



Brussel, 30.9.2020
COM(2020) 580 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 2020
De situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie**

{SWD(2020) 300-326}

*De rechtsstaat beschermt de mensen tegen de machtsstaat.
Hij staat garant voor de meest fundamentele rechten en vrijheden in ons dagelijks leven.
Dankzij de rechtsstaat kunnen wij onze mening uiten en worden wij geïnformeerd door een
vrije pers.*

Voorzitter Von der Leyen, toespraak over de staat van de Unie 2020

1. Inleiding

De Europese Unie berust op een aantal gedeelde waarden, waaronder de grondrechten, de democratie en de rechtsstaat¹. 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, of zonder een actief maatschappelijk middenveld en pluralistische media. Wereldwijd wordt erkend dat de EU op deze gebieden zeer hoge normen hanteert². Maar die hoge normen worden niet altijd op dezelfde manier toegepast, er zijn verbeteringen mogelijk en er bestaat altijd een risico op achteruitgang. Opkomen voor onze fundamentele waarden is een gedeelde verantwoordelijkheid van alle EU-instellingen en lidstaten, die alle hun steentje moeten bijdragen.

*Wat is de rechtsstaat?*³

De rechtsstaat is een van de in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde waarden die alle lidstaten gemeen hebben. 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 omvat beginselen zoals het legaliteitsbeginsel, dat een transparant, controleerbaar, democratisch en pluralistisch wetgevingsproces inhoudt; het rechtszekerheidsbeginsel; het verbod van willekeurige uitoefening van de uitvoerende macht; doeltreffende rechterlijke bescherming door onafhankelijke en onpartijdige rechters en doeltreffende rechterlijke toetsing, met inbegrip van de eerbiediging van de grondrechten; de scheiding der machten; en gelijkheid voor de wet. Deze beginselen zijn erkend door het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. De Raad van Europa heeft ook normen ontwikkeld en adviezen en aanbevelingen uitgebracht met welomschreven richtsnoeren ter bevordering en handhaving van de rechtsstaat.

¹ Artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.

² World Justice Project – Rule of Law index; Wereld Economisch Forum – The global competitiveness report; Transparency International – Corruption perceptions index; Verslaggevers zonder grenzen – World press freedom index.

³ Zie COM(2019) 163: “Verdere versterking van de rechtsstaat in de Unie – Stand van zaken en mogelijke volgende stappen”, en COM(2019) 343: “Versterking van de rechtsstaat binnen de Unie – Een blauwdruk voor actie”. Ook recente jurisprudentie van het Hof van Justitie is van bijzonder belang.

De rechtsstaat is een gevestigd beginsel. Ondanks de verschillende nationale identiteiten, rechtsstelsels en tradities in de lidstaten heeft de rechtsstaat overal in de EU in de kern dezelfde betekenis. Het vertrouwen van burgers en bedrijven in overheidsinstellingen hangt af van de eerbiediging van de rechtsstaat, waarvan de kernbeginselen in alle lidstaten door de burgers worden onderschreven⁴. De rechtsstaat heeft directe gevolgen voor het leven van elke burger. Rechtsstatelijkheid is een eerste vereiste voor het waarborgen van een gelijke behandeling voor de wet en de verdediging van de rechten van de burgers van de EU. De rechtsstaat is van essentieel belang voor de uitvoering van EU-wetgeving en -beleid, en staat centraal in een Unie van gelijkheid, kansen en sociale rechtvaardigheid. De bijzondere omstandigheden in 2020 hebben extra uitdagingen voor de burgerrechten meegebracht. Om de COVID-19-pandemie te bestrijden, moest een aantal vrijheden worden ingeperkt, zoals de vrijheid van verplaatsing, de vrijheid van vergadering of de vrijheid van ondernemerschap. Doeltreffende nationale controles en waarborgen die de eerbiediging van de rechtsstaat ondersteunen, zijn van essentieel belang om ervoor te zorgen dat rechten slechts worden ingeperkt voor zover dat strikt noodzakelijk en evenredig is, voor een beperkte periode en onder toezicht van nationale parlementen en rechtbanken.

Versterking van de rechtsstaat: een prioriteit voor een doeltreffende werking van de Unie

De EU is gebaseerd op de rechtsstaat. Bedreigingen van de rechtsstaat vormen een risico voor de wettelijke, politieke en economische basis van de EU. Tekortkomingen in één lidstaat hebben gevolgen voor andere lidstaten en voor de EU in haar geheel. Elke lidstaat heeft de primaire verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de rechtsstaat wordt geëerbiedigd, maar het is in het gemeenschappelijk belang van de Unie dat zij haar deel doet om problemen op het gebied van de rechtsstaat op te lossen, waar zij zich ook voordoen. De eerbiediging van de rechtsstaat staat ook centraal in de werking van de interne markt, de samenwerking op het gebied van justitie op basis van wederzijds vertrouwen en wederzijdse erkenning, en de bescherming van de financiële belangen van de Unie, zoals onlangs is benadrukt door de Europese Raad⁵. Wil de EU erin slagen een duurzaam en veerkrachtig herstel te bewerkstelligen, dan moet zij haar instrumenten kunnen inzetten in een op de rechtsstaat gebaseerde omgeving.

Ook op internationaal vlak is de rechtsstaat voor de EU een belangrijk thema. De EU zal een krachtdadige aanpak blijven volgen waarbij zij coherentie nastreeft tussen de benadering van de rechtsstaat in haar intern beleid en in de werkzaamheden met toetredings- en nabuurschapslanden en alle externe acties, op bilateraal, regionaal en multilateraal niveau.

Geleid door de universele waarden en beginselen die zijn vervat in het VN-Handvest en het internationaal recht, en in lijn met de duurzameontwikkelingsdoelstellingen⁶ 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 2020-2024⁷. De handhaving van de rechtsstaat op mondiaal niveau vereist onder meer een versterkte samenwerking over kwesties op het gebied van de rechtsstaat met internationale en

⁴ Speciale Eurobarometer 489 – rechtsstaat.

⁵ Conclusies van de Europese Raad van 17-21 juli 2020: “De financiële belangen van de Unie worden beschermd overeenkomstig de in de Unieverdragen verankerde algemene beginselen, meer bepaald de waarden in artikel 2 VEU [Verdrag betreffende de Europese Unie]. De Europese Raad benadrukt het belang van het beschermen van de financiële belangen van de Unie. De Europese Raad benadrukt het belang van het eerbiedigen van de rechtsstaat.”

⁶ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

⁷ JOIN(2020) 5 final.

regionale organisaties, zoals de Verenigde Naties, de Raad van Europa en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa.

In de laatste tien jaar heeft de EU een aantal instrumenten om de rechtsstaat te helpen handhaven, ontwikkeld en getest⁸. Ernstige problemen op het gebied van de rechtsstaat in sommige lidstaten hebben aanleiding gegeven tot debatten op EU- en nationaal niveau over de vraag hoe de EU beter in staat kan worden gesteld om dergelijke situaties aan te pakken. In haar mededeling van juli 2019 stelde de Commissie voor dat de EU en de lidstaten meer inspanningen zouden leveren voor een robuuste politieke en juridische cultuur die de rechtsstaat ondersteunt, en dat zij instrumenten zouden ontwikkelen om te voorkomen dat problemen met de rechtsstaat ontstaan of verergeren⁹.

Het Europees rechtsstaatmechanisme

In haar politieke beleidslijnen kondigde voorzitter Von der Leyen aan dat zij van plan was een aanvullend uitgebreid rechtsstaatmechanisme in te stellen, als een belangrijke bouwsteen in het gezamenlijke streven van de EU en de lidstaten om de rechtsstaat te versterken. Het mechanisme is opgezet als een jaarlijkse cyclus om de rechtsstaat te bevorderen en om te voorkomen dat problemen ontstaan of verergeren. Er wordt gestreefd naar een beter inzicht in en bewustzijn van kwesties en belangrijke ontwikkelingen op gebieden die rechtstreeks verband houden met de eerbiediging van de rechtsstaat – het justitieel stelsel, het kader voor corruptiebestrijding, pluriformiteit en vrijheid van de media, en andere institutionele kwesties in verband met controles en waarborgen. Door de uitdagingen in kaart te brengen, kunnen de lidstaten gemakkelijker oplossingen vinden ter bescherming van de rechtsstaat, in samenwerking met en met wederzijdse ondersteuning van de Commissie, de andere lidstaten, en belanghebbenden zoals de Commissie van Venetië.

Deze aanpak steunt op een nauwe dialoog met de nationale autoriteiten en belanghebbenden, waarbij alle lidstaten op een objectieve en onpartijdige wijze worden betrokken, in alle transparantie. Dit resulteert in een jaarlijks verslag over de rechtsstaat, met daarin ook een beoordeling per lidstaat in 27 hoofdstukken, één voor elk land. Het rechtsstaatmechanisme vormt een verdere versterking van en aanvulling op andere EU-instrumenten waarmee de lidstaten worden aangemoedigd om structurele hervormingen door te voeren op de gebieden die onder het toepassingsgebied ervan vallen, waaronder het EU-scorebord voor justitie¹⁰ en het Europees Semester¹¹, en thans ook het Next Generation EU-instrument. De beoordelingen in het jaarverslag vormen een referentiepunt voor die instrumenten. Waar nodig zullen ook andere EU-instrumenten voor de rechtsstaat een doeltreffende en evenredige respons blijven bieden op problemen op het gebied van de rechtsstaat¹².

Het rechtsstaatmechanisme zal niet alleen zorgen voor meer wederzijds begrip door dialoog, maar zal de Commissie ook een kader bieden om de lidstaten en nationale belanghebbenden te helpen omgaan met problemen op het gebied van de rechtsstaat. Structurele hervormingen

⁸ EU-instrumentarium voor de rechtsstaat.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf.

⁹ Zie de in voetnoot 3 aangehaalde mededelingen van de Commissie.

¹⁰ Het EU-scorebord voor justitie is een jaarlijks vergelijkend informatie-instrument dat als doel heeft de EU en de lidstaten bij te staan in hun streven naar efficiëntere nationale rechtssystemen door objectieve, betrouwbare en vergelijkbare gegevens te verstrekken over een aantal indicatoren die betrekking hebben op de beoordeling van de efficiëntie, kwaliteit en onafhankelijkheid van rechtssystemen in alle lidstaten.

¹¹ Vraagstukken met betrekking tot de rechtsstaat komen in het Europees Semester aan bod voor zover zij van invloed zijn op het ondernemingsklimaat, investeringen, economische groei en werkgelegenheid.

¹² Het Europees rechtsstaatmechanisme moet worden onderscheiden van andere instrumenten als de procedures op grond van artikel 7, lid 1, VEU of inbreukprocedures.

worden ondersteund door verschillende instrumenten en financieringsmiddelen, via technische bijstand en financiering van projecten op het gebied van openbaar bestuur, justitie, corruptiebestrijding en mediapluriformiteit. Er zijn ook specifieke en rechtstreekse subsidies beschikbaar voor projecten met een Europese dimensie van het maatschappelijk middenveld of van netwerken (bijvoorbeeld binnen justitie of van journalisten). De hervormingen zullen ook profiteren van de deskundigheid van erkende internationale instanties, met name de Raad van Europa, en van uitwisselingen met beroepsbeoefenaren uit andere lidstaten.

Om de werkzaamheden van de EU op het gebied van de rechtsstaat te verdiepen, moeten de EU-instellingen en de lidstaten nauw en voortdurend samenwerken. Een van de belangrijkste doelstellingen van het Europees rechtsstaatmechanisme is interinstitutionele samenwerking te stimuleren en alle EU-instellingen aan te moedigen om bij te dragen naargelang hun institutionele rol. Dit staat centraal in het Europees rechtsstaatmechanisme en weerspiegelt de belangstelling die hierover reeds lang bestaat bij zowel het Europees Parlement¹³ als de Raad¹⁴. In verband met die doelstelling steunt het mechanisme op een gemeenschappelijke en objectieve basis, waarbij alle lidstaten op dezelfde manier worden behandeld. De Commissie ziet ernaar uit de lopende werkzaamheden in beide instellingen te ondersteunen, onder meer door follow-up te geven aan de resolutie die het Europees Parlement momenteel voorbereidt¹⁵. Het Europees rechtsstaatmechanisme zal de besprekingen over de rechtsstaat op EU-niveau helpen stroomlijnen en zal de interinstitutionele samenwerking versterken. Het zal ervoor zorgen dat de werkzaamheden van het Europees Parlement en de Raad een jaarlijkse cyclus kunnen volgen, met een gestructureerde en gerichte follow-up en samenwerking tussen de nationale parlementen.

Het rechtsstaatmechanisme maakt deel uit van een breder streven op EU-niveau om de waarden van democratie, gelijkheid en eerbiediging van de mensenrechten, met inbegrip van de rechten van personen die tot minderheden behoren, te versterken. Het zal worden aangevuld met een aantal toekomstige initiatieven, waaronder het actieplan voor Europese democratie, de vernieuwde strategie voor de uitvoering van het Handvest van de grondrechten, en gerichte strategieën om tegemoet te komen aan de behoeften van de meest kwetsbaren in onze maatschappijen, ter bevordering van een samenleving die gekenmerkt wordt door pluriformiteit, non-discriminatie, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid.

Het eerste verslag over de rechtsstaat¹⁶

Met dit verslag en de 27 daarbij horende hoofdstukken met landspecifieke beoordelingen beoogt de Commissie de grote lijnen van de situatie in de lidstaten te schetsen, zodat de nieuwe cyclus van het rechtsstaatmechanisme en toekomstige verslagen daarop kunnen voortbouwen.

De beoordeling in de 27 hoofdstukken per land, die integrerend deel uitmaken van dit verslag over de rechtsstaat, is opgesteld conform de reikwijdte en methodologie die met de lidstaten zijn besproken¹⁷. Er wordt telkens gefocust op vier belangrijke pijlers: het justitieel stelsel,

¹³ Resolutie van 25 oktober 2016 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende de instelling van een EU-mechanisme voor democratie, de rechtsstaat en grondrechten; resolutie van 14 november 2018 over de noodzaak van een omvattend EU-mechanisme voor de bescherming van democratie, de rechtsstaat en grondrechten.

¹⁴ In de conclusies van het voorzitterschap van de Raad Algemene Zaken van november 2019 werd benadrukt dat de Commissieverslagen als basis zouden kunnen dienen voor de jaarlijkse dialoog van de Raad over de rechtsstaat. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14173-2019-INIT/nl/pdf>.

¹⁵ De instelling van een EU-mechanisme voor democratie, de rechtsstaat en grondrechten (2020/2072(INL)).

