

Analyse 02

NL

Verslaglegging door de Commissie over de rechtsstaat



EUROPESE
REKENKAMER

2024

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-X
Inleiding	01-03
Reikwijdte en aanpak	04-10
Rechtsstatelijk landschap van de EU	11-38
Definities en rechtskader	11-17
Rechtsstaat als een constitutioneel beginsel	11-12
EU-rechtskader voor de rechtsstaat	13-17
EU-instrumentarium voor de rechtsstaat	18-38
Een verscheidenheid aan complementaire instrumenten	18-21
Verslag over de rechtsstaat in het kort	22-29
De plaats van het verslag binnen het instrumentarium	30-38
Uitdagingen en kansen in het rechtsstatelijk landschap van de EU	
Het productieproces van het verslag	39-67
Overzicht	39
Vorbereiding	40
Verzameling van input	41-46
Vragenlijsten en openbare raadpleging als belangrijkste informatiebronnen	41-42
Inputs van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, de Raad van Europa en de Verenigde Naties	43-44
Landenbezoeken in de vorm van onlinebijeenkomsten met lidstaten en belanghebbenden	45-46
Analyse	47-57
Kwalitatieve benadering van de beoordeling op basis van gedetailleerde normen en professionele deskundigheid en oordeelsvorming	47-55
Beoordelingsdocumenten gebaseerd op input, vragen en het ontwerpverslag	56-57

Landenhoofdstukken	58-63
Streven naar consistentie en evenredigheid	58-59
Interne en externe evaluatie	60-63
Horizontale mededeling	64-67
Streven naar evenwicht	64-65
Interne evaluatie en consistentietabellen	66-67
Uitdagingen en kansen in het productieproces van het verslag	
Aanbevelingen en follow-upactiviteiten	68-78
Aanbevelingen van de Commissie in het verslag over de rechtsstaat	68-77
Aanbevelingen voor elke lidstaat	68-72
Vooruitgang na het eerste jaar van uitvoering van de aanbevelingen	73-77
Verspreidingsactiviteiten	78
Uitdagingen en kansen met betrekking tot de aanbevelingen van het verslag	
Slotopmerkingen	79-85
Bijlagen	
Bijlage I — Voorbeelden van rechtspraak van het HvJ-EU inzake de rechtsstaat	
Bijlage II — Instrumentarium voor de rechtsstaat	
Bijlage III — Uitvoering van de aanbevelingen van 2022 (per juli 2023)	
Bijlage IV — Verspreidingsactiviteiten	
Afkortingen	
Woordenlijst	
ERK-team	

Samenvatting

I Deze analyse is bedoeld om bij te dragen tot een **beter begrip** van het rechtsstatelijke landschap in de EU en van een specifiek instrument in het bijzonder: het [jaarverslag van de Commissie over de rechtsstaat](#) ("het verslag"). Het verslag is een van de meest recente instrumenten op het gebied van de rechtsstaat. Het werd geïntroduceerd in de [mededeling van de Commissie van 2019](#) en voor het eerst uitgebracht in september 2020. We verduidelijken de plaats en doelstelling van het verslag binnen dat landschap en lichten de processen toe die ten grondslag liggen aan de opstelling en follow-up ervan.

II We hebben deze analyse opgesteld aan de hand van openbaar beschikbare informatie en materiaal dat speciaal voor dit doel is verzameld, zodat we onze belanghebbenden kunnen informeren over dit nieuwe en complexe instrument. In tegenstelling tot onze controles zijn onze analyses beschrijvend en informatief. Ze zijn niet bedoeld om zekerheid te verschaffen of aanbevelingen te doen. Tijdens onze analyse worden in plaats daarvan potentiële uitdagingen en kansen of kwesties vastgesteld die nader moeten worden onderzocht.

III De **rechtsstaat** is een universeel beginsel van bestuur en een van de fundamentele waarden van de EU. Hij is verankerd in de Verdragen en wordt nader geïnterpreteerd in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU. Daarnaast hebben het Europees Parlement en de Raad, als medewetgevers van de EU, onlangs overeenstemming bereikt over een definitie van dit beginsel in een verordening.

IV Om de rechtsstaat te bevorderen en te handhaven, beschikt de EU over een **instrumentarium** met verschillende procedures, maatregelen en instrumenten. Deze kunnen complementair worden gebruikt en de keuze van het meest geschikte instrument of de meest geschikte combinatie van instrumenten kan worden afgestemd op de specifieke context. Dit kan op zijn beurt aanvullende communicatie en rechtvaardiging van deze keuzes vereisen, zodat de transparantie van het optreden van de EU kan worden gewaarborgd.

V Het **verslag over de rechtsstaat** is een preventief instrument dat niet wettelijk afdwingbaar is. Het bevat de jaarlijkse beoordeling door de Commissie van belangrijke ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat in alle 27 lidstaten. Sinds 2022 bevat het verslag bovendien aanbevelingen. Het verslag is gekoppeld aan de rest van het instrumentarium en geeft voorbeelden van gevallen waarin sommige van de andere instrumenten zijn toegepast. In het verslag wordt echter geen volledig beeld gegeven van alle gevallen en maatregelen met betrekking tot de rechtsstaat of de onderlinge verbanden daartussen.

VI Het verslag is gestructureerd rond **vier thematische gebieden**: justitiële stelsels, kaders voor corruptiebestrijding, mediapluriformiteit en -vrijheid, en andere institutionele kwesties in verband met controles en waarborgen. Het bouwt zowel voort op de dialoog met de lidstaten en belanghebbenden, als op de input van andere EU-organen en relevante internationale organisaties.

VII De Commissie voert een **kwalitatieve beoordeling** uit van de ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat, waarbij zij zich baseert op het EU-recht en andere Europese normen. De vastgestelde problemen worden vervolgens ingedeeld op basis van hun aard en ernst. Wij merkten op dat de Commissie, afgezien van de vragen voor landenbezoeken en de landenhoofdstukken zelf, geen enkel werkdocument had opgesteld waaruit blijkt hoe zij heeft besloten over welke kwesties verslag moet worden uitgebracht of hoe zij de ernst ervan heeft beoordeeld.

VIII Vanaf 2022 bevat het verslag **aanbevelingen** aan elke lidstaat en geeft de Commissie follow-up aan deze aanbevelingen, zodat zij de vooruitgang bij de uitvoering ervan kan beoordelen. In 2023, het eerste jaar van de follow-up, werd 11 % van de aanbevelingen volledig en 55 % gedeeltelijk uitgevoerd, terwijl er bij 34 % van de aanbevelingen geen vooruitgang was geboekt.

IX De publicatie van het verslag wordt **gevolgd door tal van initiatieven**, zowel op EU-niveau als in de lidstaten. Daartoe behoren de jaarlijkse dialoog over de rechtsstaat van de Raad op basis van het verslag, de resolutie van het Europees Parlement over alle edities van het verslag en de nationale dialogen van de Commissie over de rechtsstaat in de lidstaten.

X Tijdens onze analyse stelden we **uitdagingen en kansen** vast met betrekking tot:

- o de manier waarop de verschillende instrumenten van het instrumentarium voor de rechtsstaat worden gebruikt;
- o een uitgebreid overzicht van alle instrumenten op het gebied van de rechtsstaat en de maatregelen die in het kader van elk van deze instrumenten worden toegepast;
- o de methodologie voor de voorbereiding van het verslag;
- o het aantal en de mate van gedetailleerdheid van de aanbevelingen en de ernst van de vastgestelde problemen;
- o het uitvoeringspercentage van de aanbevelingen.

Inleiding

01 Het beginsel van de [rechtsstaat](#), een van de fundamentele waarden van de EU die is verankerd in artikel 2 van het [Verdrag betreffende de Europese Unie](#) (VEU), is de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden. Onderzoekers, maatschappelijke organisaties en internationale organisaties hebben melding gemaakt van achteruitgang van de rechtsstaat en zelfs van systematische schendingen in sommige lidstaten¹. De EU heeft hierop gereageerd door de ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat nauwlettender in de gaten te houden, door gebruik te maken van de bestaande instrumenten, procedures en maatregelen in haar instrumentarium en door er nieuwe aan toe te voegen.

02 Een van de laatste toevoegingen is het [jaarverslag over de rechtsstaat van de Commissie](#) (hierna “het verslag” genoemd), dat is bedoeld als een preventief en bewustmakingsinstrument. In het verslag, dat voor het eerst is gepubliceerd in 2020, worden belangrijke ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat in alle 27 lidstaten en op EU-niveau gemonitord en beoordeeld, en worden aanbevelingen gedaan aan elke lidstaat om hen te helpen bij het handhaven van de rechtsstaat.

03 Het verslag is gebaseerd op een dialoog met de lidstaten en belanghebbenden. Deze dialoog eindigt niet met de publicatie van het verslag, maar wordt voortgezet met follow-upactiviteiten op zowel EU-niveau als in de lidstaten. Tegelijkertijd beginnen de lidstaten met de uitvoering van de aanbevelingen van het verslag. In [figuur 1](#) wordt een samenvatting gegeven van al deze processen, van het verzamelen van input tot de follow-upactiviteiten.

¹ Pech, L. en Bárd, P., [The Commission’s Rule of Law Report and the EU Monitoring and Enforcement of Article 2 TEU Values](#), een studie in opdracht van de commissies LIBE en AFCD, EP IPOL: beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken, 2022; Gora, A. en De Wilde, P., [The essence of democratic backsliding in the European Union: deliberation and rule of law](#), Journal of European Public Policy, deel 29, uitgave 3, 2022, blz. 342-362; Freedom House, [Freedom in the World 2023](#).

