EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 17.7.2019
COM(2019) 343 final

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

Versterking van de rechtsstaat binnen de Unie
Een blauwdruk voor actie

I. INLEIDING

De Europese Unie berust op een aantal gedeelde waarden, waaronder de grondrechten, de democratie en de rechtsstaat[1]. Deze vormen het fundament van onze samenlevingen en onze gemeenschappelijke identiteit. Geen enkele democratie kan gedijen zonder onafhankelijke rechters die de bescherming van de grondrechten en de burgerlijke vrijheden waarborgen, noch zonder een actief maatschappelijk middenveld en vrije media die pluralisme garanderen. De rechtsstaat is een stevig verankerd beginsel, waarvan de fundamentele betekenis duidelijk vastligt. Hoewel de Unie verschillende nationale identiteiten, rechtsstelsels en tradities kent en eerbiedigen moet, is deze fundamentele betekenis in alle lidstaten dezelfde[2].

De rechtsstaat waarborgt dat alle overheidsbevoegdheden worden uitgeoefend binnen de beperkingen die daaraan bij de wet zijn gesteld, overeenkomstig de democratische waarden en de grondrechten en onder toezicht van onafhankelijke en onpartijdige rechters. De rechtsstaat heeft rechtstreeks consequenties voor het leven van elke burger: rechtsstatelijkheid is een eerste vereiste voor het waarborgen van gelijke behandeling voor de wet en voor de verdediging van individuele rechten, het voorkomen van machtsmisbruik door overheidsinstanties en het ter verantwoording roepen van de besluitvormers. Eerbiediging van de rechtsstaat is ook essentieel voor het vertrouwen van de burgers in de overheidsinstellingen. Zonder dat vertrouwen kan een democratische samenleving niet functioneren. De rechtsstaat regelt hoe verantwoording wordt afgelegd over de wijze waarop wetten worden vastgesteld, hoe eerlijk die wetten worden toegepast en hoe doeltreffend zij functioneren. Zoals door het Europees Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is erkend, regelt de rechtsstaat ook institutionele kwesties zoals de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter[3] en de scheiding der machten[4]. In recente uitspraken van het Europees Hof van Justitie is opnieuw benadrukt dat de rechtsstaat centraal staat binnen de rechtsorde van de EU[5].

Het uitgangspunt van het Europese project is dat de rechtsstaat in alle lidstaten steeds wordt geëerbiedigd. Dit is een eerste vereiste voor een doeltreffende toepassing van het EU-recht en voor het wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten. De eerbiediging van de rechtsstaat is ook van cruciaal belang voor de goede werking van de Europese Unie als ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, en als interne markt, waarin het recht doeltreffend en uniform wordt toegepast en begrotingsmiddelen overeenkomstig de toepasselijke regels worden besteed. Wanneer de rechtsstaat wordt bedreigd, komt dus de juridische, politieke en economische grondslag voor de werking van de EU in het gedrang. De plicht de rechtsstaat te bevorderen en te handhaven staat dan ook centraal bij de werkzaamheden van de Europese Commissie als hoedster van de Verdragen. Tekortkomingen met betrekking tot de eerbiediging van de rechtsstaat in een lidstaat hebben gevolgen voor andere lidstaten en voor

---

1 Artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

2 De rechtsstaat is een van de in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde waarden waarop de Unie berust en die de lidstaten gemeen hebben.

3 Artikel 19 van het Verdrag betreffende de Europese Unie legt de lidstaten de verplichting op om daadwerkelijke rechtsbescherming te verzekeren. Zoals het Hof van Justitie heeft verklaard, is het "inherent […] aan het bestaan van een rechtsstaat dat er effectieve rechterlijke toetsing bestaat", zaak C-72/15 *Rosneft*.

4 Bijlage bij de mededeling van de Commissie van 11 maart 2014 aan het Europees Parlement en de Raad "Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat", COM(2014) 158 final, en recente rechtspraak van het Europees Hof van Justitie: zaak C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses/Tribunal de Contas*; zaak C- 216/18 PPU, *LM*, en zaak C-619/18, *Commissie/Polen* (beschikking van 17 december 2018).

5 Arrest van 24 juni 2019 in zaak C-619/18, *Commissie/Polen*.

de EU in haar geheel. Dat betekent dat de Unie er een gemeenschappelijk belang bij heeft dat problemen op het gebied van de rechtsstaat worden opgelost, waar zij zich ook voordoen.

Hoewel alle lidstaten in beginsel worden geacht de rechtsstaat te allen tijde te eerbiedigen, hebben de recente problemen in verband met de rechtsstaat in sommige lidstaten aangetoond dat dit niet als vanzelfsprekend kan worden beschouwd. Dergelijke problemen hebben aanleiding gegeven tot bezorgdheid over het vermogen van de Unie om zulke situaties in goede banen te leiden. Veel recente gevallen die op EU-niveau een weerslag hadden, betroffen de onafhankelijkheid van de rechter. In andere gevallen was er sprake van een verzwakt constitutioneel hof, een toenemend gebruik van decreten door de uitvoerende macht, of herhaalde aanvallen van één tak van de overheid op een andere. Meer in het algemeen houden corruptie en ambtsmisbruik op hoog niveau verband met situaties waarin politieke machthebbers de rechtsstaat terzijde willen schuiven, terwijl pogingen om het pluralisme terug te dringen en essentiële waakhonden, zoals het maatschappelijk middenveld en onafhankelijke media, te verzwakken, waarschuwingssignalen zijn dat de rechtsstaat wordt bedreigt[6].

De Europese Commissie geeft in haar mededeling van 3 april 2019[7] een overzicht van het huidige instrumentarium voor het aanpakken van uitdagingen voor de rechtsstaat in de Unie, en opende het debat over de versterking ervan. EU-instellingen en -organen, lidstaten, internationale organisaties, justitiële netwerken, het maatschappelijk middenveld en de academische wereld hebben aan het debat hierover deelgenomen en waardevolle bijdragen geleverd. Uit het debat is duidelijk het belang van de rechtsstaat en de noodzaak van een sterker EU-instrumentarium voor de rechtsstaat naar voren gekomen. Een en ander sluit aan bij de toenemende bezorgdheid over de rechtsstaat in de EU-instellingen.

In mei 2019 hebben de Europese leiders in Sibiu unaniem verklaard "onze manier van leven, de democratie en de rechtsstaat [te zullen] blijven beschermen"[8]. De Europese Raad heeft de verbintenis van Sibiu bevestigd in zijn strategische agenda, die op 21 juni 2019 is goedgekeurd[9]. Dit betekent dat rechtsstatelijke vraagstukken een hogere prioriteit moeten krijgen in de Europese Raad en de Raad. De eerbiediging van de rechtsstaat heeft een prominente plaats gekregen in de debatten van het Europees Parlement in de zittingsperiode 2014-2019 [10] en in de programma's van de voorzitterschappen van de Raad[11]. De eerbiediging van de rechtsstaat was ook een belangrijk thema in de campagne voor de Europese verkiezingen van 2019. De Europese politieke partijen buigen zich nu over de vraag of partijen die de rechtsstaat en de gemeenschappelijke waarden van de EU ter discussie stellen, uit hun midden moeten worden verwijderd.

---

6 Meer in het algemeen kunnen, naast politieke ontwikkelingen, ook technologische en maatschappelijke ontwikkelingen de komende jaren tot nieuwe problemen voor de rechtsstaat leiden. Een voorbeeld daarvan is kunstmatige intelligentie en de toepassing daarvan op gevoelige terreinen, zoals de rechtsstelsels.

7 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad: Verdere versterking van de rechtsstaat in de Unie — Stand van zaken en mogelijke volgende stappen (COM(2019) 163 final).

8 Ibidem.

9 https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/

10 In oktober 2016 heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen waarin werd opgeroepen tot een EU-monitoringmechanisme voor democratie, de rechtsstaat en de grondrechten.

11 Zie bijvoorbeeld het programma voor het voorzitterstrio voor de periode van 1 januari 2019 tot 30 juni 2020: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14518-2018-INIT/nl/pdf

Hoewel dit debat nog niet kan worden afgesloten[12], worden in deze mededeling al concrete maatregelen voor de korte en de middellange termijn voorgesteld. Sommige van deze maatregelen kunnen onmiddellijk in gang worden gezet. Andere zullen verder moeten worden uitgewerkt, wat een belangrijke taak is voor de nieuwe Commissie, het Europees Parlement en de Raad. Versterking van de rechtsstaat in de Unie is en blijft een belangrijke doelstelling voor iedereen.