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_en

het kader voor corruptiebestrijding, mediapluriformiteit en andere institutionele kwesties in verband met controles en waarborgen. Voor elke pijler werd in de methodologie herinnerd aan de bepalingen van het EU-recht die relevant zijn voor de beoordeling, en werd verwezen naar adviezen en aanbevelingen van de Raad van Europa, die nuttige richtsnoeren bevatten. De vier genoemde gebieden werden tijdens het voorbereidingsproces aangemerkt als belangrijke onderling afhankelijke pijlers voor het waarborgen van de rechtsstaat. Doeltreffende rechtsstelsels en robuuste institutionele controles en waarborgen zijn van centraal belang voor de eerbiediging van de rechtsstaat in onze democratieën. Maar wetten en sterke instellingen volstaan niet. De rechtsstaat kan alleen maar gedijen in een gunstig klimaat, met respect voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, een doeltreffend anticorruptiebeleid, vrije en pluralistische media, een transparant en kwalitatief hoogstaand openbaar bestuur en een vrij en actief maatschappelijk middenveld. Preventief beleid en bewustmakingscampagnes vergroten het bewustzijn bij de burgers en houden de eerbiediging van de rechtsstaat hoog op de agenda. Onderzoeksjournalistiek, onafhankelijke media en toetsing door het maatschappelijk middenveld zijn van vitaal belang om besluitvormers ter verantwoording te kunnen roepen.

Dit verslag is het resultaat van nauwe samenwerking met de lidstaten, zowel op politiek niveau in de Raad als in politieke en technische bilaterale vergaderingen. Het is gebaseerd op verschillende bronnen. Deze methodologie zal deel gaan uitmaken van het jaarlijkse proces voor het rechtsstaatmechanisme. Er is een netwerk van nationale contactpunten voor de rechtsstaat opgericht om het mechanisme en de methodologie ervan te helpen vaststellen, en om als permanent communicatiekanaal te fungeren. Het netwerk is tot nog toe twee keer bijeengekomen. Alle lidstaten hebben meegewerkt aan de voorbereiding van het verslag: begin mei hebben zij een schriftelijke bijdrage ingediend¹⁸, en van mei tot juli hebben zij deelgenomen aan specifieke virtuele landenbezoeken¹⁹. 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 autoriteiten, en met rechtshandavingsinstanties en andere belanghebbenden, zoals journalistenverenigingen en het maatschappelijk middenveld. Voorafgaand aan de goedkeuring van dit verslag hebben de lidstaten de gelegenheid gekregen om feitelijke actualiseringen met betrekking tot het hoofdstuk over hun land te verstrekken.

Daarnaast heeft een gerichte raadpleging van belanghebbenden geresulteerd in waardevolle horizontale en landspecifieke bijdragen van diverse EU-agentschappen, Europese netwerken, nationale en Europese maatschappelijke organisaties en beroepsverenigingen en internationale en Europese actoren²⁰. Het gaat onder meer om het Bureau voor de grondrechten, het Europees Netwerk van Raden voor de rechtspraak, het Europees netwerk van voorzitters van Hoge Raden van de EU, het Europees netwerk van nationale mensenrechteninstellingen (ENNHRI), de Raad van de balies van de EU (CCBE), de Raad van Europa, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), alsmede nationale en internationale maatschappelijke organisaties en journalistenorganisaties.

De hoofdstukken per land zijn gestoeld op een kwalitatieve beoordeling door de Commissie, waarbij eerst een korte feitelijke beschrijving van het juridische en institutionele kader voor de betrokken pijler wordt gegeven, gevolgd door een synthese van belangrijke

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-input-member-states_en

¹⁹ Meer gedetailleerde informatie over de landenbezoeken is te vinden in de hoofdstukken per land.

²⁰ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en

ontwikkelingen sinds januari 2019. In de beoordeling wordt aandacht besteed aan uitdagingen en positieve aspecten, waaronder goede praktijken. De Commissie heeft een coherente en gelijkwaardige aanpak toegepast door voor elke lidstaat dezelfde methodologie te gebruiken en dezelfde kwesties te onderzoeken, in de mate die past bij de specifieke situatie en ontwikkelingen. Het is niet de bedoeling om in de hoofdstukken per land een uitvoerige beschrijving te geven van de volledige situatie op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten, maar slechts om de belangrijke ontwikkelingen weer te geven²¹. Op basis van deze eerste ervaring en van de manier waarop de situatie zich in de lidstaten ontwikkelt, kunnen in de komende jaren andere relevante aspecten worden opgenomen of verder ontwikkeld.

In de beoordeling wordt ook rekening gehouden met de vereisten van het EU-recht, met inbegrip van de uitspraken van het Hof van Justitie. Daarnaast bieden de aanbevelingen en adviezen van de Raad van Europa een nuttig referentiekader voor normen en beste praktijken. De Raad van Europa heeft verder aan de landspecifieke beoordelingen bijgedragen door een overzicht te geven van zijn recente adviezen en verslagen ten aanzien van de EU-lidstaten²².

De beoordeling in het verslag over de rechtsstaat steunt op het beschreven proces van dialoog, overleg en inbreng van deskundigen. Het verslag biedt een solide en goed gedocumenteerde basis voor besprekingen met en verdere werkzaamheden van het Europees Parlement en de Raad. Het Europees rechtsstaatmechanisme zal verder worden ontwikkeld en verbeterd op basis van interinstitutionele besprekingen en dialoog met de lidstaten, en zal fungeren als gemeenschappelijk leerproces en als trigger voor EU-steun.

De COVID-19-pandemie: een stresstest voor de veerkracht van de rechtsstaat

Naast de onmiddellijke gevolgen voor de gezondheid en de economie, heeft de COVID-19-crisis een grote verscheidenheid aan maatschappelijke uitdagingen meegebracht, met name voor overheidsdiensten en de wettelijke en constitutionele stelsels. De crisis is een stresstest in de praktijk gebleken voor de veerkracht van nationale systemen in tijden van crisis. Alle lidstaten hebben uitzonderlijke maatregelen genomen om de volksgezondheid te beschermen, vaak door een vorm van openbare noodtoestand af te kondigen, of hebben speciale noodbevoegdheden verleend op grond van grondwettelijke bepalingen of wetten ter bescherming van de volksgezondheid. Het wijzigen of opschorten van de gebruikelijke nationale controles en waarborgen kan bijzondere problemen voor de rechtsstaat veroorzaken. De geschetste ontwikkelingen waren in sommige lidstaten dan ook een belangrijk onderwerp van openbaar debat. Daarom heeft de Commissie nauwlettend toegezien op de toepassing van de noodmaatregelen, wat in voorkomend geval tot uiting komt in de hoofdstukken per land.

De Commissie heeft benadrukt dat de respons op de crisis in lijn moest zijn met onze fundamentele beginselen en waarden, zoals vastgelegd in de Verdragen. Belangrijke toetsstenen voor de noodmaatregelen waren de vraag of de maatregelen beperkt waren in de tijd, of kon worden gewaarborgd dat de maatregelen strikt noodzakelijk en evenredig waren, en of er nog sprake was van parlementair en gerechtelijk toezicht en van toetsing door de media en het maatschappelijk middenveld²³. Nu de meest acute fase van de crisis voorbij is,

²¹ Dit jaar is bijvoorbeeld geen systematisch onderzoek gedaan naar verantwoordingsmechanismen voor rechtshandavingsinstanties, de rol en de onafhankelijkheid van de publieke media, en maatregelen om ervoor te zorgen dat overheidsinstanties de wet doeltreffend uitvoeren en om misbruik van administratieve bevoegdheden te voorkomen.

²² https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe_en

²³ De Raad van Europa heeft nuttige richtsnoeren gegeven over de in overweging te nemen criteria. Die betreffen de mate waarin de wetten en noodregelingen zijn vastgesteld met inachtneming van de

is het ook van belang om na te gaan op welke manier de betrokken bevoegdheden zijn afgezwakt of afgebouwd. Aangezien de pandemie nog niet voorbij is en er in een aantal lidstaten nog steeds noodregelingen of -maatregelen van kracht zijn, zal de Commissie hierop blijven toezien. De situatie wordt ook gevolgd door internationale organisaties²⁴, en het Europees Parlement heeft de Commissie van Venetië verzocht om een advies over de maatregelen van de lidstaten en over de impact daarvan op de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten²⁵.

Uit de reacties op de crisis bleek over het algemeen dat de nationale systemen zeer veerkrachtig zijn. In veel lidstaten zijn de noodmaatregelen aan rechterlijke toetsing onderworpen en zijn politieke en juridische debatten gehouden over de vraag of de toegepaste noodregelingen gerechtvaardigd en evenredig waren, of de beslissingen rechtmatig waren en of de juiste procedures en instrumenten zijn gebruikt. Het permanente toezicht door de Commissie en de debatten in de lidstaten wijzen al op een aantal bevindingen en overwegingen die weer kunnen worden meegenomen in de nationale debatten en die de juridische en de beleidsrespons kunnen verbeteren.

Een eerste overweging heeft betrekking op de rechtsstaatcultuur en de mate van vertrouwen in het systeem van controles en waarborgen in de lidstaten. Het gaat daarbij met name om de interactie tussen de nationale instellingen en de mate waarin zij loyaal samenwerken, de controlerende rol van het parlement en de mogelijkheden om raadplegings- en transparantieregels voor de burgers in stand te houden. De COVID-19-pandemie heeft aangetoond hoe belangrijk het is de bestaande controles en waarborgen, zoals die onder meer berusten bij de parlementen, niet te omzeilen, ook als het gaat om dringende en doeltreffende besluitvorming ter bescherming van de volksgezondheid. Dit geldt met name voor maatregelen die de fundamentele vrijheden en rechten van de hele bevolking aantasten.

Een tweede overweging gaat over de gevolgen voor het democratisch toezicht door de media en het maatschappelijk middenveld. Wanneer noodbevoegdheden de institutionele controle op de besluitvorming beperken, wordt het toezicht op overheidsbesluiten door de media en het maatschappelijk middenveld des te belangrijker. In bepaalde lidstaten duiken echter nieuwe obstakels voor de media en het maatschappelijk middenveld op. Dat heeft onder meer geleid tot de verspreiding van desinformatie en een lager vertrouwen in overheidsinstanties, met schadelijke gevolgen voor de rechtsstaat²⁶.

Een derde overweging betreft de veerkracht van het justitiële stelsel. Toegang tot een onafhankelijke rechter en tot rechterlijke toetsing is een fundamenteel element van de rechtsstaat. De gedeeltelijke sluiting van nationale rechtbanken – die voor de toepassing van het EU-recht ook optreden als Unierechters – heeft een grote kwetsbaarheid aan het licht gebracht. In een aantal lidstaten die maatregelen hebben genomen om de gevolgen van de

toepasselijke procedures, de vraag of de noodtoestand en de noodmaatregelen allemaal strikt beperkt zijn in de tijd, een enge definitie van noodbevoegdheden, de mate waarin het “loslaten” van controles en waarborgen beperkt en evenredig is, en de onontbeerlijke parlementaire controle over overheidsmaatregelen. <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40> en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e).

²⁴ Zie bijvoorbeeld het verslag “Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency – reflections” van de Commissie van Venetië van de Raad van Europa van 26 mei 2020, CDL-PI(2020)005rev.

²⁵ www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2967

²⁶ Zie ook de gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: “Desinformatie in verband met COVID-19 aanpakken: feiten onderscheiden van fictie”, JOIN(2020) 8 final van 10.6.2020.

pandemie te beperken, konden opnieuw hoorzittingen plaatsvinden dankzij regels inzake afstand houden of videoconferentietechnieken. De pandemie heeft in een aantal lidstaten ook het gebruik van digitale procedures gestimuleerd.

Deze overwegingen sluiten aan bij bredere debatten over de rechtsstaat in een aantal lidstaten met betrekking tot de veerkracht van de nationale stelsels²⁷. In dat opzicht heeft de COVID-19-pandemie duidelijk gemaakt hoe de rechtsstaat het dagelijks leven van de mensen rechtstreeks beïnvloedt.

2. Belangrijkste aspecten van de situatie op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten

De constitutionele, wettelijke en politieke stelsels van de lidstaten weerspiegelen over het algemeen hoge normen op het gebied van de rechtsstaat. De voornaamste beginselen van de rechtsstaat – wettigheid, rechtszekerheid, het verbod van willekeurige uitoefening van de uitvoerende macht, doeltreffende rechterlijke bescherming door onafhankelijke en onpartijdige rechters, met inbegrip van de eerbiediging van de grondrechten, scheiding der machten en gelijkheid voor de wet – zijn vastgelegd in de nationale grondwetten en vertaald in wetgeving. Toch zijn er ook grote uitdagingen, waarbij de veerkracht van de waarborgen voor de rechtsstaat op de proef wordt gesteld en tekortkomingen duidelijker aan het licht komen.

In de volgende vier hoofdstukken wordt voor elk van de vier pijlers van het mechanisme gewezen op een aantal belangrijke gemeenschappelijke thema's en trends, specifieke problemen en positieve ontwikkelingen²⁸. Op basis van de beoordeling voor alle 27 lidstaten in de hoofdstukken per land, worden voorbeelden gegeven van in het oog springende ontwikkelingen in de lidstaten²⁹. Doel is een constructief debat over de consolidatie van de rechtsstaat te stimuleren en alle lidstaten aan te moedigen om na te gaan hoe zij problemen kunnen aanpakken, te leren van elkaars ervaringen en te laten zien hoe de rechtsstaat verder kan worden versterkt, met volledige inachtneming van de nationale tradities en specifieke omstandigheden.

2.1 Justitiële stelsels

Doeltreffende justitiële stelsels zijn van essentieel belang voor de handhaving van de rechtsstaat. Onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie zijn de parameters van een doeltreffend nationaal rechtssysteem, ongeacht de vorm van de nationale rechtsorde of de traditie waarin het is ingebed. Hoewel de lidstaten zelf bevoegd zijn voor hun rechterlijke organisatie, moeten zij er bij de uitoefening van die bevoegdheid voor zorgen dat hun nationale rechtssystemen een doeltreffende rechtsbescherming bieden³⁰. De onafhankelijkheid van de nationale rechterlijke instanties is van fundamenteel belang om die rechtsbescherming

²⁷ Andere mogelijke kwesties zijn bijvoorbeeld de mate waarin het corruptiebestrijdingskader is opgewassen tegen het risico van corruptie bij overheidsopdrachten in noodsituaties.

²⁸ De analyse biedt evenwel geen volledig overzicht van alle ontwikkelingen in de lidstaten. Zie ook voetnoot 18.

²⁹ De ontwikkelingen waarnaar in de voorbeelden wordt verwezen, moeten worden gelezen in de context die wordt beschreven in de desbetreffende hoofdstukken per land. Dat kan door te klikken op de toegevoegde hyperlinks.