Figuur 1 — Rechtsstaatsmechanisme



Bron: ERK, op basis van de [Factsheet on 2023 Rule of Law Report: toolbox](#) van de Commissie.

Reikwijdte en aanpak

04 De ERK heeft de rechtsstaat tot nu toe alleen onderzocht in het kader van samenwerkingsprogramma's met specifieke niet-EU-landen². De eerste keer dat we rechtsstatelijke kwesties in verband met het interne beleid van de EU onderzochten, was in ons [advies over het voorstel van de Commissie voor een verordening betreffende een algemene conditionaliteitsregime ter bescherming van de begroting van de EU](#) (dit resulteerde uiteindelijk in de "[conditionaliteitsverordening](#)"³). Dit advies werd gevolgd door ons speciaal verslag over de rechtsstaat in de EU⁴. De andere bredere instrumenten uit het instrumentarium voor de rechtsstaat hebben we echter nooit eerder behandeld. Deze analyse vult deze leemte op door verder in te gaan op het **verslag van de Commissie over de rechtsstaat**.

05 Dit is geen controleverslag; het is een analyse die voornamelijk is gebaseerd op openbaar beschikbare informatie en materiaal dat specifiek voor dit doel is verzameld. In tegenstelling tot onze controles zijn onze analyses beschrijvend en informatief en zijn ze niet bedoeld om zekerheid te verschaffen. Om die reden hebben we noch de nauwkeurigheid van de inhoud van het verslag van de Commissie over de rechtsstaat beoordeeld, noch zekerheid verschaft over haar werk of over de beoordeling in het verslag. Analyses zijn ook niet bedoeld om aanbevelingen te doen. In plaats daarvan kunnen we aan de hand van analyses potentiële uitdagingen en kansen of kwesties vaststellen die nader moeten worden onderzocht.

² [Speciaal verslag nr. 18/2012](#): "Bijstand van de Europese Unie aan Kosovo op het gebied van de rechtsstaat"; [Speciaal verslag 23/2021](#): "Terugdringing van grootschalige corruptie in Oekraïne: meerdere EU-initiatieven, maar toch nog onvoldoende resultaten"; [Speciaal verslag 01/2022](#): "EU-steun voor de rechtsstaat in de Westelijke Balkan — Ondanks inspanningen nog steeds fundamentele problemen".

³ [Verordening \(EU, Euratom\) 2020/2092](#).

⁴ [Speciaal verslag 03/2024](#): "De rechtsstaat in de EU — Een verbeterd kader voor de bescherming van de financiële belangen van de EU, maar risico's blijven bestaan".

06 Aan de hand van onze analyse willen we zorgen voor een **beter begrip** van de processen die ten grondslag liggen aan de **jaarlijkse productie- en follow-upcyclus** voor het verslag van de Commissie en van **de plaats die het inneemt binnen het EU-instrumentarium voor de rechtsstaat**. Het omvat met name:

- o het **rechtsstatelijke landschap in de EU**, met de nadruk op het verband tussen het verslag en andere EU-instrumenten op het gebied van de rechtsstaat;
- o de stappen in het **proces** voor de opstelling van het verslag, met inbegrip van de methodologie;
- o de **follow-up** door de Commissie van de eerste reeks aanbevelingen uit het verslag van 2022, en de belangrijkste verspreidingsactiviteiten na de publicatie van het verslag.

07 De analyse richtte zich op de laatste volledige jaarlijkse cyclus, na de publicatie van de **editie 2022 van het verslag** in juli 2022. Om inzicht te verschaffen in het follow-upproces van de Commissie, hebben we ook **specifieke delen van de editie 2023**, die in juli 2023 is gepubliceerd, in beschouwing genomen.

08 Het voorwerp van onze analyse is de Commissie, meer bepaald het directoraat-generaal Justitie en Consumentenzaken (DG JUST) en het secretariaat-generaal. Verder hebben we ontmoetingen gehad met vertegenwoordigers van zowel het directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken (DG HOME) als het directoraat-generaal Communicatienetwerken, Inhoud en Technologie (DG CNECT), die ook betrokken zijn bij het opstellen van het verslag. Daarnaast hebben we informatiebijeenkomsten georganiseerd met vertegenwoordigers van het netwerk van nationale contactpunten voor de rechtsstaat, het Europees Parlement en andere belanghebbenden die betrokken waren bij de openbare raadpleging voor het verslag, zoals Europese professionele netwerken en de academische wereld.

09 We analyseerden de verzamelde informatie uit openbare bronnen, samen met de documenten van de Commissie. Daarnaast hebben we ons gericht op **drie specifieke onderwerpen** uit verschillende pijlers van het verslag en de werkzaamheden van de Commissie met betrekking tot deze onderwerpen voor een selectie van **acht landenhoofdstukken**. Wij selecteerden deze landenhoofdstukken zodanig dat de betrokken lidstaten afkomstig waren uit de bovenste, middelste en onderste regionen van de mondiale ranglijst van rechtsstaten (bijv. World Justice Project — [Index van de rechtsstaat](#)). We hielden hierbij ook rekening met het aantal keren dat ze worden

genoemd in de mededeling van het verslag en zorgden voor een goede geografische spreiding. In [tabel 1](#) wordt een overzicht gegeven van de geselecteerde onderwerpen en landenhoofdstukken.

Tabel 1 — Onderwerpen en landenhoofdstukken voor gerichte analyse

Pijler van het verslag	Onderwerp	Landenhoofdstuk
1) Justitiële stelsels	Raden voor de rechtspraak en procedures voor rechterlijke benoemingen als belangrijke waarborgen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht	Denemarken, Spanje, Hongarije
2) Kader voor corruptiebestrijding	Versterking van de capaciteit van de instellingen en het rechtskader voor corruptiebestrijding	Bulgarije, Duitsland, Malta
3) Pluriformiteit en vrijheid van de media	Bedreigingen voor de veiligheid van journalisten	Nederland, Slowakije

10 We hebben ook een algemene analyse uitgevoerd van alle aanbevelingen en een meer gedetailleerde analyse van een subset van twaalf aanbevelingen met betrekking tot de geselecteerde pijlers en landenhoofdstukken.

Rechtsstatelijk landschap van de EU

Definities en rechtskader

Rechtsstaat als een constitutioneel beginsel

11 De rechtsstaat is een universeel beginsel van bestuur dat fundamenteel is voor internationale vrede, veiligheid en politieke stabiliteit⁵. Als onderdeel van de ontwikkeling van het rechtsstaatbeleid op EU-niveau publiceerde de Commissie in 2014 een [mededeling](#) over een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat. In deze mededeling werd de **rechtsstaat als een constitutioneel beginsel** erkend en werd een niet-uitputtende **lijst van essentiële componenten ervan** vastgesteld.

12 In twee daaropvolgende mededelingen uit 2019⁶ werd de definitie van de rechtsstaat verder verfijnd. De Commissie gebruikte deze definitie vervolgens in de eerste editie van **haar verslag over de rechtsstaat** in september 2020⁷ ([kader 1](#)). Tegelijkertijd hebben de twee wetgevers van de EU (het Europees Parlement en de Raad) in december 2020 een **juridisch bindende definitie** van de rechtsstaat gecodificeerd in het kader van de [conditionaliteitsverordening](#) (artikel 2). Hoewel de kernelementen van deze twee definities identiek zijn, wordt er in de definitie van het verslag bovendien expliciet aan herinnerd dat alle overheidsbevoegdheden moeten worden uitgeoefend binnen de wettelijke beperkingen die daaraan zijn gesteld.

⁵ [Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005 60/1](#), 2005 World Summit Outcome, 24 oktober 2005, paragraaf 134; [VN-website over de rechtsstaat](#).

⁶ [Mededeling van de Commissie COM\(2019\) 163 final](#): “Verdere versterking van de rechtsstaat in de Unie Stand van zaken en mogelijke volgende stappen”; [Mededeling van de Commissie COM\(2019\) 343 final](#): “Versterking van de rechtsstaat binnen de Unie — Een blauwdruk voor actie”.

⁷ [Mededeling van de Commissie COM\(2020\) 580 final](#): “Verslag over de rechtsstaat 2020”.

