die ook rechtstreeks van belang zijn voor andere waarden van de Unie, zoals democratie en grondrechten. Daarbij zijn er raakvlakken met de werkzaamheden in verband met het actieplan voor de Europese democratie, de ondersteuning van het Handvest van de grondrechten en de bevordering van een Unie van gelijkheid. De evoluerende dialoog tussen de instellingen over de rechtsstaat moet in deze bredere context worden gezien en zal de komende jaren verder worden ontwikkeld. Het Europees Parlement heeft een resolutie aangenomen waarin het verslag over de rechtsstaat 2020 wordt verwelkomd, en herhaalde zijn eerdere verzoeken om verbeteringen, waaronder met name de toevoeging van landspecifieke aanbevelingen⁶². De Commissie is ingenomen met de resolutie en zal er zorgvuldig rekening mee houden bij de voorbereiding van toekomstige verslagen. De Commissie blijft zich inzetten voor een verdieping van de dialoog met het Europees Parlement.

Wat de situatie in specifieke lidstaten betreft, heeft het Europees Parlement het afgelopen jaar resoluties aangenomen over de situatie van de rechtsstaat in Bulgarije, Malta en Polen⁶³. De monitoringgroep voor democratie, de rechtsstaat en de grondrechten⁶⁴ van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE) van het Europees Parlement heeft een belangrijke rol gespeeld bij het verdiepen van het debat over de rechtsstaat in het Europees Parlement. De monitoringgroep heeft van gedachten gewisseld over de situatie in Bulgarije, Malta, Polen, Slowakije en Slovenië, over een specifiek geval in België en over de ruimte voor het maatschappelijk middenveld in de EU. De monitoringgroep heeft ook actief de situatie in de Unie met betrekking tot COVID-19-gerelateerde maatregelen gevolgd⁶⁵.

Tot slot hebben het Europees Economisch en Sociaal Comité, via zijn ad-hocgroep Grondrechten en de rechtsstaat⁶⁶, en het Comité van de Regio's, via zijn commissie

⁶¹ Resolutie van het Europees Parlement van 7 oktober 2020 over de instelling van een EU-mechanisme voor democratie, de rechtsstaat en grondrechten.

⁶² Resolutie van het Europees Parlement van 24 juni 2021 over het verslag van de Commissie over de rechtsstaat 2020 (2021/2025 (INI)).

⁶³ Resoluties van het Europees Parlement van 8 oktober 2020 over Bulgarije (P9_TA(2020)0264), van 29 april 2021 over de moord op Daphne Caruana Galizia en de rechtsstaat in Malta (P9_TA (2021) 0148) en van 17 september 2020 over Polen (P9_TA(2020)0225).

⁶⁴ De monitoringgroep richt zich op bedreigingen voor de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten, alsook op de bestrijding van corruptie in alle lidstaten. Zij kan de LIBE specifieke acties aanbevelen, zoals vergaderingen met belanghebbenden, hoorzittingen en werkbezoeken, en voorstellen doen voor resoluties en verslagen.

⁶⁵ Activiteitenverslag van de monitoringgroep voor democratie, rechtsstaat en grondrechten, 16 juni 2021.

⁶⁶ De ad-hocgroep Grondrechten en de rechtsstaat (FRRL) is een horizontaal orgaan binnen het EESC dat tot taak heeft een forum te bieden waar Europese maatschappelijke organisaties elkaar kunnen ontmoeten en van gedachten kunnen wisselen over de toestand van de grondrechten, de democratie en de rechtsstaat in de lidstaten.

Burgerschap, Governance, Institutionele en Externe Aangelegenheden (Civex)⁶⁷, ook bijgedragen aan de dialoog over de rechtsstaat op EU-niveau.

