

Inleiding Arnout Brussaard

Rule of Law,

Europese verworvenheden en uitdagingen aangaande de rechtsstaat

EBN Actualiteiten meet up dinsdag 4 juni 2019

Dank voor de uitnodiging inzake de Rule of Law, de Europese verworvenheden en uitdagingen aangaande de rechtsstaat. Graag ben ik bereid om over de rechtsstatelijke ontwikkelingen in de Europese Unie een en ander toe te lichten.

Vandaag is een goed moment daarvoor, een week na de uitslagen van de Europese Parlementsverkiezingen en nu een nieuwe Commissie eraan komt. Het is ook twee maanden nadat de **Europese Commissie op 3 april jl.** een **mededeling** over versterking van de rechtsstatelijkheid in de Europese Unie uitbracht en tegelijk met de toezending van de **kabinetsreactie** daarop aan de Tweede Kamer. Ik bepaal me tot een institutionele en EU-brede invalshoek, die het beste van een politieke en een juridische invalshoek probeert te combineren en zal niet op individuele landen ingaan.

Eerst een begripsuitleg. De term rule of law wordt zowel vertaald met rechtsstaat als rechtsstatelijkheid. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat het gaat om een kenmerk van de overheid, namelijk dat zijn handelen door het recht is gebonden. In het vervolg baseer ik me met name op die Commissie-mededeling die de balans opmaakt van de ervaringen met het EU-rechtsstaatsbeleid van de afgelopen jaren.

De rechtsstaat is een van de fundamentele **waarden van de EU** die in **artikel 2** van het **EU-verdrag** zijn neergelegd. Hiermee hebben alle lidstaten vrijwillig ingestemd, hieraan zijn ze gebonden. Dat is een belangrijke verworvenheid. Echter, het EU-verdrag en het EU-werkingsverdrag bevat geen definitie of omschrijving van de rechtsstaat.

De rechtsstaat staat niet op zich maar is verbonden met democratie en met grondrechten, tezamen ook aangeduid als democratische rechtsstaat en als

democratische rechtsorde. Democratie gaat over verkiezingen en meerderheidsbesluitvorming. Grondrechten of mensenrechten zoals vrijheid van meningsuiting en persvrijheid, en vrijheid van vereniging zijn voor individuen, journalisten, wetenschappers en ngo's nodig. De drie waarden gezamenlijk gaan uit onder andere van de beginselen vrijheid, gelijkheid, solidariteit, pluralisme, rechtvaardigheid en non-discriminatie. Een democratie zonder respect voor rechtsstaat en respect voor de mensenrechten geeft mogelijk uitdrukking aan wat de meerderheid van het volk wil, maar niet aan wat een overheid mag doen. Een van de achtergronden van de verontrustende rechtsstatelijke ontwikkelingen is dat de standpunten van regeringen over de relatie tussen democratie, rechtsstaat en grondrechten sterk uiteenlopen. Dat ligt op zijn scherpst bij Hongarije, Polen en Roemenië.

Volgende punt is dan wat de **kenmerken van een rechtsstaat** zijn. In de genoemde recente Commissie-mededeling staat letterlijk:

‘De rechtsstaat waarborgt dat alle overheidsbevoegdheden worden uitgeoefend binnen de wettelijke beperkingen die daaraan zijn gesteld, overeenkomstig de democratische waarden en de grondrechten en onder toezicht van onafhankelijke en onpartijdige rechters. De rechtsstaat omvat onder andere de volgende beginselen: het legaliteitsbeginsel, dat een transparant, controleerbaar, democratisch en pluralistisch proces voor de vaststelling van wetgeving inhoudt, het rechtszekerheidsbeginsel, het verbod van willekeurige uitoefening van de uitvoerende macht, het beginsel van doeltreffende rechterlijke bescherming door onafhankelijke en onpartijdige rechters en inzake doeltreffende rechterlijke toetsing, met inbegrip van de eerbiediging van de grondrechten, het beginsel van de scheiding der machten en het beginsel van gelijkheid voor de wet. Deze beginselen zijn erkend door het Europese Hof van Justitie en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.’ Eind citaat [*onderstreping door AB*].