II. DE RECHTSSTAAT: EEN GEDEELDE WAARDE VAN ALLE EUROPEANEN

Sinds de mededeling van april is het debat over de rechtsstaat in een stroomversnelling geraakt. De Commissie heeft een grote verscheidenheid aan bijdragen en overwegingen mogen ontvangen. Zo kreeg zij zestig schriftelijke bijdragen[13] van institutionele actoren van de lidstaten, van de EU en daarbuiten, alsook van maatschappelijke organisaties en de academische wereld. De Commissie heeft ook deelgenomen aan conferenties en debatten op Europees niveau en in de hoofdsteden. In de bijdragen werd de nadruk gelegd op het belang van de rechtsstaat en de noodzaak deze in de hele EU te eerbiedigen. Ook werden de relevantie en de complementariteit bevestigd van de drie in de mededeling van april gepresenteerde pijlers: het bevorderen van de rechtsstaat, het voorkomen van problemen en een gemeenschappelijke respons. Sommigen zagen de ontwikkeling van het instrumentarium als prioriteit, terwijl volgens anderen betere handhaving van de bestaande instrumenten al een verschil zou maken. In een klein aantal bijdragen werd de EU-dimensie in twijfel getrokken. Dit weerspiegelt het feit dat het belang van de rechtsstaat voor de werking van de EU, voor haar burgers en voor het bedrijfsleven, niet als vanzelfsprekend mag worden beschouwd en dat het noodzakelijk blijft de rechtsstaat verder te bevorderen en uit te leggen. Dit benadrukt ook dat het belangrijk is te laten zien dat het optreden van de EU objectief, evenredig en niet-discriminerend is, en dat er pas een formele EU-respons moet komen wanneer de nationale checks and balances niet functioneren.

Daarnaast heeft de Commissie in april 2019 in alle lidstaten een Eurobarometer-enquête gehouden. De resultaten wijzen op overweldigende steun voor de rechtsstaat, zij het met geringe verschillen tussen de lidstaten[14]. Het belang van de kernbeginselen van de rechtsstaat werd in alle lidstaten door meer dan 80% van de burgers erkend[15]. Andere belangrijke conclusies waren dat de meeste burgers het ermee eens zijn dat de media en het maatschappelijk middenveld een belangrijke rol spelen bij het ter verantwoording roepen van de machthebbers: meer dan 85% van de Europeanen is van mening dat de media, de journalistiek en het maatschappelijk middenveld vrij moeten kunnen opereren en kritiek moeten kunnen uitoefenen zonder te worden geïntimideerd.

De Eurobarometer liet ook duidelijk zien dat de Europeanen het belangrijk vinden dat de rechtsstaat in de hele EU van kracht is: 89% van de respondenten was het ermee eens dat de rechtsstaat ook in alle andere lidstaten van de EU moet worden geëerbiedigd.

---

12 Zo heeft de Raad voor het najaar van 2019 een evaluatie van zijn eigen rechtsstaatdialoog gepland onder het Finse voorzitterschap.

13 Een samenvatting van de bijdragen is te vinden op: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu_en#stakeholder-contributions

14 Speciale Eurobarometer 489 — Rechtsstaat: http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2235

15 Wettigheid, rechtszekerheid, gelijkheid voor de wet, scheiding der machten, verbod van willekeur, strafbaarheid van corruptie en doeltreffende rechterlijke bescherming door onafhankelijke rechters.

De Europeanen riepen er ook toe op de rechtsstaat beter te eerbiedigen: consequent vroeg meer dan 80% van de respondenten om een aantal verbeteringen met betrekking tot belangrijkste rechtsstatelijke beginselen. De behoefte aan verbetering was met name sterk op het gebied van effectieve rechterlijke bescherming, wettigheid en het voorkomen van willekeurige beslissingen, alsmede op het gebied van de vrijheid van de media en het maatschappelijk middenveld.

Bij de raadpleging die naar aanleiding van de mededeling van april werd gehouden, kwam ook het belang van de rechtsstaat voor burgers tot uiting in de bereidheid van veel maatschappelijke organisaties en de academische wereld om zich verder in te zetten voor het bevorderen en voorkomen van problemen voor de rechtsstaat en als klokkenluiders op te treden wanneer zich problemen voordoen. Enkele voorbeelden van acties die bijzonder interessant leken, zijn de organisatie van EU-brede dialogen met de burgers, de ontwikkeling van de "geletterdheid" op het gebied van de rechtsstaat door bronnen toegankelijk en gebruikersvriendelijk te maken, alsmede open platformen voor het delen van informatie en waarschuwingen.

III. EEN GEDEELDE VERANTWOORDELIJKHEID VOOR ALLE LIDSTATEN EN EU-INSTELLINGEN

De verantwoordelijkheid voor de eerbiediging van de rechtsstaat als gemeenschappelijke waarde ligt in de eerste plaats bij elke lidstaat afzonderlijk. Het waarborgen van de goede werking van de staat is een interne constitutionele verantwoordelijkheid, maar ook een verantwoordelijkheid ten aanzien van de Unie en andere lidstaten. Het beginsel van loyale samenwerking (artikel 4, lid 3, VEU) benadrukt dat de lidstaten de plicht hebben om de vervulling van de taken van de Unie te vergemakkelijken en zich te onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen. Het onderstreept ook de plicht van de Unie en de lidstaten elkaar te steunen, wat betekent dat alle EU-instellingen de verantwoordelijkheid hebben passende bijstand te verlenen aan de lidstaten bij het waarborgen van de eerbiediging van de rechtsstaat.

In de mededeling van april werd erop gewezen dat de rechtsstaat ook een van de beginselen is die aan het externe optreden van de EU ten grondslag liggen, en dat de rechtsstaat steeds belangrijker is geworden voor het proces van toetreding tot de EU en het nabuurschapsbeleid van de EU. In de strategische agenda van de Europese Raad wordt bevestigd dat de handhaving van de waarden van de EU centraal moet staan binnen de externe betrekkingen van de EU. De Commissie verleent reeds actieve steun aan hervormingen van de rechtsstaat in derde landen.

Een andere kernverplichting van de lidstaten bestaat erin voor burgers de uitoefening van hun rechten te garanderen, met name door het recht op toegang tot de rechter en op een onpartijdig gerecht. Artikel 19 VEU legt de verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de volledige toepassing van het recht van de Unie in de lidstaten en de verantwoordelijkheid voor de rechterlijke bescherming van de rechten van natuurlijke personen krachtens dit recht bij de nationale rechterlijke instanties en het Hof van Justitie. De rol van de nationale rechterlijke instanties bij de toepassing van het Unierecht is immers van cruciaal belang, aangezien in de eerste plaats zij verantwoordelijk zijn voor de toepassing van het Unierecht en voor het inleiden van de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU, teneinde de samenhang en de uniformiteit van de uitlegging van het Unierecht te waarborgen. Zoals bevestigd door de recente jurisprudentie van het Hof van Justitie, is in dit verband het garanderen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht een wettelijke verplichting die aan de kern van de rechtsstaat ligt.

Artikel 19, lid 1, VEU schrijft daadwerkelijke rechtsbescherming door onafhankelijke rechtbanken voor als concretisering van het rechtsstaatbeginsel. Deze bepaling vormt de kern van een aantal prejudiciële verwijzingen van nationale rechterlijke instanties en door de Commissie voor het Hof ingeleide inbreukprocedures. Reeds in 2006 oordeelde het Hof dat het begrip "rechterlijke onafhankelijkheid" een autonoom Unierechtelijk begrip is en dat dit inhoudt dat rechters moeten worden beschermd tegen tussenkomst of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van hun oordeelsvorming in gevaar zouden kunnen brengen[16]. Daarop volgden in 2018 en 2019 een aantal belangrijke arresten. Het Hof oordeelde dat de lidstaten op grond van het Unierecht verplicht zijn ervoor te zorgen dat hun rechterlijke instanties voldoen aan de vereisten van een daadwerkelijke rechtsbescherming, die het rechtsstaatbeginsel concretiseert, en dat de onafhankelijkheid van de nationale rechterlijke instanties primordiaal is om die rechtsbescherming te waarborgen[17].

In andere arresten heeft het Hof de vereisten van de waarborgen inzake onafhankelijkheid en onpartijdigheid nader omschreven en gewezen op het essentiële belang ervan voor de goede werking van het stelsel van rechterlijke samenwerking die gestalte krijgt in het in artikel 267 VWEU neergelegde mechanisme van de prejudiciële verwijzing en voor instrumenten van afgeleid recht die op het beginsel van wederzijds vertrouwen zijn gebaseerd[18]. Het Hof heeft ook voorlopige maatregelen bevolen tot opschorting van nationale hervormingen die afbreuk zouden doen aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht[19]. Recenter heeft het Hof vastgesteld dat hoewel de organisatie van de rechterlijke macht in de lidstaten onder de nationale bevoegdheid valt, de lidstaten bij de uitoefening van die bevoegdheid aan de verplichtingen van het EU-recht moeten voldoen, en dat die organisatie derhalve kan worden onderworpen aan toetsing door het Hof van Justitie[20]. Andere zaken die door de nationale rechters en de Commissie aanhangig zijn gemaakt, zijn nog in behandeling bij het Hof en zouden kunnen leiden tot verdere belangrijke ontwikkelingen in de jurisprudentie.