Versterking van de dialoog met de lidstaten

Na de publicatie van het verslag over de rechtsstaat van 2020 is een bijzondere inspanning geleverd om de lidstaten te bereiken. Op politiek niveau spelen de nationale parlementen een sleutelrol bij de handhaving van de rechtsstaat, zowel wanneer zij als wetgevers optreden als wanneer zij de uitvoerende macht ter verantwoording roepen. Het afgelopen jaar heeft de Commissie⁶⁸ de meeste nationale parlementen bezocht om de methodologie en de landspecifieke bevindingen van het verslag over de rechtsstaat van 2020 te presenteren en te bespreken.

De Commissie heeft ook bilaterale vergaderingen gehouden, waaronder zowel een dialoog op politiek niveau als technische bijeenkomsten om informatie te verzamelen over de stand van zaken met betrekking tot belangrijke hervormingen, als follow-up van de bevindingen van het verslag over de rechtsstaat van 2020. Deze contacten waren dit eerste jaar beperkt tot enkele lidstaten, maar zouden in de toekomst een prominentere plaats kunnen innemen.

Het netwerk van contactpunten voor de rechtsstaat, waarin alle lidstaten zijn vertegenwoordigd, bleef regelmatig bijeenkomen. Dit forum, dat er aanvankelijk op was gericht het nieuwe mechanisme en de methode te helpen opzetten, fungeert nu steeds meer als kanaal voor permanente communicatie met en tussen de lidstaten bij de voorbereiding van het verslag over de rechtsstaat. Het is ook de bedoeling dat deze bijeenkomsten in toenemende mate kunnen dienen als platform waarop de lidstaten op technisch niveau goede praktijken en informatie over geplande hervormingen op het gebied van de rechtsstaat kunnen uitwisselen.

Intensivering van de dialoog met belanghebbenden op nationaal en EU-niveau

Het maatschappelijk middenveld is een belangrijke partner voor de EU bij haar inspanningen om een sterkere Europese rechtsstatelijke cultuur te bevorderen. Ter voorbereiding van het verslag heeft de Commissie vergaderingen gehouden om de ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat te bespreken met belanghebbenden zoals Europese netwerken, nationale en Europese maatschappelijke organisaties en beroepsorganisaties⁶⁹. Maatschappelijke organisaties hebben ook een groot aantal schriftelijke bijdragen geleverd als input voor het verslag⁷⁰.

In mei 2021 organiseerde het Portugese voorzitterschap in Coimbra in samenwerking met de Europese Commissie de eerste conferentie op hoog niveau over de rechtsstaat in Europa. Daarbij kwamen beleidsmakers, maatschappelijke organisaties, Europese justitiële netwerken, academici en journalisten samen. Tijdens de conferentie werd de balans opgemaakt van de inspanningen om de rechtsstaat in Europa te handhaven en werd ingegaan op de rol van het maatschappelijk middenveld, uitdagingen in verband met de communicatie over kwesties in verband met de rechtsstaat, en de rechtsstaat in de context van de pandemie en het economisch herstel.

⁶⁷ De commissie Civex houdt zich onder meer bezig met vraagstukken op het gebied van constitutionele zaken en governance, beter wetgeven, subsidiariteit en evenredigheid.

⁶⁸ Bij deze vergaderingen werd de Commissie vertegenwoordigd door vicevoorzitter Jourová of commissaris Reynders.

⁶⁹ Daarbij gaat het onder meer om het netwerk voor mensenrechten en democratie, het Bureau voor de grondrechten, EuroCommerce, ENNHRI, Civil Society Europe en Transparency International.

⁷⁰ <https://ec.europa.eu/info/files/2021-rule-law-report-stakeholder-contributions>

De grote rol die het maatschappelijk middenveld heeft gespeeld bij de voorbereiding van dit tweede verslag, houdt ook erkenning in van het belang van maatschappelijke organisaties op nationaal niveau. Ook zijn hierdoor de banden en netwerken over de nationale grenzen heen verder aangemoedigd. De Commissie zal zich blijven bezinnen op manieren om het maatschappelijk middenveld, professionele netwerken en andere belanghebbenden op nationaal en Europees niveau te betrekken bij het debat over de rechtsstaat.