Omdat in een parlementaire democratie, de uitvoerende macht - namelijk de regering - steunt op een meerderheid in de wetgevende macht - dat wil zeggen het parlement -, is voor de EU-lidstaten positie van de rechterlijke macht de belangrijkste waarborg voor machtenscheiding en rechtsgelijkheid. Als het evenwicht tussen de drie machten verstoord wordt en de uitvoerende macht

overwicht krijgt op de rechterlijke macht, wordt de rechtsstaat bedreigd. Dat vindt zijn uitdrukking in de rol van de minister-president en de minister van justitie bij de selectie, benoeming en bevordering van rechters, van het hoogste tot het laatste niveau. Wanneer binnen een EU-lidstaat grond voor twijfel aan de rechterlijke onafhankelijkheid, de rechtsbescherming en rechterlijke toetsing ontstaat, werkt dat door in de interne markt omdat het bedrijfsleven bij handel en investeringen minder rechtszekerheid heeft, het werkt door in politieke en justitiële samenwerking in strafzaken en in civiele zaken omdat het wederzijds vertrouwen in elkaars rechtsstelsel dat voorwaarde is voor wederzijdse erkenning van elkaars rechterlijke beschikkingen wordt geschaad, en in de interne veiligheid, omdat de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad worden ondermijnd.

Een probleem in verband met de rechtsstaat in één lidstaat heeft gevolgen voor de Unie als geheel. De EU en de andere lidstaten hebben daarom een gedeeld belang van bij het oplossen van de problemen op rechtsstatelijk gebied. Het zoeken naar de oplossing is niet eenvoudig. Steeds moet in eerste instantie een beroep worden gedaan op nationale controlemechanismen. Omdat die onvoldoende hebben gewerkt, staat de rechtsstaat in enkele lidstaten onder druk. En dat ondermijnt ook het vertrouwen van de burgers EU-breed. Daarom zijn Europese controlemechanismen en rechtskaders vereist.

De **huidige EU-instrumenten** op het gebied van de rechtsstaat zijn een tiental. Hier zal ik kort op ingaan.

1 Bekendst is artikel 7 van het EU-verdrag, waarmee de EU kan optreden in geval van een ernstige schending van de rechtsstaat in een lidstaat. De Commissie heeft dat in december 2017 ten aanzien van Polen ingeroepen en het Europees Parlement in september 2018 ten aanzien van Hongarije. Hoewel de gevolgen van dit inroepen belangrijk zijn, en tot voeren een van een dialoog heeft geleid heeft de Raad daarin onvoldoende resultaat kunnen boeken.

2 De Commissie heeft in 2014 een besluit met een kader voor de rechtsstaat vastgesteld dat voorziet in een gefaseerd proces met adviezen en aanbevelingen van de Commissie aan een lidstaat. Het is bij Polen in de aanloop naar artikel 7 toegepast.

3 De Commissie is daarnaast ook hoeder van de EU-verdragen er heeft vanwege schending van het recht van de Unie inbreukprocedures tegen lidstaten gevoerd. Belangrijk daarbij is artikel 19 van het EU-verdrag dat daadwerkelijke bescherming door onafhankelijke rechtsbescherming voorschrijft.

4 De Commissie brengt voorts ieder jaar een EU Scorebord voor Justitie uit. Dit bevat een reeks indicatoren om onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie van nationale rechtsstelsels te beoordelen. Dit vergelijkend instrument kan aanknopingspunten voor nadere analyse bieden.

5 Voorts heeft de Commissie een nieuw mechanisme voorgesteld om de EU-begroting te beschermen in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten, die de begroting aan tasten of dreigen aan te tasten. Het kabinet is van dit conditionaliteitsvoorstel voorstander.

6 Het Europees Fraudebureau OLAF en het Europees Openbaar Ministerie, dat in 2020 van start gaat, richten zich op fraude, corruptie en strafbare feiten die met de EU begroting hebben te maken.

7 De Raad, in de samenstelling van Algemene Zaken – dus de ministers van Buitenlandse zaken -, voert jaarlijks in het najaar een dialoog over de rechtsstaat.

8 Nationale rechters stellen vragen aan het EU Hof over uitleg van het EU-recht, de zogenoemde prejudiciële vragen, die ook de werking van de rechtsstaat in eigen en andere lidstaten ten doel kunnen hebben.

9 Ministers van regeringen van EU-lidstaten stellen in hun bilaterale ontmoetingen zowel met collega's uit de betreffende lidstaten als uit andere landen, het onderwerp rechtsstaat aan de orde en hoe de EU hierin kan handelen.

10 Nationale parlementen, waaronder de Tweede Kamer, stellen door vragen en rapporten de rechtstatelijke ontwikkelingen in de EU aan de orde.