In zich ontwikkelende jurisprudentie van het Hof wordt ook benadrukt op welke wijze systematische problemen in verband met de rechtsstaat specifieke gevolgen kunnen hebben voor de financiën van de Unie[21].

IV. MAATREGELEN TER VERSTERKING VAN DE RECHTSSTAAT

In de mededeling van april werd een overzicht gegeven van het bestaande instrumentarium voor het bevorderen en handhaven van de rechtsstaat in de EU. Door de tot nog toe opgedane ervaring te beoordelen, heeft de Commissie een aantal manieren kunnen vaststellen ter versterking van dit instrumentarium, die op drie pijlers berusten: een rechtsstatelijke cultuur bevorderen, voorkomen dat problemen met de rechtsstaat ontstaan of verergeren, en bepalen op welke wijze het best een doeltreffende gemeenschappelijke respons kan worden ontwikkeld wanneer een significant probleem is vastgesteld.

Het is belangrijk om hier te herinneren aan de kernbeginselen die ten grondslag liggen aan het optreden van de EU op het gebied van de rechtsstaat. Ten eerste hebben zowel de EU als

16 Zaak C-506/04, *Wilson*.

17 Zaak C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* en zaak C-49/18, *Escribano Vindel*.

18 Zie met betrekking tot de samenstelling van rechterlijke organen, de benoeming, de ambtstermijn en de gronden voor verschoning, wraking en afzetting van de leden daarvan, en de tuchtregeling voor rechters, zaak C-216/18 PPU, *LM* en zaak C-8/19 PPU, *RH*.

19 Zaak C-619/18 R, *Commissie/Polen*, beschikking van 17 december 2018.

20 Zaak C-619/18, *Commissie/Polen*.

21 Het gaat onder meer om prejudiciële beslissingen over de noodzaak van een doeltreffend onderzoek naar belastingfraude of fraude met middelen van de Unie (zie bijvoorbeeld de zaken C-617/10, *Åkerberg Fransson*, C-105/14, *Taricco*, C-42/17, *M.A.S.*, en C-612/15, *Kolev*).

andere lidstaten er een legitiem belang bij dat de rechtsstaat op nationaal niveau goed functioneert. Ten tweede berust de primaire verantwoordelijkheid om de rechtsstaat te waarborgen bij elke lidstaat afzonderlijk, en moet altijd eerst een beroep worden gedaan op de nationale verhaalmechanismen. Ten derde moet de rol van de EU op dit gebied objectief zijn en moeten alle lidstaten door de EU op dezelfde manier worden behandeld, en moeten alle EU-instellingen een bijdrage leveren overeenkomstig hun respectieve institutionele rol. Tot slot mag het doel niet het opleggen van een sanctie zijn, maar wel het vinden van een oplossing die de rechtsstaat beschermt, waarbij samenwerking en wederzijdse ondersteuning centraal staan, zonder een doeltreffende, evenredige en afschrikkende respons als laatste redmiddel uit te sluiten.

Bevorderen van de rechtsstaat: opbouwen van kennis en een gemeenschappelijke rechtsstatelijke cultuur

De beste garantie voor de eerbiediging van onze gemeenschappelijke waarden is een robuuste politieke en juridische cultuur die de rechtsstaat in elke lidstaat ondersteunt. Er mag echter niet van worden uitgegaan dat daarvan altijd sprake is. Politieke ontwikkelingen in verschillende lidstaten hebben geleid tot gevallen waarin beginselen als de scheiding der machten, loyale samenwerking tussen instellingen en eerbiediging van de oppositie of de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht leken te zijn ondermijnd, soms als het resultaat van weloverwogen beleidskeuzen. Gebrek aan informatie en beperkte algemene kennis bij het publiek over de problemen waar de rechtsstaat te maken heeft, vormen een voedingsbodem voor dergelijke ontwikkelingen. Uit de Eurobarometer-enquête blijkt dat meer dan de helft van de Europeanen zich onvoldoende geïnformeerd acht over de fundamentele waarden van de EU.

Deze lacunes moeten worden opgevuld door middel van proactieve maatregelen ter bevordering van de rechtsstaat in de EU, zowel bij beroepsbeoefenaren als bij het grote publiek in het algemeen. Dergelijke acties moeten erop gericht zijn de rechtsstaat te verankeren in het nationale en Europese politieke discours, zowel door kennis over de vereisten en normen van de EU-wetgeving en het belang van de rechtsstaat voor burgers en bedrijven te verspreiden, als door belanghebbenden die rechtsstaatthema's willen promoten, daartoe in staat te stellen. Burgers en bedrijven zullen de rol en het belang van de rechtsstelsels alleen kunnen waarderen als deze modern en toegankelijk zijn. Cruciaal is ook het wederzijdse vertrouwen in elkaars rechtsstelsels, dat een voorwaarde is voor een echt functionerende eengemaakte markt.

Het voornemen van de Raad om in het najaar van 2019 onder het Finse voorzitterschap zijn eigen benadering van de rechtsstaat te bespreken, kan nuttige verbeteringen opleveren voor de bevordering van de rechtsstaat in de lidstaten[22].

Het maatschappelijk middenveld, de media, de academische wereld en de onderwijsstelsels van de lidstaten kunnen allemaal een rol spelen door de rechtsstaat een plaats te bieden in het publieke debat en in de onderwijsprogramma's. Een belangrijke uitdaging in dit verband is het bevorderen van een rechtsstatelijke cultuur bij het publiek, zoals wordt erkend in de aanbeveling van de Raad inzake de bevordering van gemeenschappelijke waarden[23]. De Commissie heeft bijdragen ontvangen van maatschappelijke organisaties, waaruit blijkt dat deze bereid zijn zich verder in deze werkzaamheden nader in te vullen[24]. De Commissie zal een vervolg geven aan het idee van

[22] Zie de inleiding en het volgende onderdeel over preventie.

[23] Aanbeveling 2018/C 195/0 van de Raad van 22 mei 2018 inzake de bevordering van gemeenschappelijke waarden, inclusief onderwijs en de Europese dimensie in lesgeven (PB C 195 van 7.6.2018, blz. 1).

[24] Zie deel II.

een jaarlijks evenement over de rechtsstaat ten behoeve van een dialoog met en tussen maatschappelijke organisaties en beleidsmakers op EU-niveau. De Commissie zal ook bijzondere aandacht blijven schenken aan pogingen om druk uit te oefenen op het maatschappelijk middenveld en de onafhankelijke media. Zij zal de werkzaamheden van het maatschappelijk middenveld en de onafhankelijke media verder blijven ondersteunen. In het nieuwe meerjarig financieel kader heeft de Commissie, ook al zijn de betreffende programma's niet specifiek op de rechtsstaat gericht, een sterker, coherenter financieringskader voorgesteld voor die werkzaamheden in het kader van het toekomstige programma Rechten en waarden[25] en het programma Creatief Europa[26]. De Commissie verzoekt het Europees Parlement en de Raad deze programma's snel goed te keuren, zodat zij tijdig van start kunnen gaan. Bovendien moet het met EU-geld gefinancierde onderzoek naar de rechtsstaat verder worden aangemoedigd en moeten de resultaten van de lopende projecten waar passend worden verspreid.

Transparantie en toegang tot informatie zijn cruciale instrumenten voor het maatschappelijk middenveld en de media in het kader van de nationale checks and balances. De wetgeving inzake transparantie en toegang tot informatie moet in alle lidstaten en op EU-niveau effectief worden toegepast[27]. Om de rechtsstaat zichtbaarder te maken, is de Commissie voornemens een specifieke communicatiestrategie over de rechtsstaat te ontwikkelen, onder meer om daarmee verband houdende informatie in alle officiële talen toegankelijk te maken en het belang ervan voor de Unie als geheel en voor individuele burgers en bedrijven duidelijk toe te lichten.

Europese netwerken spelen al een belangrijke rol bij het bevorderen en uitwisselen van ideeën en beste praktijken[28]. Binnen de rechterlijke macht moeten netwerken zoals het Europees netwerk van presidenten van de hooggerechtshoven van de EU, de Vereniging van de Raden van State en Hoogste Administratieve Rechtscolleges van de EU, het Europees netwerk van de Raden voor de Rechtspraak en het Europees opleidingsnetwerk voor rechters, worden ondersteund om de rechtsstaat verder te bevorderen. Bij de steun van de Commissie aan al deze netwerken moet voorrang worden gegeven aan projecten ter bevordering van de rechtsstaat, met bijzondere aandacht voor lidstaten die te maken hebben met uitdagingen op het gebied van de rechtsstaat[29]. Verdere samenwerking tussen instellingen die belast zijn met het constitutionele toezicht moet ook worden aangemoedigd en ondersteund, ook wat betreft de activiteiten van de conferentie van Europese constitutionele hoven. Ook zou het Europees Netwerk van Ombudsmannen de uitwisseling van ervaringen en beste praktijken voor het bevorderen van goed bestuur kunnen uitbreiden en kunnen bijdragen tot het verzamelen en verspreiden van relevante gegevens.