De internationale samenwerking versterken

Ook op internationaal vlak is de rechtsstaat voor de EU een leidend beginsel. Geleid door de universele waarden en beginselen die zijn vervat in het VN-Handvest en het internationaal recht, waaronder het internationaal humanitair recht, en in lijn met de duurzameontwikkelingsdoelstellingen⁷¹ is de EU een vastberaden voorvechter van de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat in de hele wereld, zoals ook blijkt uit het nieuwe EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie 2020-2024⁷². De EU zal blijven streven naar een coherente aanpak bij haar samenwerking met kandidaat-lidstaten, potentiële kandidaat-lidstaten en landen in de nabuurschap, alsook bij haar externe optreden, op bilateraal, regionaal en multilateraal niveau. De EU stelt kwesties op het gebied van de rechtsstaat regelmatig aan de orde in mensenrechtendialogen met partnerlanden en op multilateraal niveau, met name de Verenigde Naties.

De handhaving van de rechtsstaat op mondiaal niveau houdt onder meer in dat er op het gebied van rechtsstatelijke kwesties nauwer met internationale en regionale organisaties moet worden samengewerkt⁷³. De beoordelingen van gespecialiseerde internationale organen waren een belangrijke basis voor de analyse van de Commissie, en nauwere samenwerking en uitwisseling hebben ertoe bijgedragen dat de Commissie beter inzicht heeft verworven in de situatie in de lidstaten. Op technisch niveau zijn contacten tussen de diensten van de Commissie en de verschillende organen van de Raad van Europa een vaste factor geworden bij het opstellen van de verslagen⁷⁴.

De Commissie wil haar werkzaamheden op het gebied van de rechtsstaat op dit belangrijke punt nog verder versterken, voortbouwend op haar nauwe betrekkingen met de Raad van Europa en andere internationale organen. Op 26 januari 2021 heeft de Commissie het verslag over de rechtsstaat 2020 voorgelegd aan de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa. De Commissie heeft ook deelgenomen aan door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) georganiseerde evenementen waar de onderwerpen die onder het rechtsstaatsmechanisme vallen, werden gepresenteerd en besproken.

Andere institutionele ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat

Het HvJ-EU heeft zijn jurisprudentie inzake de rechtsstaat verder ontwikkeld, met name met betrekking tot de bepaling in het Verdrag dat de lidstaten moeten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren⁷⁵. Daartoe heeft het HvJ-EU de waarborgen voor rechterlijke onafhankelijkheid uit hoofde van het EU-recht verder verduidelijkt. Door middel van het

⁷¹ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>.

⁷² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12848-2020-INIT/nl/pdf>

⁷³ Zoals de Verenigde Naties, de Raad van Europa, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE).

⁷⁴ Zoals de Commissie van Venetië, de Groep van Staten tegen Corruptie, het Departement voor de uitvoering van arresten en het Departement Media. Om de samenwerking te verbeteren, heeft de Raad van Europa een contactpersoon aangewezen voor het coördineren van de werkzaamheden.

⁷⁵ Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.

mechanisme van prejudiciële beslissingen bleven de nationale rechters vragen in verband met de rechtsstaat onder de aandacht van het HvJ-EU brengen. Het heeft zich uitgesproken over verzoeken van rechters van Malta, Polen, Nederland en Roemenië om een prejudiciële beslissing over rechtsstatelijke aangelegenheden. Deze uitspraken hadden met name betrekking op de procedures voor de benoeming van rechters, de tenuitvoerlegging van Europese aanhoudingsbevelen in geval van aanhoudende tekortkomingen op het gebied van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in een lidstaat, de tuchtregeling voor rechters, de persoonlijke aansprakelijkheid van rechters, de oprichting van een speciale afdeling voor de vervolging van rechters, en het beginsel van voorrang van het EU-recht⁷⁶.