Kader 1

De definitie van de rechtsstaat in het verslag

De rechtsstaat is een van de in artikel 2 VEU 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:

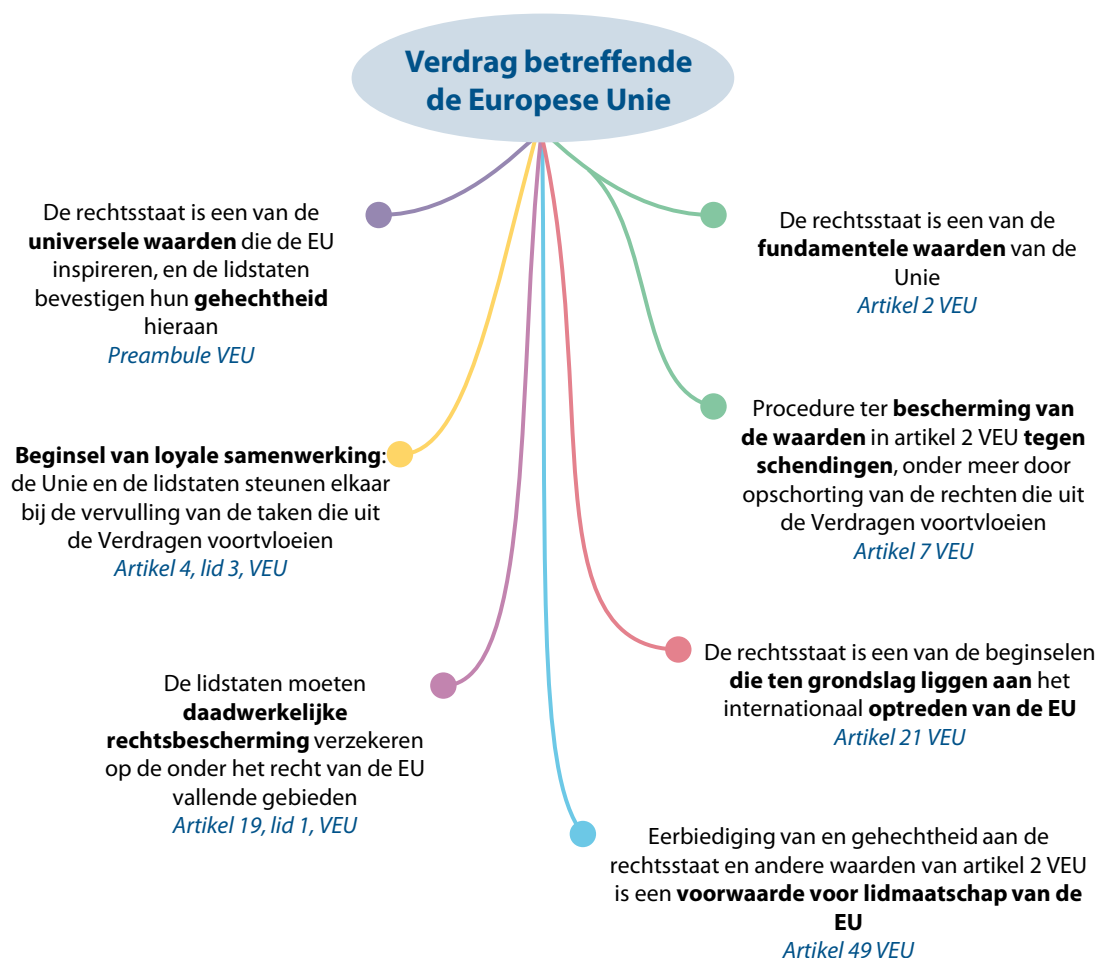
- het **legaliteitsbeginsel**, dat een transparant, controleerbaar, democratisch en pluralistisch wetgevingsproces inhoudt;
- het **rechtszekerheidsbeginsel**;
- het **verbod van willekeurige uitoefening** van de uitvoerende macht;
- **doeltreffende rechterlijke bescherming** door onafhankelijke en onpartijdige rechters en doeltreffende rechterlijke toetsing, met inbegrip van de eerbiediging van de grondrechten;
- de **scheiding der machten**, en
- **gelijkheid** voor de wet.

Bron: Mededeling van de Commissie COM(2020) 580 final.

EU-rechtskader voor de rechtsstaat

13 Naast **artikel 2 VEU** (*kader 1*) wordt de rechtsstaat in verschillende andere artikelen van het VEU rechtstreeks genoemd of worden andere daarmee samenhangende beginselen gedefinieerd. In *figuur 2* wordt een overzicht gegeven van deze VEU-artikelen.

Figuur 2 — Bepalingen met betrekking tot de rechtsstaat in het VEU



Bron: ERK, op basis van het VEU.

14 Andere relevante bepalingen zijn te vinden in het **Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie** (VWEU). Deze omvatten inbreukprocedures (**artikelen 258 en 259 VWEU**) en prejudiciële beslissingen (**artikel 267 VWEU**) om een uniforme uitlegging van het EU-recht te waarborgen, alsook corrigerende maatregelen in het geval van schendingen.

15 Het **Handvest van de grondrechten van de EU** (artikel 51) verleent rechten aan personen en is van toepassing op lidstaten wanneer zij het EU-recht ten uitvoer brengen. In combinatie met artikel 19 VEU waarborgt **artikel 47** van het Handvest, dat uitdrukkelijk voorziet in het “[r]echt op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht”, het bestaan van een doeltreffende voorziening in rechte wanneer de door het EU-recht gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden.

16 Het secundaire recht (richtlijnen, verordeningen, besluiten, enz.), dat naar de rechtsstaat verwijst, omvat voornamelijk EU-verordeningen inzake financiering⁸. Een opmerkelijke uitzondering is de **conditionaliteitsverordening**, waarin regels zijn vastgelegd die nodig zijn om de begroting van de EU te beschermen in geval van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten.

17 Het Hof van Justitie van de EU (HvJ-EU) heeft een uitgebreide **rechtspraak** over de rechtsstaat ontwikkeld, waarin zowel fundamentele kwesties als concrete schendingen van het EU-recht in de lidstaten aan de orde komen. In **bijlage I** worden enkele voorbeelden gegeven van bijzonder invloedrijke zaken die hebben bijgedragen tot de vorming van het rechtsstatelijke landschap van de EU.

EU-instrumentarium voor de rechtsstaat

Een verscheidenheid aan complementaire instrumenten

18 De Commissie is van mening dat het bevorderen en handhaven van de rechtsstaat een plicht is die centraal staat bij haar werkzaamheden als **hoedster van de Verdragen**⁹. Wanneer de relevante mechanismen op nationaal niveau niet langer doeltreffend werken, bestaat er volgens de Commissie een systemische bedreiging voor de rechtsstaat. De EU moet vervolgens optreden om de rechtsstaat te beschermen als een van haar gemeenschappelijke waarden¹⁰. Hiervoor gebruikt de EU diverse procedures, maatregelen en instrumenten met verschillende doelstellingen en toepassingsgebieden, verschillende werkwijzen en verschillende gevolgen van niet-naleving. Al deze instrumenten vormen samen het “EU-instrumentarium voor de rechtsstaat”. In **bijlage II** wordt een beknopt overzicht gegeven van de EU-instrumenten die volgens ons het meest relevant zijn voor de rechtsstaat.

⁸ [Verordening \(EU\) 2021/947](#) tot vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking — Europa in de wereld (NDICI); [Verordening \(EU\) 2021/1529](#) tot vaststelling van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA III); [Verordening \(EU\) 2021/692](#) tot vaststelling van het programma “Burgers, gelijkheid, rechten en waarden”; [Verordening \(EU\) 2021/693](#) tot vaststelling van het programma “Justitie”.

⁹ [Mededeling van de Commissie COM\(2019\) 343 final](#), blz. 1.

¹⁰ [Mededeling van de Commissie COM\(2014\) 158 final](#), blz. 5; en [Mededeling van de Commissie COM\(2019\) 343 final](#), blz. 9.

19 De **keuze van het meest geschikte instrument** in elke situatie hangt af van het doel van elk instrument en de voorwaarden voor het gebruik ervan. Tegelijkertijd laten deze voorwaarden ruimte om de keuze van het meest geschikte instrument, of de combinatie van instrumenten, af te stemmen op de specifieke context. Er is geen automatisch verband tussen afzonderlijke instrumenten. Dit betekent dat het gebruik van een van de instrumenten niet het gebruik van een ander instrument zou uitlokken. Het instrumentarium vormt daarom een reeks complementaire instrumenten die naast elkaar kunnen worden gebruikt in plaats van hiërarchisch.

20 Door deze opzet kan de Commissie reageren op basis van de brede context van afzonderlijke situaties en mogelijke andere beleidsoverwegingen. Dit kan echter ook aanvullende rechtvaardiging en communicatie vereisen om de transparantie van het besluit van de Commissie over welke instrumenten wanneer worden gebruikt, te vergroten.

21 De terminologie die voor elk instrument wordt gebruikt, varieert afhankelijk van de specifieke aard en het doel ervan. Een “ernstige bezorgdheid” in het verslag staat niet automatisch gelijk aan “een ernstige en voortdurende schending van de [...] waarden” in het kader van de procedure van artikel 7 VEU, noch aan “schendingen van de beginselen van de rechtsstaat” in het kader van de conditionaliteitsverordening. Er is geen officieel document waarin wordt uitgelegd hoe al deze termen zich tot elkaar verhouden, ook al verwijzen ze allemaal naar afwijkingen van het beginsel van de rechtsstaat.

Verslag over de rechtsstaat in het kort

Eigen beoordeling van de Commissie

22 Het jaarlijkse verslag over de rechtsstaat is een preventief mechanisme dat tot doel heeft de situatie op het gebied van de rechtsstaat in de hele EU te verbeteren, het bewustzijn met betrekking tot bestaande problemen te vergroten en oplossingen in een vroeg stadium te faciliteren om te voorkomen dat de situatie zou verslechteren¹¹.

¹¹ Mededeling van de Commissie COM(2022) 500 final: “Verslag over de rechtsstaat 2022”, blz. 29.

23 Het verslag wordt beheerd door de **Commissie**. DG JUST en het secretariaat-generaal leiden de voorbereiding en de follow-up van het verslag, terwijl DG HOME expertise verstrekt over het kader voor corruptiebestrijding en DG CNECT over de pluriformiteit en vrijheid van de media. Daarnaast worden andere DG's en diensten van de Commissie uitgenodigd om deel te nemen aan **landenteams**, waar zij vanaf het beginstadium commentaar kunnen leveren op ontwerp teksten.

24 Het verslag bevat de **eigen beoordeling** en het advies van de Commissie. De Commissie heeft haar eigen methodologie ontwikkeld voor de monitoring en beoordeling van de ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten. Het betreft hier een zes bladzijden tellend document dat openbaar toegankelijk is¹² en dat wordt aangevuld met interne richtsnoeren, regelmatige bijeenkomsten van de interdepartementale stuurgroep voor de rechtsstaat en bijeenkomsten met het netwerk van nationale contactpunten voor de rechtsstaat.