---

25 De Commissie heeft voorgesteld 641 miljoen EUR uit te trekken voor de uitvoering van het programma Rechten en waarden voor 2021-2027.

26 De Commissie heeft voorgesteld 1,85 miljard EUR uit te trekken voor de uitvoering van het programma Creatief Europa voor de periode 2021-2027, met inbegrip van maximaal 160 miljoen EUR voor de sectoroverschrijdende onderdelen. De vier prioriteiten ervan omvatten het bevorderen van activiteiten die gericht zijn op "het versterken van een vrij, divers en pluralistisch medialandschap, kwaliteitsjournalistiek en mediageletterdheid". Een van de doelstellingen is het bieden van stabiele financiering voor projecten op het gebied van mediavrijheid en pluralisme in de media.

27 Deze omvat Verordening (EG) nr. 1049/2001 en de sectorale toegang tot informatie uit hoofde van het EU-recht. Ook uit het Europees Verdrag voor de rechten van de mens vloeien algemene nationale verplichtingen voort.

28 Daartoe behoren ook de adviesinstanties van de justitiële netwerken van de Raad van Europa, zoals de Adviesraad van Europese rechters (CCJE) en de Adviesraad van Europese aanklagers (CCPE).

29 In het kader van het programma Justitie verleent de Commissie exploitatiesubsidies aan bepaalde Europese netwerken op justitieel gebied, die met de Commissie partnerschapskaderovereenkomsten hebben gesloten. Andere netwerken ontvangen financiering uit diverse EU-programma's en -projecten.

Meer in het algemeen hebben ook de nationale rechterlijke instanties een belangrijke rol te spelen bij de bevordering van de rechtsstatelijke normen. De deelname van nationale justitiële raden, rechters en aanklagers aan nationale debatten over justitiële hervormingen is op zich een belangrijk onderdeel van de nationale checks and balances.

Ook de **nationale parlementen** spelen een belangrijke rol bij het waarborgen van de rechtsstaat in de lidstaten, zowel in hun functie van wetgevers als bij het afleggen van verantwoording door de uitvoerende macht. Het Europees Parlement, de Conferentie van parlementaire commissies voor Uniezaken van de parlementen van de EU en de Conferentie van voorzitters van de parlementen van de EU kunnen prioriteit geven aan de interparlementaire dialoog over rechtsstaatvraagstukken, bijvoorbeeld door middel van een jaarlijks evenement. Dit zou ook een thema kunnen zijn in de nationale parlementaire debatten over EU-aangelegenheden. De Commissie is bereid bij te dragen tot het stimuleren van een dergelijke dialoog. Ook bilaterale parlementaire uitwisselingen en ondersteuning, bijvoorbeeld over beste praktijken uit het oogpunt van betere regelgeving (zoals empirisch onderbouwd wetgeven of transparantie van de procedures), of partijoverschrijdende parlementaire fracties op rechtsstatelijk gebied, kunnen voordelen opleveren.

In de mededeling van april werd de nadruk gelegd op de bijdrage die kan worden geleverd door de coördinatie met de werkzaamheden van de **Raad van Europa** te intensiveren. Het memorandum van overeenstemming van 2007 tussen de Raad van Europa en de Europese Unie geeft de Raad van Europa een specifieke rol als het "ijkpunt voor de mensenrechten, de rechtsstaat en de democratie in Europa" en de EU heeft zich ertoe verbonden met de werkzaamheden van de Raad van Europa rekening te houden. De Commissie wil voortbouwen op deze samenwerking en de deelname van de EU aan de organen van de Raad van Europa versterken, waarbij de institutionele en politieke verantwoordelijkheden van beide instellingen volledig in acht worden genomen. De samenwerking op het niveau van de diensten moet daartoe intensiever en systematischer worden nagestreefd. De EU is al op vele niveaus actief in de Raad van Europa, onder meer doordat de Commissie als waarnemer optreedt in de Commissie van Venetië[30]. Een belangrijke nieuwe stap is dat de EU de status van waarnemer krijgt in de Groep van Staten tegen corruptie van de Raad van Europa (Greco). In overleg met de Raad heeft de Commissie de nodige stappen ondernomen om de status van waarnemer aan te vragen[31], en deze status is in juli 2019 toegekend[32]. De EU draagt financieel aanzienlijk bij aan de activiteiten van de Raad van Europa[33].

De toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens[34] zal een sterk politiek signaal zijn van de inzet van de Unie voor de rechtsstaat en van haar steun aan het Verdrag en het bijbehorende, met name gerechtelijke handhavingssysteem. De Commissie heeft haar werkzaamheden opgevoerd om de toetredingsonderhandelingen weer op gang te brengen[35].

---

30 De Europese Commissie voor democratie middels het recht, ook bekend als de Commissie van Venetië, is een adviesorgaan in het kader van de Raad van Europa dat bestaat uit onafhankelijke deskundigen op het gebied van constitutioneel recht.

31 Besluit (EU) 2019/1086 van de Raad van 18 juni 2019 (PB L 171 van 26.6.2019, blz. 115).

32 https://www.coe.int/en/web/portal/-/eu-becomes-observer-to-anti-corruption-body-greco

33 In 2018 bedroeg de financiering uit verschillende EU-programma's 27,5 miljoen EUR aan vastleggingen.

34 Dit wordt geregeld in artikel 6, lid 2, VEU.

35 Het Hof van Justitie oordeelt in zijn advies A-2/13 van 18 december 2014 dat de eerste ontwerpovereenkomst op bepaalde punten, waarvan sommige juridisch en politiek complex zijn, niet verenigbaar is met de Verdragen. Deze bezwaren betekenen dat de Unie moet onderhandelen over wijzigingen van het ontwerp van toetredingsovereenkomst om de Unie in staat te stellen de overeenkomst te sluiten en tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens toe te treden. Na een bezinningsperiode heeft de Commissie met de groep van de Raad overleg gepleegd over mogelijke

De Commissie zal ook streven naar meer samenwerking met **andere internationale instellingen** die zich met rechtsstatelijke vraagstukken bezighouden; er zal intensiever en systematischer worden samengewerkt op het niveau van de diensten. Dit geldt ook voor de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), die zich bezighoudt met de rechtsstaat in het kader van haar werkzaamheden op het gebied van democratisering, en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO); in het kader van de samenwerking met deze laatste organisatie kunnen de sociaal-economische voordelen van de rechtsstaat worden onderzocht.

De werkzaamheden van de speciale rapporteur van de Verenigde Naties voor de onafhankelijkheid van rechters en advocaten, van het Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding, dat het secretariaat verzorgt van het Verdrag tegen corruptie, en van de Wereldbank hebben eveneens bijgedragen aan het debat binnen de internationale gemeenschap over de rechtsstaat en de implicaties daarvan.

Internationale organisaties als de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling werken aan dit vraagstuk vanuit het oogpunt van economische ontwikkeling en het belang van de rechtsstaat voor het algemene bedrijfs- en investeringsklimaat. Ook het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft erop gewezen dat er meer aandacht moet komen voor de economische aspecten van de rechtsstaat. In het kader van het Europees Semester voor de coördinatie van het economisch beleid is rekening gehouden met het belang van de rechtsstaat voor het ondernemingsklimaat. Dat gebeurde in het kader van de werkzaamheden ter stimulering van groeibevorderende structurele hervormingen op gebieden als effectieve rechtsstelsels en de bestrijding van corruptie. Het verband met het ondernemingsklimaat is ook door de Europese Centrale Bank en de Europese sociale partners erkend, waarbij de nadruk werd gelegd op het belang van de rechtsstaat als garantie voor Europese burgers, werkgevers en werknemers.

De Commissie is van plan voort te bouwen op de bereidheid van al deze actoren om zich voor de rechtsstaat in te zetten[36].

De Commissie zal:

- ten volle gebruikmaken van de financieringsmogelijkheden om het maatschappelijk middenveld en de academische wereld te ondersteunen bij de versterking van een rechtsstatelijke cultuur, met name onder het grote publiek, en voor nadere uitwerking zorgen van het idee om jaarlijks een bijeenkomst over de rechtsstaat te organiseren, die openstaat voor nationale belanghebbenden en maatschappelijke organisaties;
- de samenwerking versterken met de Raad van Europa, met inbegrip van de Commissie van Venetië en de Greco, en overwegen deze organisaties verder te steunen in verband met de prioriteiten van de EU op rechtsstatelijk gebied;
- de samenwerking versterken met andere internationale organisaties, zoals de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling;
- voortbouwen op de samenwerking met de Europese justitiële en andere netwerken ter bevordering van de normen voor de rechtsstaat, en desgevraagd ook steun verlenen in verband met de samenwerking tussen constitutionele hoven;
- een specifieke publieke communicatiestrategie over de rechtsstaat ontwikkelen, onder

oplossingen voor de in het advies van het Hof aan de orde gestelde kwesties. Dit overleg gaat goed vooruit en de Commissie hoopt dat de voorwaarden voor hervatting van de onderhandelingen binnenkort zullen worden vervuld.