De Commissie bleef ook haar rol als hoedster van de EU-Verdragen uitoefenen door inbreukprocedures in te leiden. In een aantal specifieke gevallen heeft de Commissie het HvJ-EU verzocht voorlopige maatregelen te gelasten om onherstelbare schade te voorkomen⁷⁷.

Naast inbreukprocedures, die gericht zijn op het aanpakken van specifieke inbreuken op het EU-recht, voorziet artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie in een meer algemene procedure voor de handhaving van de gemeenschappelijke waarden van de Unie, met inbegrip van de rechtsstaat. De Raad buigt zich nog over twee procedures, die respectievelijk in 2017 door de Commissie tegen Polen en in 2018 door het Europees Parlement tegen Hongarije zijn ingeleid, teneinde vast te stellen of er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van de waarden van de Unie. In september 2020 heeft de Commissie de Raad geïnformeerd over de jongste ontwikkelingen op de gebieden waarop de met redenen omklede voorstellen betrekking hebben. In juni 2021 heeft de Raad zowel Hongarije als Polen gehoord.

De rechtsstaat is een belangrijke voorwaarde voor goed beheer van EU-middelen en in mei 2018 stelde de Commissie voor om haar voorstellen voor het nieuwe begrotingskader vergezeld te doen gaan van een wetgevingsvoorstel voor een specifiek mechanisme ter bescherming van EU-middelen tegen risico's als gevolg van schendingen van de rechtsstaat in afzonderlijke lidstaten. De daaruit voortvloeiende verordening is in december 2020 vastgesteld⁷⁸. De Commissie zet zich ten volle in voor de handhaving van de verordening en werkt actief aan de concrete toepassing ervan. Momenteel raadpleegt de Commissie het Europees Parlement en de lidstaten over richtsnoeren waarin nader zal worden uiteengezet hoe de Commissie voornemens is de verordening in de praktijk toe te passen. Tegelijkertijd is de Commissie begonnen met het monitoren van mogelijke gevallen. De verordening is op 1 januari 2021 van toepassing geworden en geldt voor elke schending die vanaf die dag plaatsvindt.

⁷⁶ Belangrijke arresten sinds het laatste verslag zijn onder meer het arrest van 6 oktober 2020, Commissie/Hongarije, C-66/18, ECLI:EU:C:2020:792, het arrest van 24 november 2020, AZ (valsheid in geschrifte), C-510/19, EU:C:2020:953, het arrest van 17 december 2020, Openbaar Ministerie, C-354/20 PPU en C-412/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:1033, het arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a., C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153, het arrest van 20 maart 2021, Republika/I-Prim Ministru, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311, het arrest van 18 mei 2021, Asociația 'Forumul Judecătorilor Din România'/Inspekția Judiciară e.a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393, en het arrest van 15 juli 2021, Commissie/Polen, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

⁷⁷ Zie met name persbericht IP/21/1524 van de Commissie van 31 maart 2021. Zaak C-204/21. Het HvJ-EU heeft in deze zaak voorlopige maatregelen gelast (beschikking van de vicepresident van het Hof van Justitie van 14 juli 2021, Commissie/Polen, C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:593).

⁷⁸ Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, PB L 433I van 22.12.2020, blz. 1. Hongarije en Polen hebben de geldigheid van de verordening aangevochten voor het Hof van Justitie van de Europese Unie, zie respectievelijk de zaken C-156/21 en C-157/21.