³⁰ Arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punten 52 en 54; arrest van 5 november 2019, Commissie/Polen, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924, punten 102 en 103.

te waarborgen³¹. Nationale rechterlijke instanties zorgen ervoor dat de rechten en verplichtingen uit hoofde van het EU-recht daadwerkelijk worden gehandhaafd. Zoals het Hof van Justitie opnieuw heeft bevestigd, is het inherent aan het bestaan van een rechtsstaat dat er effectieve rechterlijke toetsing bestaat om de naleving van Unierecht te verzekeren³². Doeltreffende rechtsstelsels liggen ook ten grondslag aan wederzijds vertrouwen, dat de hoeksteen vormt van de gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid³³, een investeringsvriendelijk klimaat, de duurzaamheid van langdurige groei en de bescherming van de financiële belangen van de EU. Het Hof van Justitie heeft de vereisten die voortvloeien uit het EU-recht inzake de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, verder verduidelijkt. Voorts blijkt uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wat de belangrijkste normen zijn om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

De werking van het justitiële stelsel staat hoog op de nationale politieke agenda's: bijna alle lidstaten voeren justitiële hervormingen door³⁴, ook al lopen het doel, de reikwijdte, de vorm en de gemaakte vorderingen uiteen. De hervormingen hebben betrekking op gebieden die variëren van structurele constitutionele wijzigingen, zoals de oprichting van een raad voor de rechtspraak of van nieuwe rechtbanken, tot concrete operationele maatregelen, bijvoorbeeld de digitalisering van het beheer van rechtszaken. Uit de dialoog is gebleken dat de lidstaten de hervormingen en ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat in de andere lidstaten en de zich ontwikkelende jurisprudentie van het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op de voet volgen.

Perceptie van rechterlijke onafhankelijkheid in de EU

In de Eurobarometer-enquêtes die in 2020 bij bedrijven en het grote publiek zijn gehouden³⁵, zijn aan de boven- en de onderkant van de schaal doorgaans dezelfde lidstaten terug te vinden. Volgens de meest recente Eurobarometer-enquête ligt de perceptie van de rechterlijke onafhankelijkheid bij het grote publiek in zes lidstaten zeer hoog (meer dan 75 %). De afgelopen vier jaar zijn die cijfers min of meer stabiel gebleven. Tegelijkertijd is het waargenomen niveau van de rechterlijke onafhankelijkheid het afgelopen jaar in negen lidstaten gedaald en blijft dat niveau in enkele lidstaten zeer laag (minder dan 30 %).

Er worden inspanningen geleverd om de structurele waarborgen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te versterken

In een aantal lidstaten worden inspanningen geleverd om de rechterlijke macht onafhankelijker te maken en de invloed van de uitvoerende of wetgevende op de rechterlijke macht te verkleinen. Dat gebeurt bijvoorbeeld door een onafhankelijke nationale raad voor de rechtspraak op te richten of die te versterken. De manier waarop rechters worden benoemd, is een van de elementen die van invloed kunnen zijn op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en op de publieke perceptie van die onafhankelijkheid. In een aantal lidstaten zijn

³¹ Arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117; arrest van 7 februari 2019, Escribano Vindel, C-49/18, ECLI:EU:C:2019:106.

³² Arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, punt 73; arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, punt 36; arrest van 25 juli 2018, LM, C-216/18, ECLI:EU:C:2018:586, punt 51; arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punt 46; arrest van 19 november 2019, A.K., C-585/18, C-624/18 en C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, punt 120.

³³ Arrest van 25 juli 2018, LM, C-216/18, ECLI:EU:C:2018:586, punt 49.

³⁴ Zie ook figuur 1 van het EU-scorebord voor justitie 2020.

³⁵ EU-scorebord voor justitie 2020. Eurobarometer-enquêtes FL 483 en 484 van januari 2020. De Commissie heeft ook andere bronnen gebruikt, zoals het Wereld Economisch Forum.

hervormingen gepland of reeds goedgekeurd die erop gericht zijn de rechterlijke macht beter bij de procedure te betrekken of duidelijke criteria of mechanismen voor rechterlijke toetsing vast te stellen. Ook uit de hervorming van tuchtprocedures voor rechters en aanklagers blijkt dat er een toenemende aandacht is voor het bereiken van een evenwicht dat essentiële waarborgen biedt, zonder afbreuk te doen aan de verantwoordingsplicht.

Zo heeft het parlement van [Malta](#) onlangs zijn goedkeuring gehecht aan een aantal hervormingen van het justitiële stelsel die de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht versterken. In [Tsjechië](#) worden hervormingen voorbereid die moeten zorgen voor meer transparantie bij de benoeming, de bevordering en het ontslag van rechters. In [Cyprus](#) worden sinds juli 2019 nieuwe gedetailleerde criteria voor de benoeming van rechters gehanteerd en worden verdere wijzigingen besproken. In [Letland](#) heeft de raad voor de rechtspraak nieuwe bevoegdheden gekregen ter versterking van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

Debatten, reflecties en hervormingsplannen met betrekking tot de versterking van wettelijke en constitutionele waarborgen voor onafhankelijkheid van de rechterlijke macht zijn er ook in lidstaten waar die onafhankelijkheid traditioneel als hoog of zeer hoog wordt beschouwd³⁶. Lidstaten waar de scheiding der machten en de eerbiediging van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht meer afhangen van politieke tradities dan van gedetailleerde wettelijke garanties, gaven te kennen dat de ontwikkelingen in andere lidstaten een van de redenen waren om meer formele stelsels te gaan toepassen.

Zo heeft [Ierland](#) eind 2019 een onafhankelijke raad voor de rechtspraak opgericht om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen. In [Luxemburg](#) zijn er plannen om via een grondwetswijziging nieuwe elementen in te voeren om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te versterken. In [Finland](#) zijn bepaalde bevoegdheden van het ministerie voor Justitie in januari 2020 overgenomen door een onafhankelijk agentschap dat verantwoordelijk is voor het beheer van de rechtbanken, de nationale gerechtelijke administratie. In [Nederland](#) zijn hervormingen gepland om de invloed van de uitvoerende en de wetgevende macht bij de benoeming van rechters van de Hoge Raad en leden van de Raad voor de rechtspraak te beperken. In [Zweden](#) is in februari 2020 een onderzoekscommissie voor een “sterkere bescherming van de democratie en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht” opgericht met als doel voorstellen te doen voor wetgevende en constitutionele hervormingen.

De onafhankelijkheid van het Openbaar Ministerie ten opzichte van de uitvoerende macht is steeds vaker onderwerp van debat wegens het belang ervan voor het vermogen om misdaad en corruptie te bestrijden

Hoewel er in de EU niet één enkel model bestaat voor de institutionele opzet van het Openbaar Ministerie of voor de benoemings-, ontslag- of tuchtprocedures voor aanklagers op verschillende niveaus, kunnen institutionele waarborgen ertoe bijdragen dat het Openbaar Ministerie voldoende onafhankelijk en vrij van ongepaste politieke druk is³⁷. In een arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens³⁸ werd onlangs benadrukt dat de

³⁶ Zie vorige voetnoot.

³⁷ Normen van de Raad van Europa. De Commissie van Venetië merkt in haar “Rule of Law Checklist” [lijst met criteria voor de rechtsstaat] met betrekking tot het Openbaar Ministerie op dat er geen gemeenschappelijke norm is voor de organisatie van het Openbaar Ministerie, vooral wat betreft de bevoegdheid om openbare aanklagers te benoemen, of wat betreft de interne organisatie van het Openbaar Ministerie. Zij merkt ook op dat voldoende autonomie moet worden gewaarborgd om de met vervolging belaste autoriteiten te beschermen tegen ongepaste politieke beïnvloeding.

³⁸ Arrest van 5 mei 2020, Kövesi/Roemenië, verzoek nr. 3594/19, punt 208.

onafhankelijkheid van het Openbaar Ministerie van essentieel belang is voor de handhaving van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

In [Malta](#) zijn hervormingen gaande ter versterking van de onafhankelijkheid van het Openbaar Ministerie. Er wordt een volledig afzonderlijk Openbaar Ministerie opgezet, waardoor de procureur-generaal niet langer ook zal optreden als juridisch adviseur van de regering. Ook [Cyprus](#) bereidt wetswijzigingen voor die tot doel hebben het Openbaar Ministerie te herstructureren door de oprichting van afzonderlijke, op zichzelf staande directoraten.

Na rechtspraak van het Hof van Justitie over het Europees aanhoudingsbevel³⁹ zijn in verschillende lidstaten, met name in [Duitsland](#) en [Oostenrijk](#), besprekingen gevoerd over het recht van de uitvoerende macht om formele instructies te geven aan het Openbaar Ministerie, ook in individuele zaken⁴⁰. In [Polen](#) is met name bezorgdheid ontstaan over de dubbele rol van de minister van Justitie, die ook procureur-generaal is, waardoor de organisatie van het Openbaar Ministerie en de behandeling van zaken kwetsbaarder zijn voor politieke beïnvloeding. Ook de positie van de procureur-generaal tegenover aanklagers met een lagere rang is een bron van zorg in bepaalde lidstaten. Zo zijn in [Bulgarije](#) de wetgevingsprocedures om tegemoet te komen aan de reeds lang bestaande bezorgdheid over een doeltreffende verantwoordingsregeling voor de procureur-generaal nog niet afgerond.

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

In een aantal lidstaten worden inspanningen geleverd om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht door hervormingen te vergroten. In enkele lidstaten geven de ontwikkelingen echter aanleiding tot bezorgdheid, die in omvang varieert naargelang het soort maatregelen dat wordt genomen en de intensiteit en reikwijdte ervan. Er is bezorgdheid over het vermogen van de raden voor de rechterlijke macht om hun taken uit te oefenen en ook een meer structurele bezorgdheid over de toenemende invloed van de uitvoerende en wetgevende macht op de werking van de justitiële stelsels, met inbegrip van constitutionele hoven en hooggerechtshoven. Sommige van deze ontwikkelingen hebben de Commissie ertoe gebracht inbreukprocedures in te leiden of bezorgdheid te uiten in het kader van de procedures op grond van artikel 7, lid 1, VEU.

In sommige lidstaten heeft de richting van de veranderingen tot ernstige bezorgdheid geleid over de gevolgen van hervormingen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Dit was een van de kwesties die aan de orde zijn gesteld in de procedure die het Parlement op grond van artikel 7, lid 1, VEU heeft ingesteld ten aanzien van [Hongarije](#). Met name heeft de onafhankelijke Nationale Raad voor Justitie het moeilijk om tegenwicht te bieden aan de macht van de voorzitter van de nationale gerechtelijke autoriteit, die bevoegd is voor het beheer van de rechtbanken. De verkiezing van een nieuwe voorzitter kan de weg vrijmaken voor nauwere samenwerking. Andere bezorgdheden hebben betrekking op nieuwe regels op grond waarvan leden van het Constitutioneel Hof, die door het parlement worden gekozen, buiten de normale benoemingsprocedure kunnen worden benoemd bij het Hooggerechtshof. De justitiële hervormingen in [Polen](#) sinds 2015 zijn een grote bron van controverse, zowel in het land zelf als op EU-niveau, en hebben aanleiding gegeven tot ernstige zorgen, waarvan er verscheidene nog niet zijn weggenomen. Als gevolg daarvan heeft de Commissie in 2017 de procedure van artikel 7, lid 1, VEU ingesteld, die momenteel nog in behandeling is bij de

³⁹ Met name het arrest van 27 mei 2019, OG en PI, gevoegde zaken C-508/18 en C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456 (betreffende het Europees aanhoudingsbevel).

⁴⁰ Het risico van machtsmisbruik door de uitvoerende macht wordt in de praktijk beperkt door institutionele waarborgen of reeds lang bestaande conventies.

Raad. In 2019 en 2020 heeft de Commissie twee inbreukprocedures ingesteld om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat voorlopige maatregelen moesten worden genomen om de bevoegdheden van de tuchtkamer van het Hooggerechtshof ten aanzien van tuchtzaken waarbij rechters zijn betrokken, op te schorten.

Ook in bepaalde andere lidstaten blijven uitdagingen bestaan. De samenstelling en het functioneren van de Hoge Raad van Justitie en de inspectiedienst van de Hoge Raad van Justitie in [Bulgarije](#)⁴¹ heeft aanleiding gegeven tot bezorgdheid, die nog niet is weggenomen. In [Roemenië](#)⁴² blijven de controversiële hervormingen van 2017-2019, die een negatieve invloed hebben op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, van toepassing⁴³. In 2020 heeft de regering verklaard dat zij, na de terugval van de vorige jaren, opnieuw werk wil maken van de hervorming van het justitiële stelsel, waarna de spanningen met de rechterlijke macht aanzienlijk zijn afgenomen. In [Kroatië](#) zorgt een lage administratieve capaciteit ervoor dat de staatsraad voor de rechtspraak en de staatsraad voor het Openbaar Ministerie het moeilijk hebben om hun mandaat te vervullen. Hun rol op het gebied van de benoeming van rechters en aanklagers is ingeperkt en er is behoefte aan een beter IT-systeem voor de verificatie van vermogensaangiften. In [Slowakije](#) heerst er al geruime tijd bezorgdheid over de onafhankelijkheid en integriteit van het justitiële stelsel. In april 2020 kondigde de regering belangrijke hervormingsplannen aan ter versterking van de onafhankelijkheid en integriteit van de rechterlijke macht en van de benoemingsprocedure voor het Grondwettelijk Hof.

In sommige lidstaten wordt vaak melding gemaakt van politieke aanvallen en mediacampagnes tegen rechters en aanklagers. Er zijn ook maatregelen genomen, waaronder disciplinaire maatregelen, die afbreuk doen aan de vrijheid van rechters om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. Dergelijke aanvallen en maatregelen kunnen een afschrikkend effect en een negatieve impact op het vertrouwen van het publiek in de rechterlijke macht hebben, waardoor de onafhankelijkheid ervan wordt aangetast⁴⁴. In een aantal gevallen zijn de aanvallen gericht tegen rechters en aanklagers die een openbaar standpunt innemen om ontwikkelingen aan de kaak te stellen die de hele rechterlijke macht kunnen schaden. In zijn recente beslissing van 5 mei 2020 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens opnieuw bevestigd dat aanklagers en rechters vrijheid van meningsuiting hebben in publieke debatten over wetgevingshervormingen die

⁴¹ Sinds de toetreding van Bulgarije tot de EU in 2007 heeft de Commissie de hervormingen op gebieden als justitie en corruptiebestrijding gevolgd via het mechanisme voor samenwerking en toetsing. In de mededeling over de versterking van de rechtsstaat (COM(2019) 343) staat dat zodra dat mechanisme afloopt, het toezicht in het kader van horizontale instrumenten moet worden voortgezet. Het rechtsstaatmechanisme biedt een kader om van deze kwesties ook in de toekomst werk te maken.