25 Bij de voorbereiding van het verslag hanteert de Commissie een consultatieve aanpak, waarbij de dialoog met de lidstaten en belanghebbenden (bijv. beroepsverenigingen en -netwerken, ngo's en de academische wereld) een centrale rol speelt. Op basis van deze factoren geeft het verslag een **kwalitatieve beoordeling van belangrijke ontwikkelingen**, zowel positieve als negatieve, op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten. Het verslag is niet bedoeld als een uitputtende beschrijving van de situatie op het gebied van de rechtsstaat in elke lidstaat, maar eerder als een actualisering van de ontwikkelingen in het afgelopen jaar, waarbij het Verslag over de rechtsstaat 2020 als uitgangspunt wordt genomen.

26 Het Parlement is van mening dat er met deze aanpak “niet duidelijk op wordt gewezen dat de rechtsstaat in verschillende lidstaten opzettelijk wordt afgebroken”¹³. In een onderzoek werd er ook op gewezen dat het verslag berust op algemene beginselverklaringen en de opsomming van goedgekeurde of geplande hervormingen, en niet op de uitvoering van een analyse van de systemische parameters van het institutionele kader van de rechtsstaat¹⁴.

¹² [Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report](#), Europese Commissie, 2022.

¹³ [Resolutie van het Europees Parlement van 30 maart 2023](#) over het verslag over de rechtsstaat 2022, paragraaf 26.

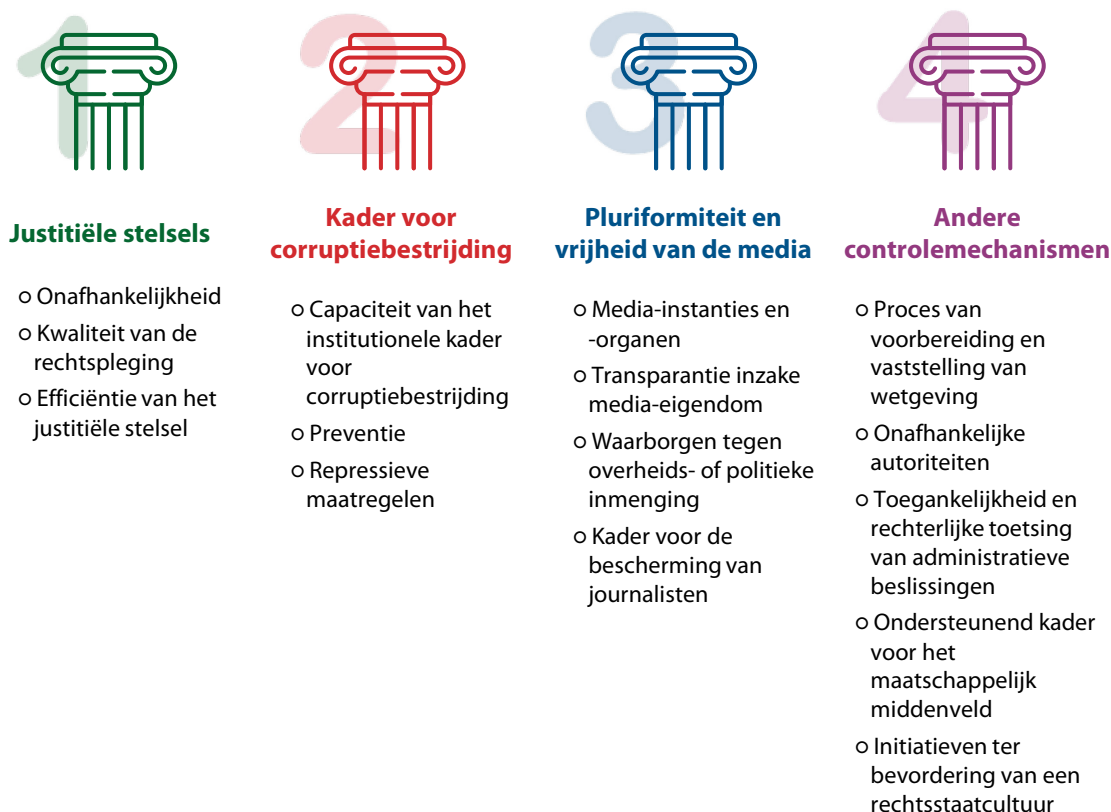
¹⁴ Azmanova, A. en Bethany, H., [Binding the Guardian: On the European Commission's Failure to Safeguard the Rule of Law](#), projectverslag, Europees Parlement, Brussel, 2021, blz. 15.

Structuur met vier pijlers

27 Het verslag bestaat uit een horizontale mededeling en 27 landenhoofdstukken. In de **horizontale mededeling** geeft de Commissie haar visie op de situatie in alle lidstaten. Daarnaast bevat deze mededeling een overzicht van de ontwikkelingen en maatregelen op EU-niveau. De mededeling gaat vergezeld van een bijlage met de aanbevelingen voor elke lidstaat. In de **27 landenhoofdstukken** wordt gedetailleerde informatie gegeven over elke lidstaat; deze hoofdstukken hebben de vorm van werkdocumenten van de diensten van de Commissie (SWD's).

28 Het verslag is gestructureerd rond vier thematische gebieden of “pijlers”, zoals weergegeven in [figuur 3](#). De vier pijlers vloeien niet rechtstreeks voort uit de definitie van de rechtsstaat die wordt vermeld in [kader 1](#), maar de Commissie beschouwt ze als belangrijke, onderling afhankelijke pijlers voor het waarborgen van de rechtsstaat, zoals uitgelegd in haar mededeling van 2019 en in de eerste editie van het verslag¹⁵.

Figuur 3 — Vier pijlers van het verslag



Bron: ERK, op basis van documenten van de Commissie.

¹⁵ Mededeling van de Commissie COM(2019) 343 final, blz. 9; en Mededeling van de Commissie COM(2020) 580 final, blz. 4.

29 Het Parlement heeft gevraagd om een **uitbreiding van het toepassingsgebied van het verslag**, zodat het naast de rechtsstaat alle waarden zou omvatten die zijn verankerd in artikel 2 VEU¹⁶. De Commissie is op haar hoede voor een dergelijke uitbreiding, omdat zij van het verslag geen allesomvattend “verslag der verslagen” wil maken. Zij wijst er bovendien op dat het slechts een onderdeel is van een groter geheel op EU-niveau. Het verslag wordt namelijk aangevuld met andere initiatieven, waaronder het [Actieplan voor Europese democratie](#), de [Strategie ter versterking van de toepassing van het EU-Handvest van de grondrechten](#) en de jaarverslagen over de toepassing van het Handvest¹⁷.

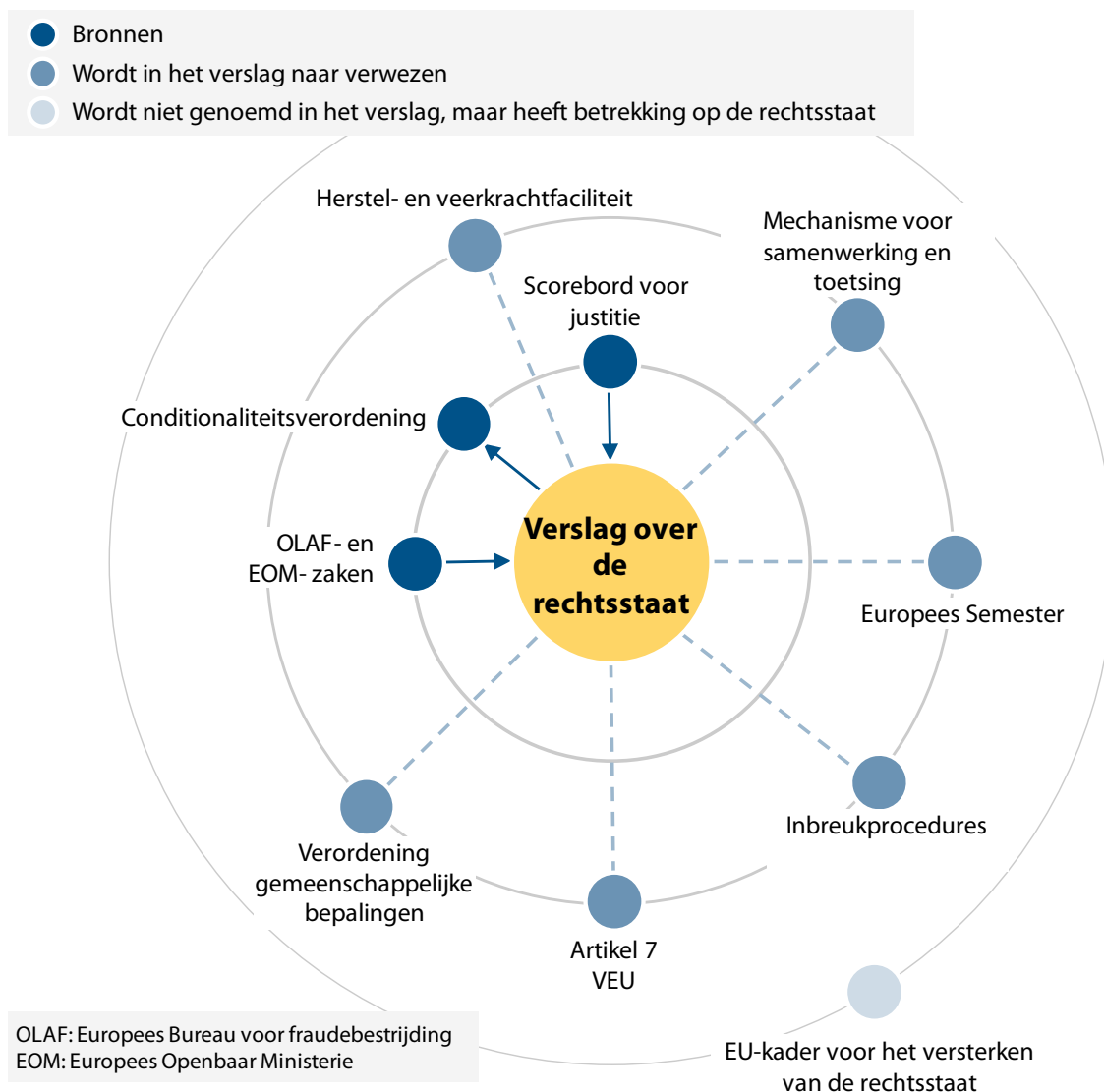
De plaats van het verslag binnen het instrumentarium