[36] Zie bijvoorbeeld de verklaring van de Europese sociale partners over de rechtsstaat van 8 mei 2019.

meer door van de website over de rechtsstaat een referentiepunt voor alle relevante informatie te maken.

De Commissie verzoekt:

- het Europees Parlement en de nationale parlementen om specifieke interparlementaire samenwerking te ontwikkelen op het gebied van de rechtsstaat, waaraan de Commissie een bijdrage kan leveren;
- de Raad en de lidstaten om na te gaan hoe de normen van de rechtsstaat kunnen worden bevorderd, onder meer in het kader van lopende of komende besprekingen over de rechtsstaat;
- de lidstaten om de rechtsstaat op nationaal, regionaal en lokaal niveau verder te versterken, onder meer via het onderwijs en met medewerking van het maatschappelijk middenveld;
- maatschappelijke organisaties en sociale partners om de discussie over het effect en de concrete gevolgen van tekortkomingen van de rechtsstaat op hun respectieve verantwoordelijkheidsgebied te blijven monitoren en aan die discussie te blijven bijdragen.

Voorkomen van problemen: samenwerking en ondersteuning ter versterking van de rechtsstaat op nationaal niveau

De verantwoordelijkheid om de eerbiediging van de rechtsstaat op nationaal niveau te waarborgen, ligt in de allereerste plaats bij de lidstaten. De nationale rechterlijke macht vormt, samen met andere instanties die voor nationale checks en balances zorgen, zoals constitutionele hoven en ombudsmannen, de belangrijkste verdedigingslinie tegen aanvallen op de rechtsstaat van de kant van eender welke tak van de overheid. Niettemin is voor de EU een legitieme rol weggelegd in zoverre zij nationale autoriteiten ondersteunt en ervoor zorgt dat negatieve ontwikkelingen in een vroeg stadium worden tegengegaan. De rol van de EU-instellingen moet erin bestaan de samenwerking en de dialoog te vergemakkelijken om te voorkomen dat problemen zo groot worden dat krachtens het kader voor de rechtsstaat formeel moet worden gereageerd door middel van een inbreukprocedure of maatregelen uit hoofde van artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Wil de EU haar rol in dit opzicht optimaal kunnen vervullen, dan moeten haar instellingen via specifieke monitoring zich bewuster worden van en meer inzicht verkrijgen in de ontwikkelingen in de afzonderlijke lidstaten, zodat zij gevaren voor de rechtstaat kunnen onderkennen, eventuele oplossingen kunnen bedenken en in een vroeg stadium hun steun goed kunnen afstemmen. Een dergelijke monitoring moet zich uitstrekken tot ontwikkelingen en hervormingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten en bijdragen aan het toezicht op de duurzaamheid en onomkeerbaarheid van hervormingen die zijn doorgevoerd als gevolg van EU-optreden, zoals inbreukprocedures of optreden in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing.

Om de capaciteit van de EU te versterken, **is de Commissie dan ook voornemens haar monitoring van ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten te verdiepen.** In samenwerking met de lidstaten en waar nodig de andere EU-instellingen zal dit de vorm aannemen van een ***toetsingsproces voor de rechtsstaat*** met de volgende kenmerken:

(i) Toepassingsgebied

Het toetsingsproces zal alle onderscheiden aspecten van de rechtsstaat omvatten, waaronder systematische problemen in verband met het wetgevingsproces, gebrek aan doeltreffende rechterlijke bescherming door onafhankelijke en onpartijdige rechters, of het niet in acht nemen van de scheiding der machten.[37] Bij de evaluatie zal ook de capaciteit van de lidstaten om corruptie te bestrijden worden onderzocht en, voor zover er een link met de toepassing van EU-wetgeving is, worden gekeken naar kwesties in verband met de pluriformiteit van de media en verkiezingen. Er is ook een verband met het toezicht op de effectieve handhaving van het EU-recht, met name wat betreft de capaciteit van alle actoren die een rol spelen bij de handhaving van het EU-recht om hun taken uit te voeren: rechtbanken, openbaar ministeries, rechtshandhavingsinstanties, onafhankelijke autoriteiten, overheidsdiensten met een toezichthoudende rol, ombudsmannen en mensenrechteninstellingen en -activisten.[38]

Hoewel het toezicht betrekking zal hebben op alle lidstaten, zal het intensiever moeten zijn in lidstaten waar een dreigende verslechtering of specifieke zwakke punten zijn vastgesteld.[39]

(ii) Informatiebronnen

Het toetsingsproces zal gebaseerd zijn op een coherent gebruik van bestaande informatiebronnen. Dit zal een grotere nadruk leggen op een reeks gebieden die voor de rechtsstaat van belang zijn. Het is nodig dat alle actoren – zowel institutionele actoren als actoren uit het maatschappelijk middenveld – informatie delen en hun standpunt over het voetlicht kunnen brengen. Er bestaan tal van informatiebronnen, waaronder de organen van de Raad van Europa, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, alsmede EU-organen als het Bureau voor de grondrechten[40]. Dit bureau, dat bevoegd is op het gebied van voor de rechtsstaat relevante rechten, zoals het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, heeft het EU-grondrechteninformatiesysteem (EFRIS) ontwikkeld om de toegang tot relevante bestaande informatie en verslagen over de situatie in de lidstaten te vergemakkelijken. Deze verscheidenheid aan informatiebronnen zou beter kunnen worden gebruikt, samen kunnen worden gebracht en doeltreffender kunnen worden aangevuld dan nu het geval is. De specifieke vorm waarin een dergelijke versterkte monitoring zal kunnen plaatsvinden, zal moeten worden ontwikkeld, onder meer in samenwerking met de nationale autoriteiten en de andere EU-instellingen, en dient een proces van permanente informatieverzameling en dialoog met nationale autoriteiten en belanghebbenden te omvatten.

---

[37] Zo zouden bijvoorbeeld acties en publieke verklaringen waarbij individuele rechters of de rechterlijke macht als geheel worden aangevallen, onder deze categorie vallen.

[38] De effectieve handhavingscapaciteit van de overheidsinstanties en autoriteiten van de lidstaten is afhankelijk van cruciale componenten, met name: i) de bevoegdheden inzake handhaving en instelling van rechtsmiddelen, ii) de vereisten inzake capaciteit en middelen, iii) de vereisten inzake onafhankelijkheid, waar nodig, iv) de handhavingsprocedures en v) de samenwerking tussen autoriteiten van verschillende lidstaten.

[39] De lijst van de Commissie van Venetië met criteria voor de rechtsstaat is met name relevant voor de vaststelling van specifieke risico's en zwakke punten.

[40] In dit verband heeft onder andere het Hof van Justitie erkend dat door internationale publiekrechtelijke organisaties als de Raad van Europa en zijn organen verstrekte gegevens volkomen legitiem en relevant zijn.

(iii) Betrokkenheid van de lidstaten en belanghebbenden

De Commissie zal niet alleen gebruikmaken van relevante bronnen, maar ook **alle lidstaten uitnodigen om intensiever deel te nemen aan de onderlinge uitwisseling van informatie en een dialoog over onderwerpen in verband met de rechtsstaat,** zoals de hervorming van het rechtsstelsel, de strijd tegen corruptie en het wetgevingsproces, of over maatregelen om het maatschappelijk middenveld en onafhankelijke media als actoren op het gebied van de rechtsstaat te ondersteunen. Een aantal van deze kwesties wordt al besproken als onderdeel van het Europees Semester, voor zover zij verband houden met belangrijke factoren die groei mogelijk maken. Deze dialoog zal worden aangevuld met een meer gerichte benadering inzake de rechtsstaat, die ook aanvullende rechtsstatelijke aspecten omvat. De regelmaat en intensiteit van de samenwerking zouden moeten worden opgevoerd in de lidstaten waar de problemen met de rechtsstaat duidelijker naar voren komen, ook hier om door middel van gezamenlijke oplossingen te voorkomen dat problemen escaleren.