⁴² Sinds de toetreding van Roemenië tot de EU in 2007 heeft de Commissie de hervormingen op het gebied van justitie en corruptiebestrijding gevolgd via het mechanisme voor samenwerking en toetsing. In de mededeling over de versterking van de rechtsstaat (COM(2019) 343) staat dat zodra dat speciale mechanisme afloopt, het toezicht in het kader van horizontale instrumenten moet worden voortgezet. Het rechtsstaatmechanisme biedt een kader om van deze kwesties ook in de toekomst werk te maken.

⁴³ Zo heeft het Openbaar Ministerie nog steeds een afdeling voor onderzoek naar strafbare feiten in het rechtswezen, die uitsluitend is belast met de vervolging van misdrijven die zijn gepleegd door rechters en aanklagers.

⁴⁴ Dit geldt met name wanneer een officiële reactie of doeltreffende verhaalmogelijkheden ontbreken.

gevolgen hebben voor de rechterlijke macht, en meer in het algemeen als het gaat om kwesties die verband houden met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht⁴⁵.

De COVID-19-pandemie heeft eens te meer aangetoond hoe belangrijk het is het justitiële stelsel te digitaliseren

Al een aantal jaren streven de lidstaten ernaar optimaal gebruik te maken van ICT-instrumenten met het oog op een gemakkelijker communicatie van rechtbanken met partijen en advocaten, een efficiënt beheer van de werklast en een grotere transparantie, onder meer door onlinetoegang te geven tot rechterlijke uitspraken. In de lidstaten lopen veel initiatieven die tot echte verbeteringen voor de gebruikers van de justitiële stelsels moeten leiden. Deze inspanningen hebben een extra impuls gekregen nadat de COVID-19-pandemie het belang heeft aangetoond van versnelde hervormingen om de behandeling van zaken door de gerechtelijke instanties en de uitwisseling van informatie en documenten met partijen en advocaten te digitaliseren en te zorgen voor een voortdurende en gemakkelijke toegang tot de rechter voor iedereen. Er worden initiatieven genomen waarbij bijvoorbeeld de rechtzoekenden de stand van de procedure online kunnen volgen, of waarbij uitspraken volgens een bepaalde norm worden vormgegeven zodat ze machineleesbaar zijn.

Sommige lidstaten zijn al ver gevorderd met de implementatie van dergelijke systemen. Zo kunnen de justitiële stelsels in [Estland](#) en [Letland](#) bogen op enkele van de meest geavanceerde informatie- en communicatietechnologieën die door rechtbanken worden gebruikt. Zij bieden de rechtzoekenden een hoge mate van toegankelijkheid en flexibiliteit, en hebben er ook in hoge mate toe bijgedragen dat de rechtbanken met relatief weinig verstoringen verder konden werken gedurende de COVID-19-pandemie. In [Slovenië](#) is het beheer van rechtszaken sterk gedigitaliseerd en zijn er verdere ontwikkelingen gaande om de elektronische communicatie tussen de rechtbanken en de partijen te verbeteren. Ook in [Hongarije](#) is justitie in hoge mate gedigitaliseerd en zijn er veel elektronische middelen beschikbaar om online toegang te krijgen tot gepubliceerde uitspraken. In [Portugal](#) is het wetboek van burgerlijke rechtsvordering gewijzigd om het beginsel “digitaal als de norm” in te voeren voor alle burgerlijke procedures. In [Italië](#) is een ontwerphervorming van het burgerlijk procesrecht gaande die voorziet in een uitsluitende online-indiening van dossiers en een bredere waaier aan elektronische middelen, waaronder onlinebetaling van gerechtskosten. De Commissie heeft in het kader van het herstelplan gewezen op het belang van de digitalisering van justitiële stelsels⁴⁶. Deze inspanningen zouden kunnen worden ondersteund via het toekomstige programma Digitaal Europa en het Next Generation EU-instrument.

Investeren in justitie is meer dan ooit nodig om efficiëntieproblemen aan te pakken

Doeltreffende rechtsstelsels zijn afhankelijk van toereikende personele en financiële middelen. Hoewel de overheidsuitgaven voor het justitiële stelsel over het algemeen stijgen⁴⁷, heeft de rechterlijke macht in een aantal lidstaten te kampen met een tekort aan financiële middelen. Investerings in justitiële stelsels zijn ook onontbeerlijk om de efficiëntieproblemen die er in bepaalde lidstaten nog zijn, aan te pakken. De buitensporig lange duur van de procedures en de gerechtelijke achterstand moeten met passende maatregelen worden aangepakt. De economische en sociale gevolgen van de COVID-19-crisis hebben duidelijk gemaakt dat de justitiële stelsels veerkrachtiger moeten worden, vooral omdat de werklast naar verwachting nog zal toenemen. Inefficiëntie kan wantrouwen

⁴⁵ Arrest van 5 mei 2020, Kövesi/Roemenië, verzoek nr. 3594/19, punten 201-205 en 209. Zie ook het arrest van 23 juni 2016, Baka/Hongarije, verzoek nr. 20261/12, punten 156, 157 en 164-167.

⁴⁶ Het moment van Europa: herstel en voorbereiding voor de volgende generatie (COM(2020) 456 final).

⁴⁷ EU-scorebord voor justitie 2020.

in het justitiële stelsel creëren, wat op zijn beurt als voorwendsel kan worden gebruikt voor ontoereikende justitiële hervormingen die de rechtsstaat aantasten. Geplande investeringen in de efficiëntie en kwaliteit van de justitiële stelsels die gunstig zijn voor het ondernemingsklimaat, kunnen worden gefaciliteerd via de Next Generation EU-programma's en de faciliteit voor herstel en veerkracht. In sommige lidstaten is de behoefte aan extra middelen officieel erkend in overheidsprogramma's. Zo wordt in [Duitsland](#) een "pact voor de rechtsstaat" geïmplementeerd, dat aanzienlijke extra middelen omvat, zowel op federaal niveau als op het niveau van de deelstaten. Ook in [Oostenrijk](#) en [Frankrijk](#) zijn initiatieven genomen om de middelen voor het justitiële stelsel op te trekken.

2.2 Kader voor corruptiebestrijding

Corruptiebestrijding is van essentieel belang voor de handhaving van de rechtsstaat. Corruptie ondermijnt het functioneren van de staat en de overheid op alle niveaus en werkt georganiseerde criminaliteit in de hand⁴⁸. De rechtsstelsels en het vertrouwen in overheidsinstanties kunnen worden versterkt door doeltreffende kaders voor corruptiebestrijding, transparantie en integriteit bij de uitoefening van overheidsbevoegdheden. De bestrijding van corruptie moet worden gebaseerd op gegevens over het vóórkomen en de vorm ervan in een bepaald land, de omstandigheden waarin corruptie gedijt en de wettelijke, institutionele en andere stimulansen waarmee corruptie kan worden voorkomen, opgespoord en bestraft.

De strijd tegen corruptie moet uit meer bestaan dan een reeks uniforme maatregelen. Er moet ook rekening worden gehouden met specifieke risicofactoren, die per lidstaat kunnen verschillen. Niettemin moeten alle lidstaten beschikken over instrumenten om corruptie te voorkomen, op te sporen, te beteugelen en te bestraffen. De EU erkent al geruime tijd de noodzaak van integrale preventiestrategieën die in alle geledingen van de samenleving zorgen voor meer transparantie en integriteit en gericht zijn op de dieperliggende oorzaken⁴⁹. Dergelijke strategieën moeten gebaseerd zijn op een beoordeling van bedreigingen, kwetsbaarheden en risicofactoren. De anticorruptie-aanpak van de EU erkent ook het belang van betrouwbare en doeltreffende integriteitsbevorderende maatregelen, doeltreffende systemen ter voorkoming van corruptie en openbare instellingen die op alle niveaus goed functioneren en verantwoordelijk en transparant zijn.

Een integrale benadering van corruptiebestrijding moet gebaseerd zijn op een combinatie van preventie en repressie. Dit vereist onafhankelijke en onpartijdige rechtsstelsels waarin de wetgeving inzake corruptiebestrijding ook echt wordt gehandhaafd, door onpartijdige opsporing en vervolging en door doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties op corruptie, met inbegrip van de effectieve terugvordering van de opbrengsten van corruptie⁵⁰. Dit vereist op zijn beurt een stevig wettelijk en institutioneel kader, voldoende bestuurlijke en gerechtelijke capaciteit en de politieke wil om handhavingsmaatregelen te nemen. Onafhankelijke en pluralistische media, meer in het bijzonder onderzoeksjournalistiek, en een actief maatschappelijk middenveld spelen een belangrijke rol bij het toezicht op het overheidsoptreden, door mogelijke gevallen van corruptie en integriteitsinbreuken op te sporen, het bewustzijn te vergroten en integriteit te bevorderen. De bestrijding van corruptie heeft ook een belangrijke EU-dimensie omdat het ook gaat om de bescherming van de

⁴⁸ EU-dreigingsevaluatie voor zware en georganiseerde criminaliteit (EU Socta), 2017, Europol.

⁴⁹ Document 14310/19 van de Raad.

⁵⁰ Ibidem.

financiële belangen van de Unie⁵¹. Het Europees Openbaar Ministerie zal in dit verband een belangrijke rol spelen⁵². In de afgelopen jaren is EU-wetgeving aangenomen om de strijd tegen corruptie op te voeren, onder meer door normen in te voeren voor de bescherming van klokkenluiders tegen alle vormen van represailles⁵³. De strijd tegen corruptie wordt ook in grote mate vergemakkelijkt door herziene regels ter bestrijding van witwassen, met name door het opzetten van registers van uiteindelijk begunstigten van ondernemingen⁵⁴, en door verdere stappen om de uitwisseling van financiële informatie te bevorderen en financiële onderzoeken te versnellen⁵⁵.

Corruptieperceptie in de EU

Op de corruptieperceptie-index⁵⁶ staan tien lidstaten in de top twintig van landen die wereldwijd worden gezien als het minst corrupt. In het algemeen haalt de EU een goede gemiddelde score. Verschillende lidstaten halen een betere score dan in voorgaande jaren, terwijl sommige lidstaten aanzienlijk lager blijven scoren dan andere Europese landen.

Uit de meest recente Eurobarometer-enquêtes⁵⁷ blijkt dat corruptie de EU-burgers en bedrijven ernstige zorgen blijft baren. Meer dan zeven op de tien Europeanen (71 %) verklaarde dat corruptie wijdverbreid is in hun land en meer dan vier op de tien Europeanen (42 %) denkt dat de corruptie in hun land is toegenomen. Slechts 34 % van de respondenten is van mening dat de inspanningen van de overheid om corruptie te bestrijden doeltreffend zijn. Daarnaast denkt meer dan zes op de tien Europese bedrijven (63 %) dat corruptie in hun land wijdverbreid is en vindt een meerderheid van de bedrijven (51 %) dat het niet waarschijnlijk is dat corrupte personen of bedrijven in hun land zouden worden betrapt of dat zij bij de politie of het Openbaar Ministerie zouden worden aangegeven.

Nationale anticorruptiestrategieën

Een strategisch kader voor corruptiebestrijding biedt de mogelijkheid om politieke inzet en visie om te zetten in concrete acties. Nationale strategieën voor corruptiebestrijding kunnen ervoor zorgen dat afzonderlijke mazen in de wetgeving of op institutioneel gebied niet geïsoleerd worden aangepakt en dat anticorruptiebepalingen in alle relevante beleidssectoren

⁵¹ Overeenkomstig artikel 325 VWEU moeten de Unie en de lidstaten passende maatregelen nemen ter bestrijding van fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad. Hoewel fraude en corruptie verschillende juridische begrippen zijn, kan bij fraudezaken die ten koste gaan van de EU-begroting, sprake zijn van corruptie. Op EU-niveau voert het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) interne en externe onderzoeken uit ter bestrijding van fraude, corruptie en andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad.

⁵² Het Europees Openbaar Ministerie, dat momenteel wordt opgericht, zal een onafhankelijk vervolgingsorgaan van de EU zijn dat bevoegd is voor het onderzoeken, vervolgen en voor het gerecht brengen van strafbare feiten die ten koste gaan van de EU-begroting, zoals fraude, corruptie en ernstige grensoverschrijdende btw-fraude. Momenteel nemen de volgende lidstaten deel aan het Europees Openbaar Ministerie: België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje en Tsjechië.

⁵³ Richtlijn (EU) 2019/1937 van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden.

⁵⁴ Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering en Richtlijn (EU) 2018/1673 van 23 oktober 2018 inzake de strafrechtelijke bestrijding van het witwassen van geld.

⁵⁵ Richtlijn (EU) 2019/1153 tot vaststelling van regels ter vergemakkelijking van het gebruik van financiële en andere informatie voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van bepaalde strafbare feiten.

⁵⁶ <https://www.transparency.org/en/news/cpi-western-europe-and-eu>.

⁵⁷ Speciale Eurobarometer 502 “Corruptie”, juni 2020 en Flash Eurobarometer 482 “Businesses’ attitudes towards corruption in the EU” [Houding van het bedrijfsleven ten aanzien van corruptie in de EU], december 2019.

worden geïntegreerd zodat ze een doeltreffende impact hebben in de praktijk. Verschillende lidstaten hebben nieuwe of herziene alomvattende anticorruptiestrategieën vastgesteld met specifieke en meetbare doelstellingen, een scherp omlijnd budget, duidelijk omschreven verantwoordelijkheden van gespecialiseerde instellingen en een sterke betrokkenheid van de relevante belanghebbenden.

Zo heeft [Frankrijk](#) in januari 2020 een nationaal meerjarenplan voor corruptiebestrijding (2020-2022) vastgesteld dat zowel de preventieve als de repressieve dimensie van corruptie behelst. Andere lidstaten, zoals [Bulgarije](#), [Kroatië](#), [Tsjechië](#), [Estland](#), [Griekenland](#), [Italië](#), [Litouwen](#), [Roemenië](#) en [Slowakije](#), hebben al sinds enkele jaren een alomvattende nationale anticorruptiestrategie. Hoe belangrijk het opstellen van anticorruptieplannen en -strategieën ook is, de effectieve uitvoering en monitoring ervan zijn van cruciaal belang om vooruitgang te boeken.