Verder moet genoemd worden de **Raad van Europa** die een essentiële rol heeft gespeeld bij de ontwikkeling van definities en normen die van belang zijn

voor de rechtsstaat. Naast de normen in het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens en de arresten van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, is het de Venetië Commissie van de Raad van Europa die in 2016 een lijst criteria voor de rechtsstaat heeft bekend gemaakt.

Bij alles wat de EU op dit gebied doet moet dit op objectieve gronden gebeuren en moeten alle lidstaten op dezelfde wijze worden beoordeeld. Doel is niet sancties opleggen of rechterlijke veroordelingen maar oplossingen vinden waarbij de rechtsstaat beter en afdoende wordt hersteld.

Vervolgens en daarmee baseer ik me mede op de **kabinetsreactie**, gaat het op drie interventiegebieden om de rechtsstaat te versterken: bevorderen, voorkomen en handhaven van de rechtsstaat.

De Commissie stelt ten aanzien van bevorderen terecht dat een robuuste politieke en juridische cultuur die de rechtsstaat in elke lidstaat ondersteunt, de beste garantie is voor de rechtsstaat. Bewustwording van het publek, transparant en verantwoordelijk beleid en wetgeving, voldoende kennis van rechtsstatelijke jurisprudentie en de rol van het maatschappelijk middenveld waaronder onafhankelijke media zijn belangrijk als het gaat om het bevorderen van die politieke en juridische cultuur. Het EU Grondrechtenagentschap (FRA in Wenen) kan daaraan wat betreft het kabinet concreet bijdragen evenals het Europese netwerk van raden voor de rechtspraak (ENCJ).

Ten aanzien van het voorkomen van rechtsstatelijke problemen gaat het in de eerste plaats op nationale controlemechanismen die lidstaten als lange termijn aanpak hanteren. Het genoemde Europees Justitie Scorebord biedt daarvoor aangrijpingspunten.

- a) Meer bekendheid van de normen van de rechtsstaat o.a. die van Raad van Europa, in het bijzonder van de Venetië Commissie en de anti-corruptie-instantie GRECO, is daarvoor nodig. Hun definities meer verankeren en integreren in de EU-instrumenten kan daarbij helpen.
- b) Verder zou de Raad in de samenstelling van ministers van Justitie kunnen spreken over landenspecifieke analyses inzake rechtsstatelijke aspecten, bijvoorbeeld het functioneren van het justitieel systeem, over *early warning* van rechtsontwikkelingen en over de Hof-jurisprudentie. Waar wetgeving inzake de rechterlijke macht bron is van ernstige bedreiging

van de rechtsstaat, ligt in de rede dat ook de daarvoor eerstverantwoordelijke ministers in JBZ-verband daarover spreken.

- c) Het kabinet steunt het initiatief van België en Duitsland om te komen tot een peer review mechanisme en marge van de raad ten einde tot een structurele dialoog tussen de lidstaten onderling over de rechtsstatelijkheid te komen. De Tweede Kamer heeft steun aan peer review bij motie uitgesproken.
- d) Een actualisering van het EU-rechtsstaatkader uit 2014 en de aanneming conditionaliteitsvoorstel kunnen de EU helpen beschermen in geval van bedreiging van de rechtstaat.
- e) Inzake de handhaving op EU niveau blijven inbreukprocedures aangewezen, opdat het EU-recht goed wordt toegepast. De jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie heeft bijgedragen aan de versterking en bevordering van de rechtsstaat, met name op het gebied van de onafhankelijkheid van de rechter, zowel bij inbreukprocedures als bij prejudiciële vragen. Het kabinet vindt het van belang dat lidstaten fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat onderkennen, de rechtsstaat ondersteunen en zelf actiever zijn door deelname aan Hofzaken en zo het belang van Hofuitspraken onderschrijven.

Ik noemde in het begin de nieuwe samenstelling van Europees Parlement en de Commissie. In de rechtsstatelijk meest omstreden lidstaten bleef de regeringspartij bij de verkiezingen ruimschoots de grootste en dat betekent dat het onderwerp rule of law onverminderd actueel zal blijven, voor EP en Commissie, voor de Raad en iedere lidstaat afzonderlijk. De zittende Europese Commissie heeft op zijn agenda staan om over 3 weken, rond 25 juni, met een nieuwe mededeling met voorstellen over de rechtsstaat uit te brengen. Dat is onverminderd nodig.

Vermeld document

- MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE EUROPESE RAAD EN DE RAAD Verdere versterking van de rechtsstaat in de Unie Stand van zaken en mogelijke volgende stappen COM(2019)163 - Verdere versterking van de rechtsstaat in de Unie - Stand van zaken en mogelijke volgende stappen