30 Het verslag is gekoppeld aan de andere instrumenten van het instrumentarium voor de rechtsstaat (paragraaf [18](#)). In het verslag worden sommige instrumenten als bron gebruikt, en het verslag wordt op zijn beurt door andere instrumenten als bron gebruikt. Voor overzichtsdoeleinden of in verband met de aanbevelingen wordt daarnaast in het verslag naar sommige andere instrumenten verwezen. Wanneer deze instrumenten aanverwante of vergelijkbare onderwerpen behandelen, stellen zij elkaar daarvan op de hoogte. [Figuur 4](#) illustreert deze verbanden tussen het verslag en de andere instrumenten, terwijl [bijlage II](#) meer details geeft over de afzonderlijke instrumenten.

¹⁶ [Resolutie van het Europees Parlement van 30 maart 2023 over het verslag over de rechtsstaat 2022](#), paragraaf 19.

¹⁷ [Follow-up van de niet-wetgevende resolutie van het Europees Parlement over het Verslag over de rechtsstaat 2022](#), Europese Commissie, 2023, blz. 2 en 3.

Figuur 4 — Het verslag en de andere instrumenten op het gebied van de rechtsstaat



Bron: ERK.

31 Het verslag is gebaseerd op de gegevens van het **scorebord voor justitie**, bijvoorbeeld over de perceptie van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht of over de kwaliteit en efficiëntie van justitie. Het **Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)** wordt uitgenodigd om rechtstreeks deel te nemen aan de landenteams die het verslag voorbereiden. Het **Europees Openbaar Ministerie (EOM)** werd voor het eerst geraadpleegd voor het Verslag over de rechtsstaat 2023.

32 In het kader van de **conditionaliteitsverordening** wordt een procedure vastgesteld waarmee concrete beschermende maatregelen kunnen worden genomen in geval van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die voldoende rechtstreeks gevolgen hebben of dreigen te hebben voor het goed financieel beheer

van de EU-begroting of de bescherming van de financiële belangen van de EU. Het verslag is een van de informatiebronnen die worden gebruikt om schendingen van de beginselen van de rechtsstaat vast te stellen in het kader van deze procedure¹⁸. Er wordt echter niet in vermeld of de vastgestelde rechtsstatelijke kwesties het goed financieel beheer van de EU-begroting of de financiële belangen van de EU — een belangrijk criterium voor de procedure van de conditionaliteitsverordening — beïnvloeden of dreigen te beïnvloeden. Het verslag kan daarom alleen als uitgangspunt dienen voor de verdere beoordeling door de Commissie in het kader van de procedure.

33 Het Parlement heeft herhaald dat het verslag als input moet dienen voor de activering van andere instrumenten en heeft de Commissie specifiek verzocht het verslag rechtstreeks te koppelen aan de procedure van de conditionaliteitsverordening¹⁹. De Commissie erkent de noodzaak van synergieën tussen de instrumenten, maar benadrukt dat het niet gepast zou zijn vooruit te lopen op een toekomstig besluit om een van de instrumenten te gebruiken, waardoor het vermogen van de EU om te reageren op zich ontwikkelende situaties zou worden beperkt²⁰. Tegelijkertijd is het verslag als instrument niet wettelijk afdwingbaar en vertrouwt de Commissie op de loyale samenwerking van de lidstaten.

34 In het verslag worden verder voorbeelden genoemd van de toepassing van de **andere instrumenten**, zoals de procedure van artikel 7 VEU of inbreukprocedures. Zo worden in het verslag de lopende inbreukprocedures met betrekking tot de burgerschapsregelingen voor investeerders (*kader 2*) vermeld, terwijl deze kwestie tegelijkertijd in verschillende landenhoofdstukken wordt geclassificeerd als een ernstige bezorgdheid in het kader voor corruptiebestrijding (pijler 2)²¹. Daarnaast worden verblijfsregelingen voor investeerders in de horizontale mededeling aangemerkt als een corruptierisico²².

¹⁸ Overweging 16 van [Verordening \(EU, Euratom\) 2020/2092](#).

¹⁹ [Resolutie van het Europees Parlement van 30 maart 2023](#) over het verslag over de rechtsstaat 2022, paragraaf 28.

²⁰ [Follow-up van de niet-wetgevende resolutie van het Europees Parlement](#) over het Verslag over de rechtsstaat 2022, Europese Commissie, 2023, blz. 5.

²¹ [SWD\(2022\) 502 final](#), [SWD\(2022\) 513 final](#) en [SWD\(2022\) 518 final](#): landenhoofdstukken over de rechtsstaat in Bulgarije, Cyprus en Malta.

²² [Mededeling van de Commissie COM\(2022\) 500 final](#), blz. 16.

Kader 2

Inbreukprocedures met betrekking tot “gouden paspoorten”

Onder een **burgerschapsregeling voor investeerders**, ook bekend als het “gouden paspoort”, kent een staat zijn nationaliteit toe in ruil voor vooraf bepaalde betalingen of financiële investeringen en zonder te eisen dat de aanvrager een echte band met dat land heeft. Wanneer dergelijke regelingen door een lidstaat worden toegepast, hebben ze gevolgen voor de hele EU: een persoon die de nationaliteit van een lidstaat heeft, geniet automatisch het EU-burgerschap en alle rechten die daarbij horen.

De Commissie is van mening dat dergelijke regelingen **inbreuken op het EU-recht** zijn. Ze zijn niet verenigbaar met het beginsel van loyale samenwerking (artikel 4, lid 3, VEU) of met het concept van EU-burgerschap (artikel 20 VWEU) en moeten daarom worden ingetrokken.

Tot voor kort maakten drie lidstaten gebruik van deze burgerschapsregelingen voor investeerders: Bulgarije, Cyprus en Malta. In oktober 2020 heeft de Commissie inbreukprocedures ingeleid tegen Cyprus en Malta. Cyprus heeft zijn burgerschapsregeling voor investeerders in november 2020 opgeschort, maar het wettelijk kader van de regeling is nog steeds van kracht. Bulgarije heeft zijn burgerschapsregeling voor investeerders in april 2022 afgeschaft. Malta schortte zijn burgerschapsregeling voor investeerders alleen op voor Russische en Wit-Russische onderdanen vanwege de Russische oorlog tegen Oekraïne. Omdat Malta zijn burgerschapsregeling voor investeerders voor alle andere nationaliteiten bleef toepassen, besloot de Commissie in september 2022 Malta voor het HvJ-EU te dagen (zaak [C-181/23](#)).

Hoewel er in de EU slechts weinig burgerschapsregelingen voor investeerders zijn, hebben veel lidstaten een andere vorm van **verblijfsregeling voor investeerders**. Deze regelingen werken volgens een vergelijkbaar beginsel, waarbij verblijfsvergunningen worden toegekend in ruil voor een financiële investering. Verblijfsregelingen voor investeerders hebben tevens gevolgen voor de hele EU, aangezien de houders van verblijfsvergunningen bepaalde rechten genieten uit hoofde van het EU-recht. De Commissie heeft maatregelen genomen om de risico's van verblijfsregelingen voor investeerders aan te pakken, bijvoorbeeld in het voorstel tot herschikking van de [richtlijn langdurig ingezet](#), in het [wetgevingspakket ter bestrijding van het witwassen van geld](#) en in de [aanbeveling](#) over onmiddellijk te nemen maatregelen in verband met burgerschapsregelingen voor investeerders en verblijfsregelingen voor investeerders naar aanleiding van de Russische invasie van Oekraïne.

Bron: ERK, op basis van het [Verslag van de Commissie COM\(2019\) 12 final](#): Burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders in de Europese Unie; en [Resolutie van het Europees Parlement van 9 maart 2022](#).

35 Daarnaast zijn er **instrumenten van ander EU-beleid** die niet specifiek gericht zijn op de rechtsstaat, maar er niettemin een aanzienlijke invloed op kunnen hebben. Daartoe behoren de **verordening gemeenschappelijke bepalingen**²³ (GB-verordening), die van toepassing is op het cohesiebeleid en sommige andere fondsen, de **RRF-verordening**²⁴ (Recovery and Resilience Facility — RRF) en het **Europees Semester**. De GB- en RRF-verordening bevatten betalingsvoorwaarden die verband houden met de rechtsstaat, terwijl de landspecifieke aanbevelingen van het Europees Semester ook betrekking kunnen hebben op een aantal rechtsstatelijke kwesties die vanuit macro-economisch oogpunt relevant zijn (zie **bijlage II**).