Andere lidstaten bereiden momenteel nationale anticorruptiestrategieën voor. In [Ierland](#) heeft de regering aangekondigd dat zij corruptie doeltreffender wil aanpakken door voort te bouwen op de lopende alomvattende beoordeling van de verschillende overheidsorganen die betrokken zijn bij preventieve en repressieve anticorruptiemaatregelen en de rechtshandavingsprocedures in het strafrecht. Er zijn ook besprekingen gaande in [Portugal](#), waar een werkgroep is opgericht die een nationale strategie voor corruptiebestrijding moet opstellen. [Finland](#) en [Zweden](#), die in plaats van een strategische aanpak te volgen eerder zijn uitgegaan van praktijken, tradities en hoge normen van integriteit en transparantie om corruptie te voorkomen, zijn nu ook bezig met het opstellen van nationale anticorruptieplannen.

Versterking van de capaciteit van het strafrechtstelsel om corruptie te bestrijden

Sommige lidstaten hebben ook hervormingen doorgevoerd om hun strafwetgeving af te stemmen op de internationale corruptiebestrijdingsnormen. [Letland](#) heeft bijvoorbeeld onlangs zijn strafrecht gewijzigd wat betreft de definitie van verschillende corruptiemisdrijven. Zo zijn bepaalde beperkingen van de reikwijdte van omkoping en beïnvloeding geschrapt.

Het is ook van cruciaal belang dat de met de handhaving van het strafrecht belaste instellingen doeltreffend en onpartijdig werken. Het is essentieel dat de gerechtelijke, vervolgings- en rechtshandavingsinstanties de beschikking krijgen over voldoende financiële, personele en technische middelen en gespecialiseerde expertise. In sommige lidstaten zijn maatregelen ter versterking van de capaciteit van het institutionele kader genomen om corruptie te bestrijden en belemmeringen voor doeltreffende vervolging weg te nemen. Bij de in januari 2019 in [Italië](#) aangenomen anticorruptiewet zijn bijvoorbeeld de straffen voor corruptiemisdrijven aangescherpt en de verjaringstermijnen na een uitspraak in eerste aanleg opgeschort. Daarnaast wordt in het Parlement gesproken over een alomvattende hervorming om de strafrechtelijke procedure te stroomlijnen, aangezien de buitensporig lange duur van strafrechtelijke procedures afbreuk doet aan de afschrikkende werking van straffen. [Spanje](#) heeft ook getracht de vervolgingscapaciteit op te voeren door extra middelen toe te wijzen en de strafwetgeving te actualiseren om de verjaringstermijn voor ernstige strafbare feiten te verlengen en strengere straffen voor corruptiemisdrijven in te voeren. Evenzo heeft [Frankrijk](#) onlangs maatregelen genomen om de financiële politie te reorganiseren, en uit een verslag uit 2020 blijkt dat het aandeel van de corruptiezaken in het totale aantal gevallen aanzienlijk is toegenomen.

Het is tevens belangrijk om het juiste evenwicht te vinden tussen de voorrechten en immuniteiten van overheidsfunctionarissen en het voorkomen dat deze worden gebruikt als

obstakel voor doeltreffend onderzoek naar en vervolging van beschuldigingen van corruptie. [Griekenland](#) heeft maatregelen genomen om een aantal belangrijke obstakels voor de vervolging van corruptie op hoog niveau die verband houden met immuniteiten en bijzondere verjaringswetten weg te nemen door middel van een grondwetsherziening in 2019.

In andere lidstaten worden aanzienlijke inspanningen geleverd, vaak als reactie op specifieke uitdagingen of maatschappelijke druk. Een voorbeeld is [Malta](#), waar het lopende strafrechtelijk onderzoek en een afzonderlijk openbaar onderzoek naar de moord op onderzoeksjournalist Daphne Caruana Galizia diepgewortelde corruptiepatronen aan het licht brachten, wat zorgde voor de roep om aanzienlijke versterking van de capaciteit om corruptie aan te pakken en bredere rechtsstatelijke hervormingen. Nu is een breed hervormingsproject gestart om lacunes aan te pakken en het institutionele kader voor corruptiebestrijding te versterken, ook wat betreft rechtshandhaving en vervolging. Evenzo heeft in [Slowakije](#) de regering een aantal hervormingen aangekondigd in antwoord op de publieke verontwaardiging over de onthullingen in het kader van het onderzoek naar de moord op journalist Ján Kuciak en zijn verloofde Martina Kušnírová. De gerechtelijke procedures lopen nog.

In sommige gevallen zijn de hervormingen ook een reactie op specifieke problemen op gebieden als corruptie of witwassen. In [Oostenrijk](#) overweegt de regering bijvoorbeeld, naar aanleiding van enkele ophefmakende corruptiegevallen, hervormingen om de controle door de rekenkamer op de financiering van politieke partijen te versterken. Ook in [Nederland](#) zijn verschillende initiatieven ontplooid om het kader voor het opsporen, onderzoeken en vervolgen van corruptie verder te versterken, met name met betrekking tot de financiële sector. De gezamenlijke analyse van dossiers door het Anti-Corruptie Centrum en de Financial Intelligence Unit in Nederland, waarbij wordt gezorgd voor kennisuitwisseling en een efficiëntere en bredere analyse van ongewone transacties met betrekking tot corruptie, is een goed voorbeeld van het vaststellen van tekortkomingen die moeten worden aangepakt.

Strafrechtelijke onderzoeken en de toepassing van straffen voor corruptie staan nog steeds voor uitdagingen

Door het gebrek aan uniforme, actuele en geconsolideerde statistieken in alle lidstaten is het moeilijk inzicht te krijgen in het relatieve succes van het onderzoek naar en de vervolging van corruptiemisdrijven. Uit twee proefverzamelingen van de Europese Commissie van officiële statistieken over de strafrechtelijke behandeling van corruptiezaken in de lidstaten blijkt dat er nog steeds belemmeringen zijn voor het verzamelen van vergelijkende gegevens in de hele EU over de behandeling van corruptiezaken in diverse stadia van de strafrechtelijke procedure in de lidstaten. Uit de verzamelde gegevens die van de deelnemende lidstaten zijn ontvangen, blijkt dat er tussen de lidstaten aanzienlijke verschillen bestaan wat betreft de definitie van strafbare feiten, de beschikbaarheid van gegevens en de methode voor het registreren van gegevens⁵⁸.

⁵⁸ Via de deskundigengroep inzake beleidsbehoeften op het gebied van criminaliteitsgegevens heeft de Commissie met de lidstaten samengewerkt om vast te stellen voor welke indicatoren voldoende officiële statistieken over criminaliteit en het strafrechtelijke proces beschikbaar zijn om een EU-brede gegevensverzameling te rechtvaardigen. Van 26 lidstaten zijn reacties ontvangen voor de verzameling met betrekking tot de referentiejaar 2011, 2012 en 2013. De definitieve versie van de verzameling van officiële statistieken over de behandeling van corruptiezaken in het strafrechtstelsel in de lidstaten is gepubliceerd in januari 2016: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf. In juni 2018 zijn voor de tweede keer gegevens verzameld om de verzameling bij te werken voor de referentiejaar 2014, 2015 en 2016. Deze keer zijn van 22 lidstaten reacties ontvangen.

Uit monitoring blijkt dat er in verscheidene lidstaten bezorgdheid bestaat over de doeltreffendheid van het onderzoek, de vervolging en de berechting van corruptiezaken, inclusief corruptiezaken op hoog niveau. Een voorbeeld is [Bulgarije](#), waar een hervorming van het wettelijke en institutionele kader voor corruptiebestrijding heeft geleid tot betere samenwerking tussen de betrokken autoriteiten, maar waar belangrijke uitdagingen moeten worden aangepakt voordat die instellingen een solide reputatie op het gebied van onpartijdigheid, objectiviteit en onafhankelijkheid kunnen opbouwen. Zij hebben nog geen solide staat van dienst opgebouwd op het gebied van definitieve veroordelingen in corruptiezaken op hoog niveau. In [Kroatië](#) hebben de gespecialiseerde corruptiebestrijdingsdiensten te kampen met een gebrek aan gespecialiseerde onderzoekers en met de inefficiëntie van het rechtsstelsel. De afsluiting van zaken, ook tegen hooggeplaatste functionarissen, wordt vaak vertraagd door langdurige gerechtelijke procedures en beroepen. Ook in [Slowakije](#) zijn de laatste jaren maar een paar corruptiezaken op hoog niveau onderzocht of vervolgd. Voorts is de bescherming van klokkenluiders zwak en de onderzoeks- en vervolgingscapaciteit van de gespecialiseerde corruptiebestrijdingsinstanties beperkt, wat belangrijke uitdagingen zijn.

Ook in [Tsjechië](#) is er bezorgdheid over het feit dat corruptiezaken op hoog niveau niet systematisch worden vervolgd. Op nationaal en Europees niveau lopen onderzoeken en audits naar mogelijke belangenconflicten en het gebruik van EU-middelen. In [Hongarije](#) vindt soms weliswaar vervolging van corruptie op hoog niveau plaats, maar niet op grote schaal, en er lijkt sprake te zijn van een consequent gebrek aan vastberadenheid om een strafrechtelijk onderzoek in te stellen en corruptiezaken te vervolgen wanneer er ernstige beschuldigingen worden geuit tegen hooggeplaatste functionarissen of mensen uit hun directe omgeving. Ook in [Malta](#) vertoont de behandeling van corruptiezaken op hoog niveau tekortkomingen. Zo stranden strafzaken tegen mensen met een hoge leidinggevende functie naar verluidt vaak in het beginstadium van de strafrechtelijke procedure. Met recente hervormingen wordt getracht problemen op het gebied van onderzoek en vervolging aan te pakken.

Maatregelen om het kader voor corruptiepreventie en integriteit te versterken

Corruptiepreventiebeleid bestrijkt veel gebieden, waaronder doorgaans ethische regels, bewustmakingsmaatregelen, regels inzake openbaarmaking van vermogen, onverenigbaarheden en belangenconflicten, internecontrolemechanismen, regels inzake lobbying en draaieurconstructies. Transparantie, toegang tot openbare informatie, de bescherming van klokkenluiders en een algemene cultuur van integriteit in het openbare leven zijn essentiële elementen voor de preventie en opsporing van corruptie. Veel lidstaten hebben maatregelen genomen om het kader voor preventie en integriteit te versterken, of overwegen dit te doen. Voorbeelden zijn [Bulgarije](#), [Ierland](#), [Griekenland](#), [Malta](#), [Tsjechië](#), [Polen](#) en [Portugal](#). De op stapel staande wetgeving heeft onder meer betrekking op verplichtingen inzake vermogensverklaringen, regels inzake belangenconflicten voor alle overheidsfunctionarissen (waaronder parlementsleden), transparantie in het openbaar ambt of het opzetten van specifieke transparantie-instanties en -bureaus die belast zijn met het toezicht op en de verificatie van vermogensverklaringen en belangenconflicten. In sommige andere lidstaten, zoals [Denemarken](#), [Finland](#) en [Zweden](#), berust de corruptiepreventie voornamelijk op een sterke cultuur van integriteit, zonder veel formele regels en controles.

Om doeltreffend te zijn, moeten dergelijke maatregelen gebaseerd zijn op een zorgvuldige diagnose van risico's en kwetsbare punten, en mechanismen omvatten die zorgen voor een adequate handhaving en follow-up van integriteitsincidenten. Preventiemaatregelen leiden tot zichtbare resultaten wanneer zij deel uitmaken van een alomvattende aanpak en in alle relevante beleidssectoren worden gestroomlijnd. In verschillende landen blijven er problemen

bestaan met de handhaving of de controlemechanismen om integriteitsincidenten in verband met vermogensverklaringen, lobbying, belangenconflicten en draaideurconstructies te verifiëren en mogelijk te bestraffen.

2.3 Pluriformiteit en vrijheid van de media

Alle lidstaten beschikken over rechtskaders om de vrijheid en pluriformiteit van de media te beschermen, en EU-burgers genieten over het algemeen een hoge mate van mediavrijheid en -pluriformiteit. De vrijheid van meningsuiting, de vrijheid en pluriformiteit van de media en het recht op toegang tot informatie zijn veelal verankerd in de grondwet of in het afgeleide recht. De pluriformiteit en de vrijheid van de media zijn essentiële factoren voor de rechtsstaat, de democratische verantwoordingsplicht en de corruptiebestrijding. De moorden op journalisten die onderzoek deden naar beschuldigingen van corruptie op hoog niveau en georganiseerde misdaad, hebben de lidstaten herinnerd aan de verplichting om een gunstig klimaat te scheppen voor journalisten, hun veiligheid te beschermen en de mediavrijheid en -pluriformiteit proactief te bevorderen.

De ontwikkelingen als gevolg van de COVID-19-pandemie hebben bevestigd dat vrije en pluriforme media een cruciale rol spelen en de samenleving een essentiële dienst bewijzen door op feiten gecontroleerde informatie te verstrekken – en aldus bij te dragen tot de bestrijding van desinformatie – en de democratische verantwoordingsplicht te handhaven. Ook bleek hieruit welke risico's beperkingen van de vrijheid van meningsuiting en de toegang tot informatie kunnen meebrengen. De crisis heeft aangetoond dat maatregelen om de “infodemie” aan te pakken, als voorwendsel kunnen worden gebruikt om fundamentele rechten en vrijheden te ondermijnen, of voor politieke doeleinden kunnen worden misbruikt⁵⁹. De toch al moeilijke economische situatie van de sector als gevolg van een dramatische daling van de reclame-inkomsten, ondanks een groter publiek, is door de crisis verder verslechterd. De situatie is bijzonder moeilijk voor kwetsbare kleinere spelers en lokale en regionale media. De kracht en de diversiteit van de mediasector in de EU dreigen hierdoor af te nemen.

De monitoring in het eerste verslag over de rechtsstaat heeft betrekking op enkele fundamentele elementen van mediavrijheid en -pluriformiteit met gevolgen voor de rechtsstaat, zoals de onafhankelijkheid van de regelgevende instanties voor de media, transparantie inzake media-eigendom, staatsreclame, de veiligheid van journalisten en toegang tot informatie. Andere aspecten van het medialandschap die in dit eerste verslag nog niet worden behandeld, zoals de rol en onafhankelijkheid van publieke media, zijn voor de rechtsstaat ook van cruciaal belang en zullen de komende jaren aan bod komen. De monitoring in het verslag over de rechtsstaat zal ook worden aangevuld door maatregelen die worden voorgesteld in het komende actieplan voor Europese democratie en het actieplan voor de media en audiovisuele sector.

*Monitor voor de pluriformiteit van de media*⁶⁰

⁵⁹ JOIN(2020) 8 final.