Op basis hiervan moet een **netwerk van nationale contactpunten in de lidstaten** worden opgezet voor dialoog over kwesties in verband met de rechtsstaat. Dit netwerk zal voortbouwen op reeds bestaande contacten op gebieden die relevant voor de rechtsstaat zijn, zoals netwerken van nationale contactpunten op het gebied van justitie en corruptiebestrijding en deze contacten ook gaan omvatten.[41] Het zal dienen als forum voor de bespreking van horizontale kwesties, waar passend ook met betrekking tot de mogelijke ontwikkeling van de EU-instrumenten op het gebied van de rechtsstaat, en voor het uitwisselen van informatie en beste praktijken. Contactpersonen zullen een centrale rol spelen bij de bilaterale dialoog met elke lidstaat en zullen bijdragen tot het gereed maken en verzamelen van informatie die relevant is voor het verslag over de rechtsstaat (zie hieronder). Het netwerk van nationale contactpunten zal een forum kunnen zijn voor vroegtijdige waarschuwing over hervormingen met betrekking tot de rechtsstaat en voor overleg tussen de lidstaten.

Relevante organen van de Raad van Europa, alsook de OVSE en de OESO en justitiële netwerken, waaronder de Europese netwerken van de voorzitters van de hoogste rechterlijke instanties van de EU, de Vereniging van de Raden van State en de Hoge Administratieve Rechtscolleges van de EU en het Europees netwerk van Raden voor de rechtspraak, kunnen ook worden uitgenodigd om hun deskundigheid te delen en hun standpunten kenbaar te maken.

Dit proces van dialoog is bijzonder relevant voor het vroegtijdig opsporen van mogelijke problemen in verband met de rechtsstaat, aangezien een vast en georganiseerd kader bijdraagt aan een beter begrip en het risico op confrontatie tot een minimum helpt beperken. De dialoog kan lidstaten ook een gelegenheid bieden om hervormingen die op de rechtsstaat van invloed kunnen zijn, in hun voorbereidingsfase te bespreken, onder meer in het licht van de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie. De door het Hof ontwikkelde normen kunnen dienen als kompas aan de hand waarvan kan worden vastgesteld welke hervormingen behoedzaam moeten worden aangepakt (bijvoorbeeld hervormingen die een negatief – en mogelijk onbedoeld – gevolg kunnen hebben voor de onafhankelijkheid van magistraten of regelgevende instanties). De dialoog zal helpen om na te gaan of er behoefte

[41] Het is aan de lidstaten om de contactpunten aan te wijzen, die bijvoorbeeld een plek kunnen krijgen binnen het openbaar bestuur of de rechterlijke macht. Soortgelijke structuren bestaan al om de Commissie te ondersteunen bij het verzamelen van informatie voor het EU-scorebord voor justitie en voor de dialoog met de lidstaten over corruptiebestrijdingsbeleid.

is aan externe ondersteuning of deskundigheid met betrekking tot specifieke nationale ontwikkelingen.

(iv) Jaarverslag over de rechtsstaat

Om de nodige transparantie en bewustmaking te waarborgen en de rechtsstaat op de politieke agenda van de EU te houden, is de Commissie voornemens een jaarlijks verslag over de rechtsstaat te publiceren waarin de situatie in de lidstaten wordt samengevat. Op basis van de verscheidenheid aan hierboven beschreven bronnen zal het **een synthese opleveren van belangrijke ontwikkelingen** in de lidstaten en op EU-niveau, met inbegrip van de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie, en andere relevante informatie, zoals relevante onderdelen van het EU-scorebord voor justitie, en van de landverslagen in het kader van het Europees semester. Het zal een gelegenheid bieden om verslag uit te brengen over de stand van zaken van formele processen op het gebied van de rechtsstaat en over het werk van de EU-instellingen inzake de bevordering van rechtstatelijke normen en de ontwikkeling van een rechtsstatelijke cultuur. Het zal de aandacht kunnen vestigen op beste praktijken en kunnen aangeven welke problemen zich steeds opnieuw voordoen. De evaluatie zal zich uitsluitend richten op aangelegenheden die van rechtstreeks belang zijn voor de rechtsstaat in de EU.

Het **EU-scorebord voor justitie**, dat vergelijkbare gegevens over onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie van de nationale rechtsstelsels verstrekt, kan verder worden ontwikkeld en verbeterd, onder meer om de relevante terreinen van de rechtsstaat, zoals strafrechtelijke en administratieve rechtspraak, beter te bestrijken.

Het verslag over de rechtsstaat kan ook dienen als basis voor de dialoog met – en binnen – het Europees Parlement en de Raad.

(v) Interinstitutionele dialogen over de rechtsstaat

Het toetsingsproces kan helpen om een dynamisch debat gaande te houden en de instrumenten ter versterking van de rechtsstaat verder te verbeteren. Het zal een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de werkzaamheden van het **Europees Parlement** en de **Raad**, idealiter in het kader van regelmatige en coherente activiteiten op het gebied van interinstitutionele samenwerking.

Het Europees Parlement en de Raad kunnen zich bij hun eigen discussies en debatten baseren op het jaarverslag van de Commissie over de rechtsstaat. Wat de Raad betreft, kan de evaluatie bijvoorbeeld een rol spelen bij de besprekingen van de Raad over de rechtsstaat of een vervolg krijgen in zijn conclusies. In dit verband ziet de Commissie uit naar de komende besprekingen over de aanpak van de Raad inzake de rechtsstaat, die naar verwachting in de tweede helft van 2019 onder het Finse voorzitterschap zullen plaatsvinden en die, samen met de lopende besprekingen over een mechanisme voor collegiale toetsing, tot relevante synergieën zouden kunnen leiden. Het jaarverslag over de rechtsstaat kan ook de basis vormen voor debatten in het Europees Parlement en binnen de Raad. De werkzaamheden van de instellingen zullen het doeltreffendst zijn als er sprake is van een geïntegreerd proces waaraan de onderscheiden instellingen via diverse werkzaamheden een uitwerking kunnen geven. Ook andere EU-instellingen, zoals het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, zouden een bijdrage kunnen leveren.

De Commissie kijkt ernaar uit om de komende maanden de samenwerking met het Europees Parlement, de Raad en de lidstaten te verdiepen en sluit geen van de door de Verdragen geboden mogelijkheden tot vergroting van de wederzijdse kennis van nationale systemen uit. Als hoedster van de Verdragen moet de Commissie echter ook haar autonomie bewaren, zowel wat de inhoud als de timing van haar eigen evaluaties betreft. Een idee dat in het kader van het debat over de rechtsstaat steeds weer opkwam, is de oprichting van een panel van onafhankelijke deskundigen buiten de Commissie of de EU-instellingen, met als doel te zorgen voor deskundige en objectieve beoordelingen van problemen in verband met de rechtsstaat. Andere voorstellen zien op de instelling van een specifiek nieuw agentschap. Dergelijke benaderingen brengen echter een aantal problemen met zich mee op het gebied van legitimiteit, het evenwicht tussen datgene wat van verschillende kanten wordt ingebracht en de verantwoordingsplicht inzake de resultaten. Hoewel de Commissie reeds gebruik maakt van alle legitieme bronnen van informatie en deskundigheid en de verschillende informatiebronnen kruiselings controleert – en daarmee ook zal doorgaan – kan externe deskundigheid niet in de plaats komen van een beoordeling door de Commissie zelf, met name niet wanneer de conclusies van de Commissie de basis zouden kunnen vormen voor handelingen die juridische en financiële gevolgen hebben en waartegen beroep zou kunnen worden ingesteld bij het Hof van Justitie. Evenmin kan het Europees Parlement of de Raad besluitvorming delegeren aan externe instanties. Het gezag en de verantwoordingsplicht van de instellingen, zoals ingebed in het bij de Verdragen ingestelde institutionele evenwicht, moeten worden gehandhaafd.

Tot slot roept de Commissie ook de **Europese politieke partijen** op ervoor te zorgen dat hun nationale leden de rechtsstaat naar behoren eerbiedigen en in hun pan-Europese programma's aansluiten bij de nadruk die op de rechtsstaat wordt gelegd. Verordening nr. 1141/2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen vereist[42] dat zij, met name in hun programma en bij hun activiteiten, de waarden waarop de Unie berust, als verwoord in artikel 2 VEU, eerbiedigen.[43] Wanneer de Commissie redenen heeft om aan te nemen dat de eerbiediging van deze waarden in twijfel kan worden getrokken, kan zij de Autoriteit voor Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen verzoeken na te gaan of aan de voorwaarden van de verordening wordt voldaan.[44] Er kan een besluit worden genomen om een politieke partij of stichting uit het register te schrappen indien de Autoriteit vaststelt dat er een duidelijke en ernstige schending van deze voorwaarden heeft plaatsgevonden.

De Commissie zal:

- een proces voor de toetsing van de rechtsstaat invoeren om de stand van zaken omtrent de rechtsstaat in de lidstaten te volgen. Ter ondersteuning van dit proces zal de Commissie een jaarlijks verslag over de rechtsstaat opstellen, het EU-scorebord voor justitie verder ontwikkelen en de dialoog met andere EU-instellingen, de lidstaten en belanghebbenden versterken;
- een specifieke dialoog met alle lidstaten aangaan over onderwerpen die relevant zijn voor de rechtsstaat, onder meer via een netwerk van contactpersonen.