36 In het verslag verklaart de Commissie dat zij **een overzicht** zal geven van het gebruik van de belangrijkste instrumenten op het gebied van de rechtsstaat²⁵. Het deel van de horizontale mededeling over ontwikkelingen op EU-niveau bevat een selectie van gevallen waarin sommige van deze instrumenten zijn toegepast, met aanvullende details in de landenhoofdstukken. In dit deel wordt echter geen volledig beeld gegeven van alle gevallen en maatregelen met betrekking tot de rechtsstaat. Zo verwijst de horizontale mededeling naar geselecteerde gevallen van lopende inbreukprocedures, maar wordt hierin geen overzicht gegeven van alle relevante lopende inbreukprocedures. Het verslag bevat ook niet altijd volledige referenties, waardoor de lezer gemakkelijk toegang zou krijgen tot gedetailleerde informatie.

37 Al deze instrumenten moeten **elkaar aanvullen en synergetisch werken** om ervoor te zorgen dat het optreden van de EU op het gebied van de rechtsstaat doeltreffend is. Dit vereist consistentie tussen al deze instrumenten en coördinatie tussen de betrokken DG's en diensten van de Commissie. In **kader 3** wordt een voorbeeld gegeven van de uitdaging die deze taak met zich mee kan brengen.

²³ Verordening (EU) 2021/1060.

²⁴ Verordening (EU) 2021/241.

²⁵ Mededeling van de Commissie COM(2022) 500 final: "Verslag over de rechtsstaat 2022", blz. 3.

Kader 3

Consistentie: Verslag over de rechtsstaat vs. het Europees Semester

De landspecifieke beoordelingen en aanbevelingen van de Commissie voor het verslag kunnen gedeeltelijk overlappen met die voor het Europees Semester, met name met betrekking tot justitiële stelsels, kaders voor corruptiebestrijding en wetgevingsprocessen.

In het landenverslag over Spanje in het kader van het Europees Semester wordt bijvoorbeeld geconcludeerd dat wat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht betreft, **geen systematische tekortkomingen zijn gemeld**. In het landenhoofdstuk voor Spanje in het verslag worden echter **verschillende bezorgdheden** genoemd met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Het gaat onder meer om vertragingen van meerdere jaren bij de vernieuwing van de raad voor de rechtspraak en om vragen over de autonomie van het openbaar ministerie in het land.

Samen kunnen deze twee boodschappen tegenstrijdig lijken, wat benadrukt hoe moeilijk het is om te zorgen voor complementariteit en synergieën binnen het instrumentarium voor de rechtsstaat.

Bron: ERK, op basis van [SWD\(2022\) 610 final](#): 2022 Country Report — Spain, blz. 48; [SWD\(2022\) 509 final](#): Country Chapter on the rule of law situation in Spain, blz. 3-6.

38 Om te zorgen voor consistentie bij het opstellen van de aanbevelingen in het verslag, wordt in de interne richtsnoeren van de Commissie uiteengezet onder welke omstandigheden nieuwe aanbevelingen in het verslag kunnen worden gedaan over kwesties die al onder andere instrumenten vallen (zoals inbreukprocedures, procedures van artikel 7 VEU of de RRF). De Commissie benadrukt echter dat de aanbevelingen in het verslag geen afbreuk doen aan eventuele procedures op grond van andere instrumenten²⁶. In [kader 4](#) wordt een voorbeeld gegeven van afstemming tussen een aanbeveling in het verslag en een maatregel in het kader van een ander EU-instrument. Dit voorbeeld laat ook zien hoe moeilijk het is om een evenwicht te vinden tussen consistentie en onafhankelijke beoordeling wanneer identieke rechtsstatelijke kwesties via verschillende instrumenten worden aangepakt.

²⁶ Mededeling van de Commissie COM(2022) 500 final, blz. 2 en 4.

Kader 4

Consistentie: Verslag over de rechtsstaat vs. de RRF

Het [nationale herstel- en veerkrachtplan van Hongarije](#) in het kader van de RRF bevat een mijlpaal met betrekking tot de “versterking van de rol en de bevoegdheden van de Nationale Raad voor Justitie om tegenwicht te bieden aan de bevoegdheden van de voorzitter van het nationaal bureau voor justitie”. Deze mijlpaal is identiek aan één van de aanbevelingen in het verslag. Hieruit blijkt dat deze twee instrumenten wat dit betreft op één lijn zitten.

Wat de beoordeling van deze twee maatregelen betreft, bevat het [landenhoofdstuk over Hongarije van het Verslag over de rechtsstaat 2023](#) een disclaimer waarin staat dat de beoordelingen van de uitvoering van de aanbevelingen van het verslag niet vooruitlopen op toekomstige beoordelingen op grond van artikel 24 van de RRF-verordening. De verwezenlijking van de RRF-mijlpalen zal worden beoordeeld volgens de daartoe vastgestelde specifieke procedures. Niettemin moet de Commissie nog steeds toezien op de algemene samenhang van al haar maatregelen in verband met de rechtsstaat.

Bron: ERK, op basis van de [bijlage bij het voorstel voor een uitvoeringsbesluit van de Raad](#) betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Hongarije, blz. 94, 95 en 131; en [SWD\(2023\) 817 final](#): Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, blz. 2-4.

Uitdagingen en kansen in het rechtsstatelijk landschap van de EU

Het instrumentarium voor de rechtsstaat en de manier waarop deze verschillende instrumenten worden gebruikt

Door de ontwikkeling en diversificatie van het instrumentarium voor de rechtsstaat wordt nog duidelijker dat het een uitdaging is om te zorgen voor complementariteit en synergieën tussen al deze instrumenten. Er zijn mogelijkheden om deze uitdaging aan te pakken, bijvoorbeeld door de onderlinge afhankelijkheden en overlappingsen tussen de instrumenten op het gebied van de rechtsstaat (de paragrafen [37-38](#)) en de keuzes van de Commissie voor welk instrument wanneer te gebruiken, beter toe te lichten (de paragrafen [19-20](#)). Een andere mogelijkheid is het verduidelijken van het verband tussen de uiteenlopende terminologie die door de verschillende instrumenten wordt gebruikt (paragraaf [21](#)).

Een uitgebreid overzicht van alle instrumenten op het gebied van de rechtsstaat en de maatregelen die in het kader van elk van deze instrumenten worden toegepast

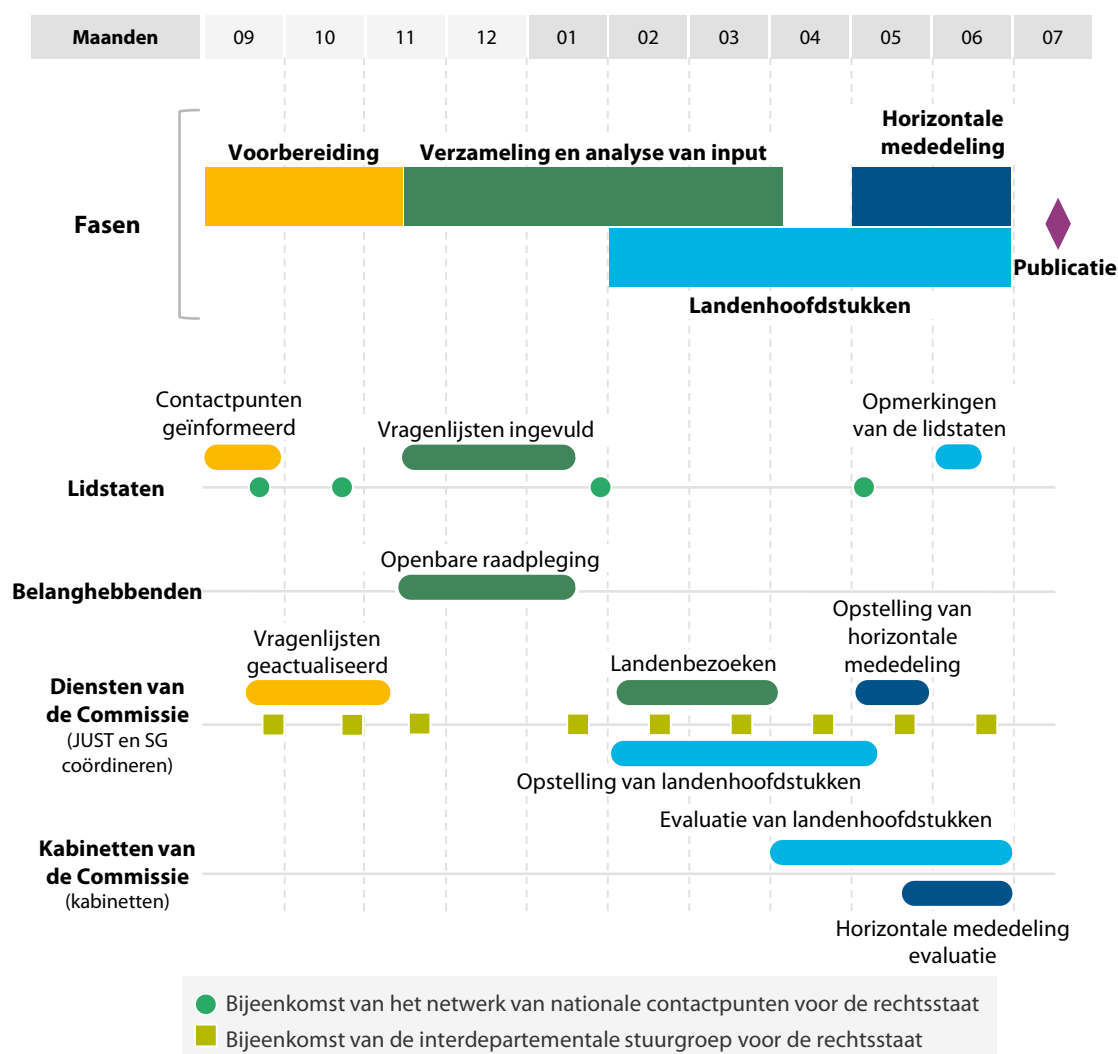
De informatie over zowel de ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat als de maatregelen in verband met de rechtsstaat die in het kader van andere EU-instrumenten worden toegepast, kan in het verslag en de bijlagen uitgebreider en vollediger worden gemaakt. Bijvoorbeeld door opneming van of verwijzing naar een volledig overzicht van lopende inbreukprocedures met betrekking tot de rechtsstaat en/of een lijst van alle maatregelen in verband met de rechtsstaat die zijn genomen in het kader van andere EU-instrumenten, zoals het Europees Semester, de RRF of de GB-verordening (paragraaf [36](#)).