⁶⁰ De monitor voor de pluriformiteit van de media van 2020 is een belangrijke bron geweest voor het verslag over de rechtsstaat van 2020. De monitor voor de pluriformiteit van de media is een wetenschappelijk en holistisch instrument dat de gezondheid van media-ecosystemen documenteert, bedreigingen voor de pluriformiteit en de vrijheid van de media in de lidstaten en sommige kandidaat-lidstaten beschrijft en wordt medegefinancierd door de Europese Unie. De monitor wordt sinds 2013/2014 op regelmatige basis door het Centrum voor pluralisme van de media en mediavrijheid bijgehouden. De Commissie heeft ook andere bronnen gebruikt, zoals de World Press Freedom Index, zie de verwijzingen in de hoofdstukken per land.

De monitor voor de pluriformiteit van de media beoordeelt de risico's voor de vrijheid en de pluriformiteit van de media in alle EU-lidstaten, met de nadruk op vier gebieden: basisbescherming van de mediavrijheid, marktpluraliteit, politieke onafhankelijkheid en sociale inclusiviteit van de media. Uit de laatste resultaten van de monitor van 2020 blijkt met name dat journalisten en andere media-actoren in verschillende gemonitorde lidstaten nog steeds te maken hebben met bedreigingen en aanvallen (zowel fysiek als online). De resultaten laten verder zien dat niet alle regelgevende instanties voor de media als vrij van invloed kunnen worden beschouwd. Dit heeft te maken met de wijze waarop hun directie wordt benoemd en met de uitvoering van hun taken. Volgens het verslag vormt de transparantie inzake media-eigendom in de lidstaten gemiddeld een middelgroot risico, wat te wijten is aan een gebrek aan doeltreffendheid van de wettelijke bepalingen en/of het feit dat informatie alleen aan overheidsinstanties wordt verstrekt, maar niet aan het publiek. Uit de resultaten blijkt ook dat nieuwsorganisaties kwetsbaar blijven voor politieke inmenging, vooral wanneer de economische omstandigheden voor nieuwsorganisaties onstabiel zijn.

Onafhankelijkheid van media-instanties

Media-instanties spelen een belangrijke rol bij de handhaving van de mediapluriformiteit. Bij de uitvoering van mediaspecifieke regelgeving en besluiten inzake het mediabeleid hebben hun onafhankelijkheid van economische en politieke belangen en de onpartijdigheid van hun besluiten rechtstreekse gevolgen voor de pluraliteit van de markt en de politieke onafhankelijkheid van het medialandschap.

De onafhankelijkheid en de bevoegdheid van media-instanties zijn in alle lidstaten wettelijk vastgelegd. Niettemin is bezorgdheid gerezen over het risico van politisering van de instanties, bijvoorbeeld in [Hongarije](#), [Malta](#) en [Polen](#). Ook is er bezorgdheid over de doeltreffendheid van sommige nationale media-instanties gezien de middelen waarover zij beschikken, bijvoorbeeld in [Bulgarije](#), [Griekenland](#), [Luxemburg](#), [Roemenië](#) en [Slovenië](#). In [Tsjechië](#) overweegt de regering een hervorming om de onafhankelijkheid van de regelgevende instantie voor de media verder te versterken.

De richtlijn audiovisuele mediadiensten, waarvan de omzetting dit jaar voltooid moet zijn⁶¹, bevat specifieke vereisten die zullen bijdragen tot versterking van de onafhankelijkheid van de nationale media-instanties.

Transparantie inzake media-eigendom

Transparantie inzake media-eigendom is een essentiële voorwaarde voor een betrouwbare analyse van de pluriformiteit van een bepaalde mediamarkt; niet alleen om met kennis van zaken regelgevings-, mededingings- en beleidsprocessen te voeren, maar ook om het publiek in staat te stellen door de media verspreide informatie en meningen te evalueren⁶². Sommige lidstaten beschikken over goed ontwikkelde systemen om de transparantie inzake media-eigendom te waarborgen. In [Duitsland](#) gelden bijvoorbeeld voor de nieuws mediasector, commerciële omroepen, onlinemediadiensten en de pers specifieke verplichtingen om eigendom bekend te maken. Politieke partijen moeten hun betrokkenheid bij media-entiteiten bekendmaken. In [Frankrijk](#) zijn mediabedrijven verplicht om openbaar te maken wie hun drie grootste eigenaren zijn, en zij moeten de media-instantie ("Conseil Supérieur de l'Audiovisuel" – CSA) ervan in kennis stellen wanneer de eigendom of zeggenschap 10 % of

⁶¹ Richtlijn (EU) 2018/1808 van 14 november 2018 bevat specifieke vereisten voor de onafhankelijkheid van de nationale media-instanties.

⁶² Aanbeveling CM/Rec(2018)11 van het Comité van ministers aan de lidstaten inzake pluriformiteit van de media en transparantie inzake media-eigendom.

meer bedraagt. Informatie over de kapitaalstructuur van uitgevers is beschikbaar op de website van de CSA. [Portugal](#) heeft een gedegen kader om de transparantie inzake media-eigendom te waarborgen. De verplichting tot openbaarmaking van eigendom en financiering van de media is vastgelegd in de grondwet, en de monitoring ervan is de verantwoordelijkheid van de media-autoriteit.

In een paar lidstaten zijn er belemmeringen voor een doeltreffende openbaarmaking van eigendom of bestaat er geen doeltreffend openbaarmakingssysteem. In [Tsjechië](#) zijn mediabedrijven niet verplicht openheid te geven over hun eigendomsstructuren, veranderingen daarin of over de uiteindelijke begunstigde eigenaar van het bedrijf. In [Cyprus](#) is er geen transparantie over eigendom met betrekking tot de geschreven en digitale pers, wat aanleiding geeft tot bezorgdheid over kruiselingse eigendom. Ook in [Bulgarije](#) is gebrek aan transparantie inzake media-eigendom een bron van zorg.

Verdeling van staatsreclame

Staatsreclame⁶³ kan een belangrijke bron van steun voor de media zijn. Financiële steun van de staat kan van cruciaal belang zijn, vooral voor lokale media zonder winstoogmerk en andere minder commerciële vormen van journalistiek en in tijden van economische crisis, en transparante regels en billijke criteria verminderen het risico op favoritisme. Daarom is het zeer belangrijk dat er billijke en transparante regels voor de verdeling van staatsmiddelen en -steun zijn die ook doeltreffend worden toegepast. Wanneer dergelijke regels ontbreken, werkt dat het risico in de hand dat overheidsgeld op vooringenomen wijze aan specifieke media wordt toegewezen.

In veel lidstaten bestaat er geen specifieke wetgeving inzake billijke en transparante regels voor de verdeling van staatsreclame over de media. Het ontbreken van duidelijke en transparante regels kan tot uiting komen in een geringe mate van transparantie over de verdelingscriteria, de toegekende bedragen en de begunstigden. In [Hongarije](#) kon de regering dankzij het ontbreken van wetgeving en transparantie over de verdeling van staatsreclame indirecte politieke invloed uitoefenen door aanzienlijke bedragen voor staatsreclame aan regeringsgezinde media te betalen. [Oostenrijk](#) besteedt relatief veel geld aan staatsreclame, en er is bezorgdheid gerezen over mogelijke politieke invloed op de toewijzing ervan aan mediabedrijven, aangezien er geen regels zijn voor een eerlijke verdeling ervan.

In sommige gevallen worden deze risico's beperkt door algemene regels inzake overheidsopdrachten en/of regels inzake goed bestuur voor overheidsuitgaven. In [Slowakije](#) bestaat er bijvoorbeeld geen kader voor de verdeling van staatsreclame, maar worden contracten tussen de staat en de particuliere sector geregistreerd in het centrale contractenregister, dat publiekelijk toegankelijk is.

Onlangs heeft de Commissie voorgesteld het herstellepakket uit de EU-begroting te gebruiken om in dringende liquiditeitsbehoeften te voorzien, en tegelijkertijd de digitale investeringen en de veerkracht van de sector te versterken via de programma's InvestEU, Creatief Europa en Horizon Europa. De Commissie heeft voorts de lidstaten en alle EU-actoren aangemoedigd de media te ondersteunen en tegelijkertijd de eerbiediging van de onafhankelijkheid, de vrijheid en de pluriformiteit van de media te waarborgen⁶⁴.

Politieke druk op de media

⁶³ De monitor voor de pluriformiteit van de media definieert staatsreclame als "elke reclame waarvoor overheden (nationale, regionale en lokale) en staatsinstellingen en -bedrijven de media betalen".

⁶⁴ JOIN(2020) 8.

De pluriformiteit van de media wordt kwetsbaarder en komt meer in gevaar wanneer de politieke onafhankelijkheid van de media wordt bedreigd, er geen regels tegen politieke inmenging zijn of wanneer de regels het toestaan dat politieke actoren eigenaar zijn van media.

In de hoofdstukken per land is een aantal gevallen genoemd waarin belanghebbenden ernstige zorgen hebben geuit. In [Bulgarije](#) wordt bijvoorbeeld gemeld dat de eigenaren van verschillende media nauwe banden onderhouden met politieke actoren, ook al zijn laatstgenoemden niet officieel eigenaar van de betrokken media. Voorts heeft een groot aantal Bulgaarse journalisten politieke inmenging in de media “gebruikelijk” en “wijdverbreid” genoemd. In [Hongarije](#) wordt de oprichting van het KESMA-mediaconcern via de fusie van meer dan 470 regeringsgezinde media, zonder dat deze door de media en de mededingingsautoriteiten onder de loep is genomen, beschouwd als bedreiging voor de pluriformiteit van de media. Voorts is bezorgdheid geuit dat een recente overname past in een patroon van economische overnames van de resterende onafhankelijke nieuwsmediasites. In [Malta](#) is de eigendom van, de zeggenschap over of het beheer van veel media en omroepen in handen van de twee belangrijkste in het parlement vertegenwoordigde politieke partijen. In [Polen](#) zinspeelde de regeringscoalitie tijdens de campagne voor de presidentsverkiezingen van 2020 op plannen voor wetswijzigingen met betrekking tot media die in buitenlandse handen zijn, wat gevolgen voor de pluriformiteit van de media kan hebben.

Recht op toegang tot informatie

Het recht op toegang tot informatie is een fundamentele voorwaarde voor democratisch debat en democratische controle van overheidsinstellingen. Dit recht is van cruciaal belang voor de media, maar ook meer in het algemeen voor de handhaving van de rechtsstaat. Het is afhankelijk van transparantie van het openbaar bestuur en de besluitvorming. Dit recht is in alle lidstaten verankerd in de grondwet of in secundaire wetgeving, maar sommige hoofdstukken per land wijzen op belemmeringen of vertragingen bij het verstrekken van informatie. In [Tsjechië](#), [Malta](#) en [Roemenië](#) worden bijvoorbeeld herhaaldelijk moeilijkheden en belemmeringen bij het verkrijgen van informatie gemeld.

Maatregelen om journalisten te steunen en te beschermen tegen bedreigingen en aanvallen

In een aantal lidstaten worden journalisten en andere media-actoren steeds vaker geconfronteerd met bedreigingen en aanvallen (fysiek en online) in verband met hun publicaties en hun werk. Deze nemen verschillende vormen aan: strategische rechtszaken ter ontmoediging van burgerparticipatie⁶⁵; bedreigingen van de fysieke veiligheid en echte fysieke aanvallen; online intimidatie, vooral van vrouwelijke journalisten; lastercampagnes, intimidatie en politiek georiënteerde bedreigingen. Dergelijke bedreigingen, aanvallen en lastercampagnes worden in verschillende lidstaten in een of andere vorm gemeld. Specifieke voorbeelden zijn beschreven in de hoofdstukken voor [Bulgarije](#), [Kroatië](#), [Hongarije](#), [Slovenië](#) en [Spanje](#). Met bedreigingen en aanvallen wordt journalisten angst aangejaagd, wat fnuikend kan zijn voor het openbare debat over controversiële maatschappelijke kwesties.

Om deze situatie aan te pakken, heeft een aantal lidstaten goede praktijken ontwikkeld, structuren opgezet en maatregelen genomen om steun en bescherming te bieden. In [België](#) heeft de Vlaamse Vereniging van Journalisten een specifieke hotline opgezet voor journalisten die te maken krijgen met fysieke of verbale agressie. In [Italië](#) is een

⁶⁵ Een strategische rechtszaak ter ontmoediging van publieksparticipatie (“SLAPP-rechtszaak”) is een rechtszaak die bedoeld is om critici te censureren, te intimideren en het zwijgen op te leggen door hen op kosten te jagen voor hun verdediging totdat zij hun kritiek of oppositie opgeven.

coördinatiecentrum opgericht dat zich bezighoudt met tegen journalisten gerichte daden. In [Nederland](#) is door het Openbaar Ministerie, de politie, het Genootschap van Hoofredacteurs en de Nederlandse Vereniging van Journalisten het PersVeilig-protocol opgesteld om bedreiging van en geweld en agressie tegen journalisten tegen te gaan. [Zweden](#) heeft nationale contactpunten opgezet en extra personele en financiële middelen toegewezen om journalisten te ondersteunen en haatmisdrijven beter te onderzoeken.

2.4 Andere institutionele kwesties in verband met controles en waarborgen

Institutionele controles en waarborgen hebben een spilfunctie in de rechtsstaat. Zij garanderen de werking, de samenwerking en de wederzijdse controle van staatsorganen, zodat een staatsorgaan zijn bevoegdheid uitoefent onder toezicht van andere staatsorganen. Het samenstel van controles en waarborgen berust behalve op een doeltreffend rechtstelsel op een transparant, controleerbaar, democratisch en pluralistisch proces voor de vaststelling van wetgeving, scheiding der machten, grondwettelijke en rechterlijke toetsing van wetgeving, transparant openbaar bestuur van hoge kwaliteit en doeltreffende onafhankelijke autoriteiten zoals ombudspersonen of nationale mensenrechteninstellingen. De specifieke controles en waarborgen zijn in elke lidstaat verschillend, afhankelijk van het uit de politieke, juridische en grondwettelijke tradities voortvloeiende evenwicht. Ook al is het precieze model van elke lidstaat verschillend, cruciaal is dat het ervoor zorgt dat de rechtsstaat en de democratische normen worden geëerbiedigd.

Het eerste verslag over de rechtsstaat focust op enkele elementen die van bijzonder belang zijn voor de rechtsstaat, zoals het proces van voorbereiding en vaststelling van wetgeving, met name wat betreft de betrokkenheid van belanghebbenden, het gebruik van versnelde procedures en noodprocedures en de regeling voor grondwettelijke toetsing van wetgeving. Voorts wordt gekeken naar constitutionele hervormingen ter versterking van het samenstel van controles en waarborgen. Ook worden de uitzonderlijke maatregelen onderzocht die zijn genomen om de COVID-19-pandemie te bestrijden. De rol van onafhankelijke instanties, zoals de ombudspersoon en andere nationale mensenrechteninstellingen, en de rol van maatschappelijke organisaties bij de bescherming van de rechtsstaat zijn andere elementen die worden geanalyseerd.