[42] Verordening 2019/493 van het Europees Parlement en de Raad van 25 maart 2019 tot wijziging van Verordening nr. 1141/2014 wat betreft een verificatieprocedure in verband met inbreuken op de regels inzake de bescherming van persoonsgegevens in de context van verkiezingen voor het Europees Parlement.

[43] Artikel 3, onder c), stelt de voorwaarden vast voor de registratie van politieke partijen.

[44] Zie artikel 10, lid 3, dat het mechanisme vaststelt voor de verificatie van de naleving van de voorwaarden en vereisten voor registratie.

De Commissie doet een oproep aan:

- de lidstaten om nationale contactpunten aan te wijzen voor de dialoog en de uitwisseling van informatie over kwesties in verband met de rechtsstaat;
- het Europees Parlement en de Raad om ervoor te zorgen dat aan het jaarlijks verslag van de Commissie over de rechtsstaat specifieke follow-up wordt gegeven en om samen met de Commissie een geïntegreerde aanpak tot stand te brengen opdat de werkzaamheden van de instellingen inzake vroegtijdige opsporing en aanpak van kwesties in verband met de rechtsstaat coherent worden gecoördineerd;
- Europese politieke partijen om ervoor te zorgen dat hun nationale leden de rechtsstaat daadwerkelijk eerbiedigen.

Gemeenschappelijke respons: handhaving op EU-niveau als nationale mechanismen falen

De ontwikkeling van de bevorderende en preventieve aanpak moet de EU veel krachtiger maken en ernstige en aanhoudende problemen in verband met de rechtsstaat in de toekomst helpen tegengaan. Het is de bedoeling de noodzaak van maatregelen op EU-niveau aanzienlijk te verminderen. Wanneer nationale waarborgen op het gebied van de rechtsstaat ontoereikend lijken om de bedreigingen voor de rechtsstaat in een lidstaat aan te pakken, is het niettemin een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de EU-instellingen en de lidstaten om maatregelen te nemen die erop gericht zijn de situatie te verhelpen. Het Hof van Justitie heeft dit bevestigd.

In recente arresten in het kader van inbreukprocedures en prejudiciële beslissingen heeft het **Hof van Justitie** de vereisten die voortvloeien uit het EU-recht inzake de rechtsstaat en, in het bijzonder, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, verder verduidelijkt.[45] Het Hof heeft het belang van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de eerbiediging van de rechtsstaat voor de doeltreffende werking van de EU, andermaal bevestigd: het gelastte de opschorting van nationale wetgeving die naar het oordeel van de Commissie de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht aantast en verklaarde dat bij de organisatie van de rechterlijke macht door de lidstaten de verplichtingen uit hoofde van het EU-recht in acht moeten worden genomen. Deze beslissingen hebben een belangrijke dimensie toegevoegd aan de processen in verband met de rechtsstaat die zich op EU-niveau voltrekken en spelen een belangrijke rol bij het oplossen van de desbetreffende kwesties. Er ontwikkelt zich ook een jurisprudentie van het Hof waarin wordt benadrukt hoe systematische problemen in verband met de rechtsstaat specifieke gevolgen kunnen hebben voor de financiën van de Unie.[46]

De Commissie zal voortbouwen op deze jurisprudentie: zij is vastbesloten om problemen in verband met de rechtsstaat die van invloed zijn op de toepassing van het EU-recht, aan het Hof van Justitie voor te leggen, wanneer deze problemen niet door middel van nationale mechanismen voor checks en balances kunnen worden opgelost. Voortbouwend op haar

[45] Zie deel III. Er zij op gewezen dat de advocaat-generaal in zijn advies in zaak C-619/18, *Commissie/Polen*, heeft gesteld dat gerechtelijke procedures parallel kunnen lopen aan procedures uit hoofde van het kader voor de rechtsstaat 2014 of artikel 7 VEU, ook al gaat het om hetzelfde onderwerp.

[46] Daarbij gaat het onder meer om prejudiciële beslissingen, zoals met betrekking tot artikel 325 VWEU, inzake de noodzaak van doeltreffend onderzoek naar belastingfraude of fraude met EU-middelen (zie bv. de zaken C-617/10, *Åkerberg Fransson*; C-105/14, *Taricco*; C-42/17 *M.A.S.*; en C-612/15 *Kolev*).

bestaande benadering inzake handhaving[47] en op de ontwikkeling van de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie, zal de Commissie een strategische benadering van inbreukprocedures inzake de rechtsstaat volgen, waarbij zij steeds wanneer dat nodig is, zal verzoeken om versnelde procedures en voorlopige maatregelen. De Commissie zal ook actief de in de jurisprudentie van het Hof van Justitie ontwikkelde normen bevorderen, onder meer door de relevante bevindingen van het Hof bijeen te brengen.

Zoals benadrukt in de mededeling van april en in de daaropvolgende bijdragen, is tijdig optreden van essentieel belang voor de aanpak van een eventuele crisis op het gebied van de rechtsstaat. Bij veel problemen op het gebied van de rechtsstaat speelt de tijd een grote rol en hoe langer het duurt om deze problemen op te lossen, des te groter het risico is dat zij wortel schieten en des te moeilijker het voor zowel de lidstaten als de EU wordt om de negatieve gevolgen om te buigen. Het is dan ook belangrijk dat de EU-instellingen snel handelen en een meer samenhangende en gezamenlijke aanpak volgen, en dat met name de formele processen uit hoofde van het EU-kader voor de rechtsstaat[48] en artikel 7 VEU gepaard gaan met duidelijkere procedures en termijnen.

Wat betreft **artikel 7 VEU** moeten de instellingen er samen naar streven om bij gezamenlijke besluitvorming eerder tot collectieve besluiten te komen. De Commissie is ingenomen met het voornemen van de Raad om in te stemmen met nieuwe procedures met betrekking tot artikel 7. Dit is een belangrijke stap op weg naar efficiëntere procedures. Het zou voor de Raad bijzonder zinvol zijn om erover na te denken of de besprekingen in de Raad Algemene Zaken erbij zouden winnen wanneer deze op technisch niveau in een werkgroep van de Raad worden voorbereid. Gepaard aan duidelijke procedureregels zou dit ook kunnen bijdragen tot een verbetering van de institutionele stappen binnen het besluitvormingsproces. Om het institutionele evenwicht te waarborgen, moet het Europees Parlement de mogelijkheid krijgen om in het kader van procedures die het heeft ingeleid, zijn zaak te bepleiten. Er kan ook worden gekeken naar de externe ad-hocdeelname van organen van de Raad van Europa of andere externe deskundige actoren.

De Commissie zal er ook over nadenken hoe andere instellingen in een vroeg stadium van het proces inzake het **kader voor de rechtsstaat van 2014** verder bij een en ander betrokken kunnen worden, met inachtneming van de noodzaak van een vertrouwelijke dialoog met de betrokken lidstaat bij de aanvang van de procedure.[49] Eerst en vooral moet er altijd zo vroeg mogelijk naar oplossingen worden gezocht. Wanneer dit echter niet lukt, is het voor het vinden van een oplossing zinvol ervoor te zorgen dat het Europees Parlement en de Raad volledig op de hoogte worden gehouden en met kennis van zaken hun standpunten kenbaar kunnen maken voordat een kritieke fase wordt bereikt. Dit zal stroken met een meer collectieve benadering van de rechtsstaat door de instellingen.

Een cruciale kwestie is de voortdurende objectieve beoordeling van de situatie op basis van gedegen expertise en relevante informatie. Het proces moet gebaseerd blijven op openbare en erkende normen op het gebied van de rechtsstaat. De beoordeling en de dialoog moeten gebaseerd zijn op alle beschikbare bronnen van **relevante expertise**, waarbij de Commissie autonoom blijft en onafhankelijk haar oordeel blijft vormen, in overeenstemming met haar

[47] Dit is in overeenstemming met de meer strategische benadering van de handhavingsmaatregelen van de Commissie die uiteen is gezet in de mededeling van de Commissie van 2016 "EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing", PB C 18 van 19.1.2017, blz. 10.

[48] Dit kader is onlangs door het Hof van Justitie in zijn jurisprudentie erkend als een instrument dat volledig deel uitmaakt van de rechtsorde van de EU en rechtsgevolgen heeft (beschikking van het Hof van 17 december 2018 in zaak C-619/18).

[49] De eerste fasen van de dialoog in het kader van de rechtsstaat zijn niet openbaar.

rol als hoedster van de Verdragen.[50] De deskundigheid van de organen van de Raad van Europa of andere onafhankelijke organen kan worden ingeroepen door een lidstaat die wordt geconfronteerd met een procedure inzake de rechtsstaat, niet alleen ter oplossing van het probleem, maar ook om te getuigen van goede trouw en om een constructieve dialoog te vergemakkelijken.[51] Het advies van dergelijke organen kan ook worden gevraagd wanneer er met betrekking tot een specifieke kwestie geen duidelijk gedefinieerde parameters zijn.