Het productieproces van het verslag

Overzicht

39 Het volgende hoofdstuk beschrijft stap voor stap het proces voor de opstelling van het verslag, zoals samengevat in *figuur 5*.

Figuur 5 — Het productieproces van het verslag



Bron: ERK, op basis van de tijdslijndocumenten van de Commissie.

Vorbereiding

40 De productiecyclus van het verslag begint in het vroege najaar van het jaar voorafgaand aan de publicatie. De Commissie stelt de lidstaten in de gelegenheid om commentaar te leveren op de geactualiseerde vragenlijsten die worden gebruikt om hun bijdragen te verzamelen. Daarnaast informeert zij hen over de planning van het hele proces.

Verzameling van input

Vragenlijsten en openbare raadpleging als belangrijkste informatiebronnen

41 De Commissie nodigt de lidstaten en belanghebbenden (zoals beroepsverenigingen en -netwerken, ngo's en de academische wereld) uit om hun schriftelijke bijdragen te leveren aan de hand van gestandaardiseerde vragenlijsten. Deze vragenlijsten volgen de vier pijlers van het verslag en zijn opgesplitst in meer gedetailleerde subonderwerpen²⁷. De lidstaten en belanghebbenden vullen hun respectieve vragenlijsten gelijktijdig in rond de jaarwisseling.

42 Voor het Verslag over de rechtsstaat 2022 hebben alle lidstaten behalve Hongarije en Polen de vragenlijsten ingevuld²⁸. Voor het Verslag over de rechtsstaat 2023 hebben alle lidstaten behalve Polen dat gedaan²⁹. Het aantal belanghebbenden dat input leverde voor het verslag steeg van ongeveer 220 belanghebbenden voor het Verslag over de rechtsstaat 2022 tot ongeveer 250 voor het Verslag over de rechtsstaat 2023³⁰.

²⁷ [European Rule of Law Mechanism](#): 2022 rule of law report, template.

²⁸ [SWD\(2022\) 517 final](#): Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, blz. 38; en [SWD\(2022\) 521 final](#): Country Chapter on the rule of law situation in Poland, blz. 39.

²⁹ [SWD\(2023\) 821 final](#): Country Chapter on the rule of law situation in Poland, blz. 45.

³⁰ Summary of the targeted stakeholder consultation for the [2022](#) Rule of Law Report en Summary of the targeted stakeholder consultation for the [2023](#) Rule of Law Report.

Inputs van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, de Raad van Europa en de Verenigde Naties

43 Daarnaast ontvangt de Commissie jaarlijks bijdragen van het **Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten** (FRA). Deze bijdragen omvatten zowel uittreksels uit het EU-grondrechteninformatiesysteem van het FRA³¹ als de resultaten van het eigen onderzoek van het Bureau naar de rechtsstatelijke aspecten van de civiele ruimte.

44 De Commissie ontvangt ook jaarlijks bijdragen van internationale organisaties. De **Raad van Europa** en zijn organen, zoals de **Europese Commissie voor democratie middels het recht (Commissie van Venetië)** of de **Groep van Staten tegen corruptie (Greco)**, verstrekken lijsten van hun recente verslagen, adviezen, aanbevelingen, uitspraken en andere gepubliceerde documenten. De **Verenigde Naties** (VN) leveren hun jaarlijkse bijdrage via het Regionaal Bureau voor de mensenrechten van de VN voor Europa, en we hebben ook verwijzingen gevonden naar de verslagen van de **Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling** die we tijdens de openbare raadpleging hebben ontvangen.

Landenbezoeken in de vorm van onlinebijeenkomsten met lidstaten en belanghebbenden

45 Na een eerste analyse van deze input stelt de Commissie follow-upvragen op. Deze vragen worden gebruikt voor het structureren van haar virtuele landenbezoeken, die doorgaans plaatsvinden in februari en maart en bestaan uit meer dan 500 onlinebijeenkomsten met nationale overheden, onafhankelijke instanties en belanghebbenden³².

46 De Commissie maakt in bijlage II bij elk landenhoofdstuk de organisaties bekend met wie zij bijeen is gekomen. Zij publiceert ook een deel van de aanvullende inputs die zij tijdens de landenbezoeken heeft ontvangen. De hoeveelheid documentatie die tijdens deze bezoeken wordt verzameld, verschilt aanzienlijk per land. De Commissie stelt niet systematisch notulen of andere verslagen van deze bijeenkomsten op, maar neemt de mondeling verzamelde informatie rechtstreeks op in het verslag.

³¹ **Indiening bij de Commissie** door het FRA met het oog op de voorbereiding van het Verslag over de rechtsstaat 2022, blz. 2.

³² De webpagina's van de Commissie voor het **Verslag over de rechtsstaat 2022** en het **Verslag over de rechtsstaat 2023**.

Analyse

Kwalitatieve benadering van de beoordeling op basis van gedetailleerde normen en professionele deskundigheid en oordeelsvorming

47 De beoordelingsaanpak van de Commissie is voornamelijk **kwalitatief**, met een aantal verwijzingen naar kwantitatieve indexcijfers, zoals de [corruptieperceptie-index](#) van Transparency International of de [Eurobarometer-enquêtes](#), en andere kwantitatieve gegevens, bijvoorbeeld over de efficiëntie van justitiële stelsels of statistieken over corruptiezaken). Volgens de Commissie is het directe nut van kwantitatieve indexcijfers voor het verslag beperkt. Dit is vooral te wijten aan het samengestelde karakter ervan dat de specifieke reikwijdte van het verslag niet weerspiegelt.

48 De Commissie wil alle informatiebronnen toetsen aan de wettelijke vereisten van de EU en aan andere **normen**, zoals samengevat in [figuur 6](#):

Figuur 6 — Normen voor de beoordeling van de rechtsstaat door de Commissie



Opmerking: “PIF-richtlijn” verwijst naar [Richtlijn \(EU\) 2017/1371](#); “richtlijn audiovisuele mediadiensten” verwijst naar [Richtlijn 2010/13/EU](#). De Commissie van Venetië is een adviesorgaan van de Raad van Europa dat gezaghebbende adviezen over de rechtsstaat uitbrengt en de lijst met criteria voor de rechtsstaat (2016) heeft opgesteld.

Bron: ERK, op basis van de [Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report](#), Europese Commissie, 2022, blz. 3 en 4.

49 De Commissie splitst deze brede categorieën van normen verder uit in meer dan vijftig subcategorieën onder de vier hoofdpijlars. Sommige subcategorieën bevatten meer dan tien gedetailleerde normen. In het verslag wordt aan het eind van de relevante paragrafen of in de voetnoten verwezen naar de normen die de Commissie heeft gebruikt voor haar beoordeling. De Commissie baseert haar beoordeling rechtstreeks op deze normen, waarvan sommige specifiek zijn en andere meer algemeen. In gevallen waarin de normen zelf echter nog niet voldoende specifiek of direct meetbaar zijn, communiceert de Commissie niet over de specifieke indicatoren die worden gebruikt om de naleving van deze normen te beoordelen en documenteert zij deze evenmin.

50 Onderzoekers die het verslag bestuderen, wijzen er ook op dat in het verslag geen specifieke indicatoren worden vastgesteld om elk van de kenmerken te meten die onder de vier pijlers worden genoemd³³. Evenzo verzocht het Europees Parlement in zijn resolutie van 2022 de Commissie om “meer informatie te verstrekken over de indicatoren die zij gebruikt om de situatie op het gebied van rechtsstaat in de lidstaten te beoordelen”³⁴.

51 De aanpak van de Commissie is gebaseerd op de professionele deskundigheid en het oordeel van de landenteams die elk landenhoofdstuk voorbereiden. Haar aanpak is ook gebaseerd op interne discussies, zowel op technisch niveau, binnen de betrokken DG's en diensten van de Commissie, als op politiek niveau, binnen de kabinetten van de betrokken commissarissen en het college van commissarissen zelf.

52 De Commissie begint haar werk met de follow-up van de kwesties die in het verslag van het voorgaande jaar zijn behandeld en buigt zich daarna over nieuwe kwesties. Vervolgens beoordeelt zij deze kwesties aan de hand van de relevante EU- of ruimere Europese normen. Hoe meer een kwestie afwijkt van of in strijd is met een norm en hoe groter de impact ervan, hoe waarschijnlijker het is dat de kwestie wordt geclassificeerd als “bezorgdheid”. Als een norm flagrant en/of herhaaldelijk wordt

³³ Closa, C. en Hernández, G., [From scrutiny to implementation: reinforcing the impact of the Rule of Law Report](#), STG Policy Papers, uitgave 2023/05, 2023, blz. 3 en 4; Pech, L. en Bárd, P., [The Commission's Rule of Law Report and the EU Monitoring and Enforcement of Article 2 TEU Values](#), een studie in opdracht van de commissies LIBE en AFCE, 2022, blz. 13 en 103.