Dat het samenstel van controles en waarborgen onder druk komt te staan, gebeurt in alle lidstaten. Vaak is dit een normaal onderdeel van het politieke proces in een democratische samenleving. Door een economische crisis, de COVID-19-pandemie en maatschappelijke veranderingen kan deze druk verder toenemen, maar controles en waarborgen blijven essentieel. De afgelopen jaren hebben zich in de Unie verschillende crises op het gebied van de rechtsstaat voorgedaan waarbij de institutionele controles en waarborgen in het gedrang kwamen. Versterking van de veerkracht van het samenstel van institutionele controles en waarborgen is dan ook essentieel voor de bescherming van de rechtsstaat.

Een kader dat ruim baan geeft aan de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, ruimt plaats in voor debat en controle van de machthebbers. Zoals het geval is voor onafhankelijke journalisten en kritische media, moeten ook pogingen om actoren uit het maatschappelijk middenveld te onderdrukken altijd worden beschouwd als een waarschuwingssignaal met betrekking tot de rechtsstaat.

Debatten over de rechtsstaat die bijdragen tot versterking van de rechtsstaatscultuur

Positieve hervormingsinitiatieven komen vaak voort uit openbare debatten over specifieke kwesties die voor de rechtsstaat van belang zijn. Het is dan ook een belangrijke eerste stap dat er debat plaatsvindt en dat men zich beter bewust is van de controles en waarborgen die

nodig zijn voor een doeltreffende werking van de rechtsstaat. Dat er in de hele Unie steeds meer aandacht is voor het debat over de rechtsstaat, blijkt uit inspanningen om het nationale debat te bevorderen via parlementaire hoorzittingen, voorlichtingscampagnes of initiatieven van de rechterlijke macht. In [Tsjechië](#) organiseert de Senaat conferenties en debatten over onderwerpen die verband houden met het rechtsstelsel. In [Denemarken](#) heeft de nationale Raad voor de rechtspraak de laatste jaren een reeks inspanningen geleverd om de rechtsstaat te bevorderen, te zorgen voor een beter begrip van het rechtsstelsel onder diverse doelgroepen en de gebruikersgerichtheid van het rechtsstelsel te verbeteren. In [Duitsland](#) dragen regelmatige debatten, nationale voorlichtings- en publiciteitscampagnes en publicaties over rechtsstaatvraagstukken bij aan een dynamische rechtsstaatscultuur. In [Nederland](#) worden in beide Kamers van het Parlement regelmatige beleidsdebatten over de rechtsstaat georganiseerd.

Constitutionele hervormingen ter versterking van institutionele controles en waarborgen, met name wat betreft constitutionele toetsing

In een aantal lidstaten zijn hervormingsprocessen gaande. Daarbij gaat het er met name om dat burgers nieuwe mogelijkheden krijgen om de uitoefening van de uitvoerende of wetgevende macht aan te vechten.

In [Cyprus](#) voorziet ontwerpwetgeving bijvoorbeeld in de oprichting van een grondwettelijk hof, dat de toetsing van wetten aan de grondwet zou overnemen van het Hooggerechtshof. Naar aanleiding van een grondwetsherziening in [Litouwen](#) is in 2019 de mogelijkheid ingevoerd om vastgestelde wetten afzonderlijk aan de grondwet te toetsen en achteraf te controleren. In [Luxemburg](#) is bij een recente constitutionele hervorming de uitvoering van beslissingen van het grondwettelijk hof versterkt wanneer wettelijke bepalingen ongrondwettelijk worden verklaard. Bij een voorgestelde grondwetsherziening zou het bureau van de ombudsman een grondwettelijke status krijgen. In [Slowakije](#) overweegt de regering de bevoegdheid van het grondwettelijk hof uit te breiden, onder meer door de mogelijkheid van een grondwettelijke klacht en voorafgaande toetsing van wetten aan de grondwet in te voeren. Constitutionele hervormingen hebben ook betrekking op andere aspecten van het samenstel van controles en waarborgen. Een onlangs goedgekeurde constitutionele hervorming in [Malta](#) betreft bijvoorbeeld de procedure voor de verkiezing van de president van Malta en de rol van de ombudsman, en in het parlement is een voorstel voor een andere constitutionele hervorming ingediend met betrekking tot de benoeming bij bepaalde onafhankelijke commissies. In [Zweden](#) wordt nagedacht over de versterking van het democratisch bestel, onder meer door hervorming van de wijze waarop grondwetswijzigingen worden aangenomen, terwijl een parlementair onderzoek loopt naar de constitutionele status, de opdracht en de activiteiten van de parlementaire ombudsmannen.

Sommige van deze inspanningen zijn gebaseerd op het advies van internationale deskundigenorganen, zoals de Commissie van Venetië, wat op zich al een erkenning is van het feit dat het bijdraagt tot de ontwikkeling van een evenwichtig systeem wanneer door middel van een brede en grondige raadpleging rekening wordt gehouden met verschillende meningen en expertise.

Verbetering van de inclusiviteit en kwaliteit van het wetgevingsproces is belangrijk voor structurele hervormingen

Het proces voor de vaststelling van wetgeving profiteert van steeds inclusievere empirische instrumenten. Veel lidstaten hebben namelijk een systematisch beleid om belanghebbenden bij dit proces te betrekken, zodat structurele hervormingen het resultaat zijn van een brede

discussie binnen de samenleving, al wordt dit beleid in de praktijk niet altijd volledig toegepast.

Sommige lidstaten zijn bezig met de verbetering van de inclusiviteit van het wetgevingsproces. In [Cyprus](#) en [Tsjechië](#) worden bijvoorbeeld inspanningen gedaan om raadpleging en transparantie te verbeteren. In [Estland](#) worden een nieuw kader en nieuwe richtsnoeren voor de totstandkoming van wetgeving ontwikkeld om de gebruiksvriendelijkheid en inclusiviteit te verbeteren. In [Griekenland](#) is een ingrijpende hervorming van de wetgevingsprocedures gaande. In [Frankrijk](#) wordt het recente initiatief van de burgerconventie voor het klimaat beschouwd als innovatieve manier om burgers bij het wetgevingsproces te betrekken.

Buitensporig gebruik van versnelde wetgeving en noodwetgeving kan aanleiding geven tot bezorgdheid over de rechtsstaat

In alle lidstaten heeft bij de gewone wetgevingsprocedure het Parlement als wetgever het laatste woord. Crises op het gebied van de rechtsstaat gaan echter vaak gepaard met versnelde wetgevingsprocedures en het ontbreken van raadpleging. De Commissie van Venetië en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) hebben bij verschillende gelegenheden het belang van de parlementaire procedure benadrukt: grondige beraadslagingen over wetgevingsvoorstellen en amendementen, inclusief betekenisvolle raadpleging van belanghebbenden, deskundigen en het maatschappelijk middenveld, en een dialoog met de politieke oppositie⁶⁶. Bovendien wordt de scheiding der machten – een fundamenteel beginsel van de rechtsstaat – ondergraven wanneer het parlement in de wetgevingsprocedure buitenspel wordt gezet.

In een paar lidstaten baart het herhaaldelijk gebruik van versnelde wetgeving in het parlement of noodverordeningen van de regering zorg, vooral wanneer dit gebeurt bij brede hervormingen die gevolgen hebben voor de grondrechten of de werking van belangrijke staatsorganen zoals het rechtssysteem of het grondwettelijk hof. In dergelijke gevallen is er een verhoogd risico dat wetten worden goedgekeurd die de grondrechten, de rechtsstaat of de democratie, alsook internationale verplichtingen in gevaar brengen⁶⁷. In [Polen](#) is in de periode 2015-2019 op grote schaal gebruikgemaakt van versnelde vaststelling van wetgeving door het parlement bij de aanneming van aanzienlijke structurele hervormingen van de rechterlijke macht, waardoor de invloed van de politiek op de rechterlijke macht is toegenomen. In [Roemenië](#) is door het grootschalige gebruik van noodverordeningen van de regering op belangrijke gebieden, waaronder justitiële hervormingen, bezorgdheid ontstaan over de kwaliteit van de wetgeving, de rechtszekerheid en de inachtneming van de scheiding der machten⁶⁸. Veelvuldig gebruik van versnelde procedures of de vaststelling van wetgeving op basis van initiatieven die rechtstreeks door parlementsleden worden ingediend, zonder dat de normale voorbereidende procedures worden doorlopen en belanghebbenden worden geraadpleegd, is ook uit rechtsstaatoogpunt een risico.

De nationale parlementen, grondwettelijke hoven en hooggerechtshoven hebben een belangrijke rol gespeeld bij de controle van de maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van de COVID-19-pandemie

⁶⁶ Rule of Law Checklist - CDL-AD(2016)007; <https://www.osce.org/odihr/legislative-support>

⁶⁷ Bij veel wetswijzigingen die door het parlement worden aangenomen, onder meer via versnelde procedures, ontbreekt het aan voorspelbaarheid en transparantie en ontstaat bezorgdheid over het algemeen belang.

⁶⁸ In een raadgevend referendum in mei 2019 steunde een meerderheid van de burgers een verbod op de aanneming van noodverordeningen van de regering op het gebied van justitie.

Uit de reacties op de crisis bleek dat de nationale systemen over het algemeen zeer veerkrachtig waren, getuige de intense politieke en juridische debatten over de genomen maatregelen. In veel lidstaten hebben parlementaire controle en debatten een belangrijke rol gespeeld bij het opstellen van voorstellen voor een noodtoestand of een noodregeling voor de gezondheidszorg en bij het achteraf controleren van de besluiten van de regering. Bovendien zijn deze maatregelen vaak getoetst door het grondwettelijk hof, het hooggerechtshof of gewone rechtbanken. Mechanismen waarbij wetten vóór de aanneming worden getoetst aan de grondwet zijn bijzonder relevant nu een snelle reactie en eerbiediging van de grondrechten hand in hand moeten gaan.

De ombudspersoon en de nationale mensenrechteninstellingen spelen een belangrijke rol

Nationale mensenrechteninstellingen spelen een belangrijke rol bij de bescherming van de rechtsstaat en kunnen het systeem aan een onafhankelijke controle onderwerpen tijdens een crisis op het gebied van de rechtsstaat. Enkele lidstaten ([Tsjechië](#), [Italië](#) en [Malta](#)) beschikken nog niet over een dergelijke instelling, al zijn er andere autoriteiten actief op het gebied van de grondrechten⁶⁹. In [Italië](#) zijn momenteel twee wetsontwerpen tot oprichting van een onafhankelijke nationale mensenrechtenautoriteit in behandeling bij het parlement. In [Malta](#) wordt in het Parlement een voorstel tot oprichting van een mensenrechteninstituut besproken. De rol van de ombudspersoon in het samenstel van controles en waarborgen varieert. In sommige lidstaten kan de ombudsman wetten aanvechten bij het grondwettelijk hof of om herziening ervan in het parlement verzoeken.

Maatschappelijke organisaties opereren in een onstabiele omgeving, maar blijven belangrijk bij de verdediging van de rechtsstaat

In een recent arrest heeft het Hof van Justitie⁷⁰ duidelijk gemaakt dat maatschappelijke organisaties zonder ongerechtvaardigde overheidsinmenging moeten kunnen functioneren en hun activiteiten moeten kunnen uitoefenen. Het Hof erkende dat het recht op vrijheid van vereniging een van de wezenlijke grondslagen van een democratische en pluralistische samenleving is, aangezien het de burgers in staat stelt om op gebieden van gemeenschappelijk belang collectief op te treden en zo bij te dragen aan het functioneren van het openbare leven.

In de meeste lidstaten is er een gunstig klimaat voor het maatschappelijk middenveld. Sommige lidstaten hebben onlangs het klimaat voor het maatschappelijk middenveld verbeterd of zijn voornemens initiatieven van die strekking te ontplooien. In [Kroatië](#) staat de regering bijvoorbeeld op het punt om een nationaal plan op te stellen ter verbetering van het juridische, financiële en institutionele systeem voor ondersteuning van de activiteiten van maatschappelijke organisaties. In [Slovenië](#) wordt met de nationale strategie voor de ontwikkeling van de niet-gouvernementele sector en het vrijwilligerswerk getracht de ondersteuning van niet-gouvernementele organisaties tegen 2023 te verbeteren, met name wanneer zij bijdragen tot de beginselen van pluralisme en democratie in de samenleving. In veel lidstaten is het maatschappelijk middenveld onder moeilijke omstandigheden veerkrachtig gebleken en, als onderdeel van het samenstel van controles en waarborgen, een actieve rol blijven spelen in het nationale en Europese debat over de rechtsstaat. In [Slowakije](#)

⁶⁹ In Tsjechië en Malta is er een onafhankelijke ombudspersoon; in Italië werkt het interministerieel comité voor de mensenrechten (CIDU) met het maatschappelijk middenveld, de academische wereld en alle relevante belanghebbenden samen om de mensenrechten te bevorderen en te beschermen. Verschillende regionale ombudsmannen zijn verantwoordelijk voor de bescherming van de vrijheden en rechten van personen.

⁷⁰ Arrest van 18 juni 2020 in zaak C-78/18, Commissie/Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, punten 112 en 113.

heeft het maatschappelijk middenveld na de moord op Ján Kuciak en zijn verloofde Martina Kušnírová in 2018 en in de nasleep daarvan krachtdadig gereageerd. In [Roemenië](#) is de grote betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld belangrijk geweest voor het stimuleren van hervormingen op het gebied van corruptiebestrijding en het verdedigen van de rechtsstaat. In [Italië](#) is er een levendig maatschappelijk middenveld. Sommige ngo's, met name op bepaalde gebieden zoals migratie, zijn echter het mikpunt van lastercampagnes. In [Griekenland](#) hebben sommige maatschappelijke organisaties die op migratiegebied actief zijn, hun bezorgdheid geuit over het feit dat er minder ruimte is om op het terrein te opereren.

In sommige lidstaten wordt het maatschappelijk middenveld geconfronteerd met ernstige problemen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om nieuwe wetgeving die de toegang tot buitenlandse financiering beperkt, of om lastercampagnes. In [Bulgarije](#) is bijvoorbeeld kritiek geuit op nieuwe ontwerperegels inzake transparantie over buitenlandse financiering voor ngo's, omdat die regels negatieve gevolgen voor het maatschappelijk middenveld kunnen hebben. In juni 2020 oordeelde het Hof van Justitie dat een [Hongaarse](#) wet uit 2017 over de transparantie van door het buitenland gefinancierde maatschappelijke organisaties onverenigbaar is met het vrije verkeer van kapitaal en met het recht op vrijheid van vereniging en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de persoonsgegevens. In [Polen](#) zijn ngo's het mikpunt van laetdunkende uitspraken van vertegenwoordigers van de overheid, waardoor de ruimte voor het maatschappelijk middenveld wordt beknot. Er is nog meer bezorgdheid ontstaan door de lastercampagnes en het overheidsoptreden tegen LGBTI+-groepen, waarbij sommige leden van de groepen werden gearresteerd en opgesloten.