Voor een doeltreffende EU-aanpak op het gebied van de rechtsstaat en voor de geest van loyale samenwerking is het essentieel ervoor te zorgen dat er snel **uitzicht is op de-escalatie of stopzetting van het formele rechtsstaatproces** zodra de betrokken lidstaat de nodige stappen heeft ondernomen om de eerbiediging van de rechtsstaat te herstellen. De EU en de andere lidstaten moeten voldoende waarborgen hebben dat de rechtsstaat op duurzame wijze is hersteld. Daartoe zou de aankondiging van het voornemen om een procedure te beëindigen kunnen worden gekoppeld aan steun van de Commissie aan de betrokken lidstaat, om ervoor te zorgen dat toezeggingen daadwerkelijk en blijvend worden nagekomen, onder meer door middel van een specifiek follow-uptoezicht. Ditzelfde follow-uptoezicht zou ook worden gebruikt na afloop van specifieke processen, zoals het mechanisme voor samenwerking en toetsing.[52]

Naast de formele rechtsstaatprocedures kan er ook behoefte zijn aan maatregelen op specifieke gebieden waar de EU actief is en die mogelijk gevolgen ondervinden van tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten. Recente arresten van het Hof van Justitie hebben bijvoorbeeld de aandacht gevestigd op de gevolgen die fundamentele tekortkomingen met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht hebben voor het wederzijdse vertrouwen waarop instrumenten op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht zijn gebaseerd.[53]

Deze aanpak ter bescherming van het functioneren van de EU vormt ook de basis van de verordening die de Commissie in 2018 heeft voorgesteld om de EU-begroting te beschermen in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten.[54] Een dergelijke aanpak zou nodig kunnen zijn in het kader van ander EU-beleid dan de bescherming van de financiële belangen van de EU, om specifieke risico's voor de uitvoering van EU-wetgeving of -beleid te vermijden of te ondervangen. De Commissie zal nagaan of verdere maatregelen nodig zijn om het mogelijke effect van hardnekkige problemen op het gebied van de rechtsstaat op andere beleidsterreinen van de EU te verhelpen.

---

50 Met name de organen van de Raad van Europa brengen een reeks technische evaluaties naar buiten op basis van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens en de normen die dat Hof heeft ontwikkeld. Er gelden echter geen beperkingen ten aanzien van de deskundigheid waarop de Commissie zich bij haar beoordeling kan baseren.

51 Ook zou misschien verder moeten worden nagedacht over de vraag of de Commissie ook rechtstreeks een beroep moet doen op de Raad van Europa en zijn organen om specifieke kwesties in de lidstaten te beoordelen.

52 Het mechanisme voor samenwerking en toetsing is ingesteld bij wijze van overgangsmaatregel ten behoeve van het toezicht op de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie in Bulgarije en Roemenië, toen deze landen in 2007 tot de Unie toetraden. Zodra dit speciale mechanisme afloopt, moet het toezicht in het kader van horizontale instrumenten worden voortgezet.

53 Zaak C-216/18 PPU, *LM*.

54 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van de begroting van de Unie in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten, COM(2018) 324 final.

De bescherming van de financiële belangen van de EU kan reeds baat hebben bij operationele verbeteringen. Voortbouwend op de maatregelen die zijn gepland in het kader van de nieuwe fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS)[55] zal de Commissie opties overwegen om een gegevensanalysefunctie te ontwikkelen die gegevens bundelt uit verschillende bronnen met betrekking tot de bestaande systemen in de lidstaten ter bescherming van de financiële belangen van de EU. Deze zou het mogelijk kunnen maken problemen inzake het beheer van risico's in verband met de financiële belangen van de EU te onderkennen, en eventueel kunnen worden gebruikt om waarschuwingen te doen uitgaan wanneer zich problematische patronen beginnen af te tekenen, zoals een trage en beperkte follow-up van de verslagen van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en, in de toekomst, een trage en beperkte samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie (EOM), of ontoereikende controlestructuren op nationaal niveau. Het is de bedoeling om in een zeer vroeg stadium op te treden en na te gaan of het probleem beperkt is of een patroon vertoont. Dit systeem kan steun geven aan het mechanisme dat door de Commissie is voorgesteld met betrekking tot fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat, of aan andere procedures in verband met de bescherming van de financiële belangen van de EU.

De Commissie zal:

- volledig gebruik maken van haar bevoegdheden als hoedster van de Verdragen om ervoor te zorgen dat de voorschriften van het EU-recht inzake de rechtsstaat worden nageleefd;
- een strategische benadering van inbreukprocedures nastreven, voortbouwend op de ontwikkelingen in de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie, en de normen bevorderen die in de jurisprudentie van het Hof van Justitie zijn ontwikkeld, onder meer door de relevante bevindingen van de Hof bijeen te brengen;
- nagaan hoe andere EU-instellingen regelmatiger bij de tenuitvoerlegging van het EU-kader voor de rechtsstaat van 2014 betrokken kunnen worden;
- lidstaten ondersteunen in het kader van het uitzicht op de-escalatie of stopzetting van het formele rechtsstaatproces, onder meer door middel van een follow-uptoetsing;
- uiterlijk eind 2020 onderzoeken of de gevolgen van hardnekkige problemen op het gebied van de rechtsstaat voor de uitvoering van het EU-beleid nieuwe mechanismen vereisen, naast de voorgestelde verordening over de bescherming van de begroting van de Unie;
- de mogelijkheid onderzoeken, op basis van de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie, om een gegevensanalysefunctie op te zetten die problemen helpt onderkennen inzake de beheersing van risico's in verband met de bescherming van de financiële belangen van de EU. Ook zal de mogelijkheid worden onderzocht om waarschuwingen te doen uitgaan wanneer zich problematische patronen beginnen af te tekenen.

De Commissie doet een oproep aan:

- het Europees Parlement en de Raad om na te denken over de intensivering van een collectieve onderlinge aanpak van de instellingen van de procedures uit hoofde van artikel 7 VEU;
- de Raad om gevolg te geven aan zijn goed ontvangen voornemen om het proces omtrent artikel 7 van duidelijkere en stabielere procedureregels te voorzien;

[55] COM(2019) 196 final.

- het Europees Parlement en de Raad om snel de verordening goed te keuren inzake de bescherming van de begroting van de Unie in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten

V. CONCLUSIE EN VOLGENDE STAPPEN

De handhaving van de rechtsstaat is een gedeelde verantwoordelijkheid van alle EU-instellingen en van alle lidstaten. Alle partijen moeten deze verantwoordelijkheid op zich nemen en hun rol vervullen. Naast de maatregelen die in het kader van deze mededeling moeten worden genomen, heeft de Commissie zich ertoe verbonden het debat voort te zetten en binnen haar eigen bevoegdheidssfeer waar passend aanvullende maatregelen te nemen. De gemeenschappelijke doelstelling moet bestaan in de ontwikkeling van een gecoördineerde en samenhangende strategische aanpak voor de Unie waarbij alle relevante actoren betrokken zijn. Belangrijke elementen van een dergelijke strategische aanpak zijn onder meer de bevordering van een gedeelde rechtsstatelijke cultuur in de hele EU, effectieve middelen om problemen in een vroeg stadium aan te pakken via preventieve maatregelen, en de vastberadenheid om samen doeltreffend op te treden wanneer preventieve maatregelen niet volstaan om problemen te beheersen.

Deze mededeling bevat een aantal toezeggingen en richtsnoeren ter overweging als onderdeel van de door de Commissie voorgestelde blauwdruk voor maatregelen. Er zal de komende maanden behoefte zijn aan een voorgezette follow-up in samenwerking met de andere EU-instellingen, de lidstaten en belanghebbenden. Het debat heeft een breed scala aan positieve ideeën aan het licht gebracht die nader onderzoek verdienen en waarmee in de toekomst rekening wordt gehouden bij concrete maatregelen, in aanvulling op de maatregelen die op grond van deze mededeling worden genomen. De Commissie nodigt alle belanghebbenden uit zich in dit debat te mengen en kijkt uit naar de dialoog met het nieuw verkozen Parlement en de Raad over een gecoördineerde aanpak.

In de tussentijd zal de Commissie haar rol als hoedster van de Verdragen ten volle blijven vervullen door passende en evenredige maatregelen te nemen ter handhaving van het EU-recht, en investeren in het versterken van de capaciteit van de EU in dit opzicht. Dat moet ertoe leiden dat de rechtsstaat in de EU wordt versterkt en dat het cruciale belang van de rechtsstaat voor alle EU-burgers en voor de EU als geheel, volledig tot zijn recht komt.