1 juni 2021 was de operationele begindatum van het Europees Openbaar Ministerie (EOM), dat bevoegd is om fraude en andere strafbare feiten in verband met de EU-begroting⁷⁹ te onderzoeken, te vervolgen en voor de rechter te brengen, ter aanvulling van de rol van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)⁸⁰. Het EOM stelt strafrechtelijke onderzoeken in, verricht strafvervolgingshandelingen en treedt op als openbaar aanklager bij de bevoegde rechtbanken van de deelnemende lidstaten, totdat de zaak definitief is afgedaan. De doeltreffendheid van de nationale justitiële stelsels die in dit verslag worden geanalyseerd, zal van cruciaal belang zijn om ervoor te zorgen dat een zaak wordt afgehandeld en er doeltreffende sancties worden toegepast.

De rechtsstaat speelt ook een prominente rol bij de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De herstel- en weerbaarheidsplannen van de lidstaten bevatten belangrijke hervormingsprioriteiten, zoals het verbeteren van het ondernemingsklimaat door middel van efficiënte overheidssystemen en justitiële stelsels. De Europese Commissie verleent ook technische ondersteuning aan de lidstaten, met name via het instrument voor technische ondersteuning, om de efficiëntie, kwaliteit en onafhankelijkheid van het openbaar bestuur en de justitiële stelsels te verbeteren.

5. CONCLUSIES EN VOLGENDE STAPPEN

De COVID-19-pandemie heeft nog eens duidelijk gemaakt hoe belangrijk de rechtsstaat is voor onze democratieën, onze grondrechten en het dagelijks leven van de Europeanen. Het was ook een stresstest voor de rechtsstaat. De ervaring met de pandemie heeft de sterke veerkracht van de nationale systemen in het algemeen aangetoond. Niettemin kwam de rechtsstaat op een aantal specifieke gebieden ook onder druk te staan. De rechtsstaat is een belangrijk onderdeel van crisisparaatheid.

In dit verslag konden veel positieve ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten worden genoemd, doordat er is gewerkt aan het verhelpen van eerder vastgestelde problemen. Het laat ook zien welke – soms ernstige – uitdagingen en zorgen nog steeds aan de orde zijn en welke zijn toegenomen. De Commissie is ingenomen met de deelname van alle lidstaten, de voortdurende inzet en samenwerking en de bereidheid een dialoog aan te gaan over gevoelige kwesties.

De goedkeuring van het verslag over de rechtsstaat 2021 markeert het begin van een nieuwe cyclus van dialoog en monitoring. De Commissie verzoekt de Raad en het Europees Parlement om op basis van dit verslag algemene en landspecifieke debatten te houden, en de nationale parlementen en andere belangrijke actoren om de nationale debatten te intensiveren. De Commissie verzoekt de lidstaten de in het verslag genoemde problemen effectief aan te pakken en staat klaar om de lidstaten daarbij te helpen. Het is een gezamenlijk streven van de lidstaten en de EU om de rechtsstaat te beschermen, te bevorderen en te versterken en deze tot een levendig onderdeel van onze politieke cultuur te maken.

⁷⁹ Dit omvat strafbare feiten in verband met EU-uitgaven en -inkomsten en in verband met btw (meer dan 10 miljoen EUR en grensoverschrijdend), witwassen van geld, actieve en passieve corruptie, verduistering van EU-middelen of activa door een overheidsfunctionaris en georganiseerde misdaad in verband met de EU-begroting. Momenteel nemen de volgende lidstaten deel: België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, Slovenië Slowakije, Spanje en Tsjechië.

⁸⁰ In 2021 zijn nieuwe regels (Verordening (EU, Euratom) 2020/2223 (PB L 437 van 28.12.2020, blz. 49)) in werking getreden die de rol van OLAF versterken en vlotte samenwerking met het EOM waarborgen.

De Commissie ziet ernaar uit de dialoog met belangrijke actoren op het gebied van de rechtsstaat voort te zetten. De eerbiediging van de rechtsstaat, democratie en mensenrechten behoren volgens de Europeanen tot de belangrijkste troeven van de EU. Dit brengt een verantwoordelijkheid mee voor alle lidstaten en EU-instellingen en het strekt hen tot kompas.