3. Ontwikkelingen en maatregelen op EU-niveau op het gebied van de rechtsstaat

Het afgelopen jaar is de rechtsstaat hoog op de agenda van de Europese Unie blijven staan. Eerbiediging van de rechtsstaat is een belangrijke prioriteit voor deze Commissie, zoals is vermeld in de politieke richtsnoeren van voorzitter Ursula von der Leyen, die deze prioritaire portefeuille heeft toevertrouwd aan een vicevoorzitter en een commissaris. Vanaf het begin heeft de Commissie gereageerd op ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten en op EU-niveau, terwijl ook het Europees rechtsstaatmechanisme wordt ingevoerd. Naast voortdurende monitoring stimuleert zij dialoog en samenwerking. Processen zoals het Europees Semester worden gebruikt om problemen in verband met de doeltreffendheid van het justitiële stelsel of het corruptiebestrijdingskader in de lidstaten aan het licht te brengen.

De COVID-19-pandemie heeft belangrijke vragen over de rechtsstaat doen rijzen die nog steeds actueel zijn in het Europese debat. Vanaf half maart monitort de Commissie de maatregelen van de lidstaten die gevolgen hebben voor de rechtsstaat, de democratie en de grondrechten. In het kader van het Europees Semester werd er in de landspecifieke aanbevelingen van augustus 2020 op gewezen dat deze uitzonderlijke maatregelen noodzakelijk, evenredig, beperkt in de tijd en aan controle onderworpen moesten zijn⁷¹.

Het Europees Parlement speelt een steeds belangrijkere sturende rol in het debat over de rechtsstaat op Europees niveau. In het afgelopen jaar heeft het Europees Parlement gereageerd zodra zich ontwikkelingen voordeden in verband met de eerbiediging van onze gemeenschappelijke waarden, waaronder de rechtsstaat. Het Europees Parlement heeft

⁷¹ Aangenomen door de Raad - PB C 282 van 26.8.2020.

verschillende resoluties aangenomen⁷², en de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE) heeft verslagen aangenomen en landenbezoeken georganiseerd⁷³. Deze politieke debatten zijn essentieel geweest voor het vergroten van de zichtbaarheid van rechtsstaatkwesties. De Commissie erkent dat er een link moet worden gelegd met de democratie en de grondrechten. Dat zal gebeuren via twee specifieke krachtlijnen: het actieplan voor Europese democratie en de nieuwe strategie voor de tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten, die beide later in 2020 zullen worden goedgekeurd. De Commissie is van mening dat het eerste verslag over de rechtsstaat en de voorbereidende dialoog met de lidstaten een solide basis vormen voor toekomstige werkzaamheden in het Europees Parlement.

Het rechtsstaatmechanisme is ook een reactie op de intensievere inspanningen van de Raad op het gebied van de rechtsstaat. In de herfst van 2019 heeft de Raad gedebatteerd over de verdere versterking van zijn jaarlijkse dialoog over de rechtsstaat door middel van een jaarlijkse inventarisatie. Hierbij zou met discussies en de uitwisseling van beste praktijken op inclusieve en constructieve wijze worden bijgedragen aan de voorkoming van rechtsstaatproblemen. Het voorzitterschap van de Raad heeft zijn voornemen bekendgemaakt om een politieke dialoog over de rechtsstaat te organiseren op basis van het verslag over de rechtsstaat van de Commissie. Hierbij zal ook ruimte zijn voor een debat met de focus op specifieke lidstaten⁷⁴.

Zo zal het eerste verslag over de rechtsstaat helpen het debat in de Europese en nationale instellingen te sturen. Er zullen ook regelmatige bijeenkomsten plaatsvinden van het netwerk van contactpunten voor de rechtsstaat en met belanghebbenden. De lidstaten zal worden verzocht begin 2021 een bijdrage te leveren, gevolgd door landenbezoeken aan alle lidstaten in het voorjaar, vóór het volgende verslag. Daarnaast zal ook worden gewerkt aan de bevordering van rechtsstatelijke hervormingen via EU-financiering en expertise. Sinds 2017 beschikt de Commissie over een specifiek programma voor technische ondersteuning van hervormingen in de lidstaten, dat betrekking heeft op rechtsstatelijke hervormingen⁷⁵. De steun kan de vorm aannemen van deskundigen- en onderzoeksmissies ter plaatse, uitwisseling van beste praktijken, diagnostische analyses en de ontwikkeling en uitvoering van gerichte oplossingen om de situatie aan te pakken. Andere programma's van de Commissie, zoals het programma Justitie en het programma Burgers, gelijkheid, rechten en waarden, en het Fonds voor interne veiligheid (Politie) kunnen ook een bijdrage leveren, onder meer via oproepen tot het indienen van voorstellen die openstaan voor het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbenden. Hervormingen op het gebied van justitie en corruptiebestrijding kunnen een belangrijke impact hebben op het ondernemingsklimaat, zoals al vaak is

⁷² Met name de resolutie van 28 maart 2019 over de situatie van de rechtsstaat en de strijd tegen corruptie binnen de EU, met name in Malta en Slowakije, P8_TA(2019)0328; de resolutie van 18 december 2019 over de rechtsstaat in Malta, na de recente onthullingen over de moord op Daphne Caruana Galizia, P9_TA(2019)0103; de resolutie van 16 januari 2020 over hoorzittingen die plaatsvinden in het kader van artikel 7, lid 1, van het VEU met betrekking tot Polen en Hongarije, P9_TA(2020)0014; de resolutie van 17 april 2020 over gecoördineerde EU-maatregelen om de COVID-19-pandemie en de gevolgen ervan te bestrijden, P9_TA(2020)0054.

⁷³ De door LIBE opgerichte Groep voor toezicht op de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten. De groep richt zich op bedreigingen voor de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten, alsook op de bestrijding van corruptie in alle lidstaten van de EU. De groep wordt geacht de LIBE-commissie aanbevelingen te doen voor specifieke maatregelen, zoals bijeenkomsten met belanghebbenden, hoorzittingen en werkbezoeken, en voorstellen voor resoluties en verslagen aan te dragen.

⁷⁴ Programma van het Duitse voorzitterschap, blz. 20.

⁷⁵ Het steunprogramma voor structurele hervormingen, dat in 2021 zal worden vervangen door het instrument voor technische ondersteuning; voor dit programma is geen medefinanciering vereist.

benadrukt in de verslagen van het Europees Semester, en de lidstaten moeten dergelijke hervormingen dan ook zorgvuldig overwegen wanneer zij hun nationale plannen voor herstel en veerkracht opstellen.

Naast het Europees rechtsstaatmechanisme omvat het rechtsstaatinstrumentarium van de EU verschillende andere instrumenten om op uiteenlopende situaties te reageren. Artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie staat meestal centraal in het publieke debat. In dat artikel wordt een procedure beschreven voor het aanpakken van gevaren voor de fundamentele waarden van de EU. Uiteindelijk kan de EU een lidstaat de zwaarste politieke sanctie opleggen, namelijk schorsing van de stemrechten in de Raad. Tot 2017 was die procedure nooit in gang gezet. In december 2017 werd door de Commissie een procedure gestart tegen Polen en in september 2018 door het Europees Parlement tegen Hongarije. Deze procedures worden in de Raad voortgezet met hoorzittingen en updates over de situatie in de twee betrokken lidstaten⁷⁶, maar de meeste geconstateerde problemen blijven onopgelost. De Commissie roept de betrokken lidstaten en de Raad op te investeren in een snellere oplossing van de problemen die in het kader van deze procedures aan de orde zijn gesteld, en oplossingen te vinden die de rechtsstaat en de gemeenschappelijke waarden van alle lidstaten beschermen. De Commissie zal in het verdere verloop van de artikel 7-procedures achter de Raad blijven staan totdat de aan de orde gestelde problemen zijn opgelost.

Het Hof van Justitie speelt ook een cruciale rol bij de handhaving van de rechtsstaat door zijn zich ontwikkelende jurisprudentie op dit gebied. Wanneer tekortkomingen in de rechtsstaat een schending van het EU-recht vormen, volgt de Commissie een strategische aanpak inzake inbreukprocedures, voortbouwend op de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Deze procedures zijn gericht op specifieke gevallen van niet-naleving van het EU-recht. De Commissie is vastbesloten haar bevoegdheden ten volle te gebruiken en haar rol als hoedster van de Verdragen te blijven spelen om ervoor te zorgen dat de vereisten van het EU-recht inzake de rechtsstaat worden nageleefd. Zij heeft zich herhaaldelijk tot het Hof van Justitie gewend over rechtsstaatkwesties, en ook nationale rechterlijke instanties hebben het Hof in een aantal gevallen verzocht om prejudiciële beslissingen over de uitlegging van het EU-recht. In 2019 en 2020 heeft het Hof een aanzienlijke jurisprudentie over de rechtsstaat opgebouwd. Het Hof heeft met name het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte bevestigd en verder verduidelijkt⁷⁷. De jurisprudentie zal naar verwachting in de komende maanden en jaren verder worden ontwikkeld, gezien een aantal belangrijke lopende inbreukprocedures en prejudiciële verwijzingen over rechtsstaatgerelateerde kwesties.

Tot slot heeft de Europese Raad in de conclusies van zijn bijeenkomst van 17-21 juli herinnerd aan het belang van eerbiediging van de rechtsstaat en de fundamentele waarden van de EU met betrekking tot de begroting van de Unie. Herinnerend aan het belang van bescherming van de begroting van de Unie overeenkomstig de waarden van artikel 2 VEU, steunde de Europese Raad de invoering van een regeling van voorwaardelijkheid en maatregelen in geval van schendingen. De toezegging van de Europese Raad moet de goedkeuring van het voorstel van de Commissie *inzake de bescherming van de begroting van de EU in geval van schendingen van de rechtsstaat* in een lidstaat, dat momenteel door het

⁷⁶ In 2019 hebben twee hoorzittingen in het kader van artikel 7, lid 1, VEU en twee updates over de stand van zaken in Hongarije plaatsgevonden, alsook vijf updates over de stand van zaken in Polen. In 2020 heeft één update over de situatie in Hongarije en Polen plaatsgevonden, maar geen hoorzittingen in het kader van artikel 7, lid 1, VEU.

⁷⁷ Zoals gewaarborgd bij artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten.

Europees Parlement en de Raad wordt besproken, bespoedigen⁷⁸. Het doel is de EU-begroting te beschermen in situaties waarin de financiële belangen van de Unie in gevaar kunnen komen als gevolg van algemene tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in een lidstaat.

4. Conclusie en volgende stappen

In juli 2019 heeft voorzitter Von der Leyen het Europees Parlement, de Raad en de lidstaten opgeroepen tot samenwerking op het gebied van de rechtsstaat in het kader van een nieuw Europees rechtsstaatmechanisme, dat een preventief karakter heeft. Alle lidstaten en EU-instellingen moeten erbij worden betrokken.

Het eerste verslag over de rechtsstaat is het resultaat van een nieuwe dialoog tussen de Commissie en de lidstaten die input levert voor de landspecifieke analyse voor alle lidstaten. Dit verslag is een belangrijke stap in de richting van de versterking van een gemeenschappelijke interpretatie van de rechtsstaat in de EU en meer wederzijds vertrouwen. De Commissie verwelkomt de open dialoog met alle lidstaten en hun betrokkenheid bij de voorbereiding van de landspecifieke analyse. Hieruit blijkt dat alle lidstaten belang hechten aan de rechtsstaat en zich inzetten voor een Europees proces. De Commissie is van mening dat dit proces zal helpen voorkomen dat problemen op het gebied van de rechtsstaat ontstaan of erger worden, en verder zal bijdragen tot de bevordering van een robuuste politieke en juridische rechtsstaatscultuur in de hele EU. Het rechtsstaatmechanisme kan nu fungeren als kernelement van het rechtsstaatinstrumentarium van de EU.

Het verslag maakt de balans op van de ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten. Het benadrukt dat veel lidstaten hoge normen op het gebied van de rechtsstaat hebben en ook wereldwijd een voorbeeldfunctie hebben wat betreft de toepassing van de kernbeginselen van de rechtsstaat. In het verslag worden echter ook belangrijke uitdagingen geconstateerd, wanneer de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht onder druk staat, wanneer systemen niet corruptiebestendig genoeg blijken, wanneer de democratische verantwoordingsplicht in het gedrang komt door bedreigingen voor de vrijheid en de pluriformiteit van de media of wanneer er problemen zijn met betrekking tot de controles en waarborgen die essentieel zijn voor een doeltreffend systeem. De Commissie is verheugd over het feit dat alle lidstaten hebben meegewerkt aan de voorbereiding van het verslag en roept hen op deze samenwerking voort te zetten in het kader van de follow-up ervan.

De Commissie verwacht dat het Europees Parlement en de Raad zich voor rechtsstaatkwesties zullen blijven inzetten, en zij is van mening dat dit verslag een solide basis vormt voor verdere interinstitutionele samenwerking. De Commissie nodigt ook de nationale parlementen en de nationale autoriteiten uit om dit verslag, inclusief de hoofdstukken per land, te bespreken en elkaar om steun te vragen, als aanmoediging om hervormingen door te voeren en als aanvaarding van Europese solidariteit. Dat er buiten de overheidsinstanties zo veel nationale actoren bij deze operatie betrokken waren en eraan hebben bijgedragen, laat ook zien dat er behoefte is aan nationale debatten.

Dit eerste verslag over de rechtsstaat vormt de hoeksteen van een nieuw en dynamisch proces van voortdurende dialoog met de lidstaten, het Europees Parlement en de nationale parlementen, alsook andere belanghebbenden op nationaal en EU-niveau. De Commissie zal nu beginnen met de voorbereiding van het verslag over de rechtsstaat van 2021. Daarbij zal zij voortbouwen op de ervaringen die zijn opgedaan in het eerste jaar van de werking van het

⁷⁸ COM(2018) 324

Europees rechtsstaatmechanisme, en de vaart houden in het proces om de rechtsstaat in onze democratieën veerkrachtiger te maken. Als Europa beter toegerust is, zal dit alle Europeanen helpen de uitdagingen van een ongekende economische, klimaat- en gezondheids crisis aan te gaan, met volledige inachtneming van onze gemeenschappelijke beginselen en waarden.