³⁴ [Resolutie van het Europees Parlement van 19 mei 2022](#) over het verslag van de Commissie over de rechtsstaat 2021, paragraaf 4.

geschonden en de impact groot is, wordt de kwestie geclassificeerd als “ernstige bezorgdheid”.

53 In verband hiermee gebruikt de Commissie de volgende classificaties van rechtsstatelijke kwesties (bekend als “**kwalificaties**”):

- 1) **bezorgdheden**, die afhankelijk van hun ernst verder worden onderverdeeld in:
 - a) ernstige bezorgdheden,
 - b) bezorgdheden,
 - c) enige bezorgdheden;
- 2) **uitdagingen**: een algemene kwalificatie die duidt op kwesties die nog moeten worden aangepakt, maar die niet ernstig genoeg zijn om als bezorgdheden te worden aangemerkt;
- 3) **tekortkomingen**: van vergelijkbare ernst als uitdagingen, maar specifiek.

54 We merkten op dat de sterkste kwalificatie, “**ernstige bezorgdheden**”, in drie van de acht door ons geselecteerde landenhoofdstukken werd gebruikt: eenmaal in pijler 1, driemaal in pijler 2 en eenmaal in pijler 4. In de horizontale mededeling, die betrekking heeft op alle 27 lidstaten, heeft de Commissie de kwalificatie “ernstige bezorgdheid” in totaal slechts drie keer gebruikt. Daarom zijn niet alle “ernstige bezorgdheden” die in de landenhoofdstukken zijn vastgesteld, opgenomen in de horizontale mededeling.

55 Daarnaast merkten we op dat de Commissie in het verslag systematisch onderscheid maakte tussen nieuwe kwesties en kwesties die al langer spelen. De Commissie heeft tot dusver geen poging gedaan om **trends** in de ontwikkeling van de rechtsstaat door de jaren heen te presenteren, aangezien het verslag een relatief nieuw instrument is. Het Parlement is echter van mening dat positieve en negatieve trends met betrekking tot de situatie van de rechtsstaat in het verslag duidelijk moeten worden vastgesteld. Daarnaast is het Parlement van mening dat in het verslag horizontale trends op EU-niveau, met inbegrip van mogelijke systemische kwetsbaarheden, in kaart moeten worden gebracht³⁵.

³⁵ [Resolutie van het Europees Parlement van 19 mei 2022](#) over het verslag van de Commissie over de rechtsstaat 2021, paragrafen 8 en 9.

Beoordelingsdocumenten gebaseerd op input, vragen en het ontwerpverslag

56 We merkten op dat de Commissie, op voorwaarde dat de betrokken contribuant hiermee instemt, bijna alle ontvangen input op haar website publiceert. Op basis van de analyse van deze input stelt de Commissie vragen op voor landenbezoeken. Tijdens deze bezoeken verzamelt ze aanvullende informatie en documenten. Vervolgens begint zij met het opstellen van de landenhoofdstukken.

57 Daarnaast stelt de Commissie geen andere werkdocumenten op waarin wordt aangetoond hoe zij uit alle verzamelde input de onderwerpen heeft geselecteerd waarover zij verslag uitbrengt of hoe zij de ernst ervan heeft beoordeeld. In de voetnoten van het verslag geeft de Commissie de bronnen van de informatie die rechtstreeks in de tekst wordt geciteerd. Aanvullende bronnen die worden gebruikt om de analyse van de Commissie te ondersteunen en informatie te bevestigen, worden niet altijd vermeld. Volgens de Commissie wordt bij de behandeling van alle informatie uit de in de methodologie vermelde bronnen rekening gehouden met de feitelijke juistheid, volledigheid, kwaliteit, betrouwbaarheid en relevantie ervan³⁶.

Landenhoofdstukken

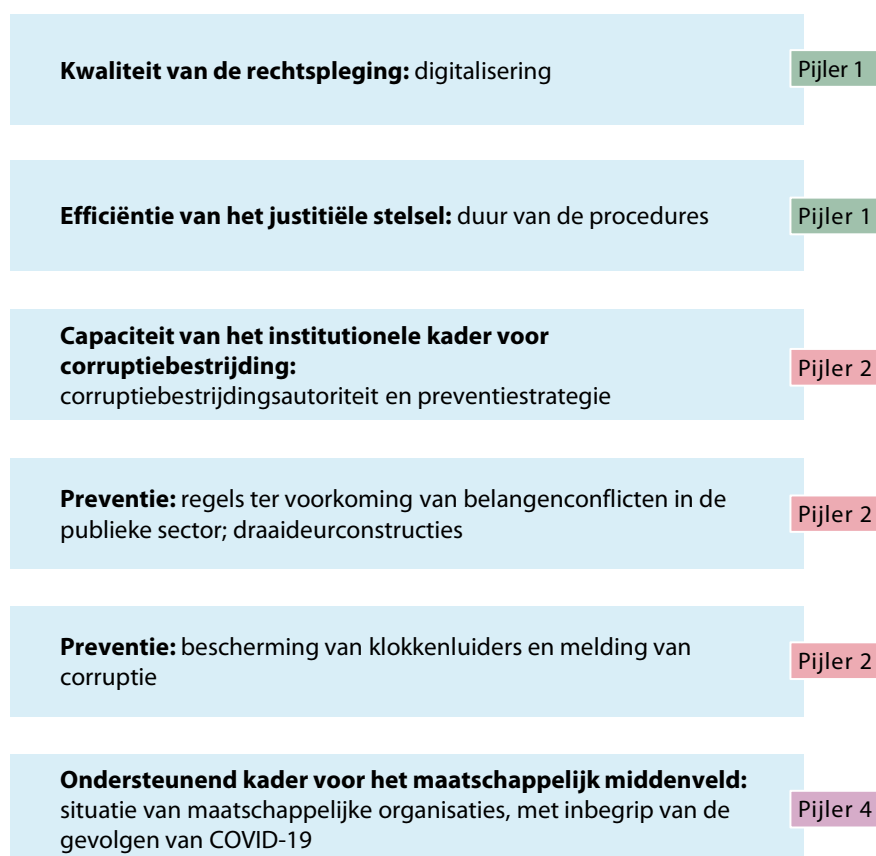
Streven naar consistentie en evenredigheid

58 Elk landenhoofdstuk is op dezelfde manier opgebouwd: ieder hoofdstuk begint met een samenvatting van één pagina, gevolgd door een pagina met aanbevelingen (vanaf 2022) en met conclusies over de voortgang van de uitvoering ervan (vanaf 2023), vervolgens komt de hoofdtekst en aan het eind van elk landenhoofdstuk komen de bijlagen waarin een opsomming wordt gegeven van de gebruikte bronnen en de organisaties waarmee bijeenkomsten hebben plaatsgevonden. De hoofdtekst van het landenhoofdstuk bevat een inleidende alinea aan het begin van elke sectie, en de daaropvolgende analytische alinea's beginnen telkens met een inleidende zin.

³⁶ [Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report](#), Europese Commissie, 2022, blz. 1.

59 Om te zorgen voor **consistentie** in haar aanpak van de landenhoofdstukken, splitst de Commissie haar werkzaamheden met betrekking tot de vier pijlers op in 81 gedetailleerde subthema's. De methodologie van de Commissie vereist een evenredige aanpak waarbij de gelijke behandeling van alle lidstaten wordt gewaarborgd³⁷. In de praktijk betekent dit dat de Commissie de ontwikkelingen met betrekking tot al deze subthema's voor alle lidstaten volgt, maar de diepgang van de analyse en de gerapporteerde informatie kan aanpassen aan de ernst van de vastgestelde problemen, aan de vraag of ze systemisch zijn en aan de feitelijke ontwikkelingen gedurende het jaar. Bijgevolg is het verslag zelf niet noodzakelijkerwijs een weerspiegeling van alle gemonitorde subthema's. In het verslag van 2022 werd gemiddeld ongeveer de helft van deze subthema's in elk landenhoofdstuk nader uitgewerkt. De meest voorkomende subthema's worden vermeld in *figuur 7*.

Figuur 7 — Subthema's die het vaakst zijn behandeld in landenhoofdstukken



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

³⁷ Ibid., blz. 4.

Interne en externe evaluatie

60 De interne evaluatie van het verslag door de Commissie is gestructureerd in **drie hoofdlagen**: leidende diensten (DG JUST en het secretariaat-generaal), directeursniveau (bijdragende diensten) en kabinetsniveau. Daarnaast zien gespecialiseerde personeelsleden erop toe dat het verslag in zijn geheel consistent is opgesteld en dat het voldoet aan de richtsnoeren.

61 Al deze evaluaties en controles vinden rechtstreeks plaats in de tekst van de ontwerp-landenhoofdstukken. De Commissie gebruikt geen checklists of soortgelijke documenten voor het uitvoeren van kwaliteitscontroles en volgt in plaats daarvan regelmatig geactualiseerde interne richtsnoeren.

62 Begin juni deelt de Commissie de ontwerp-landenhoofdstukken met **de lidstaten voor opmerkingen**, gewoonlijk met een termijn van twee weken. Het aantal ontvangen opmerkingen varieert sterk. Voor de acht landenhoofdstukken in onze selectie ontving de Commissie gemiddeld 39 opmerkingen, variërend van 19 tot 83 opmerkingen per hoofdstuk.

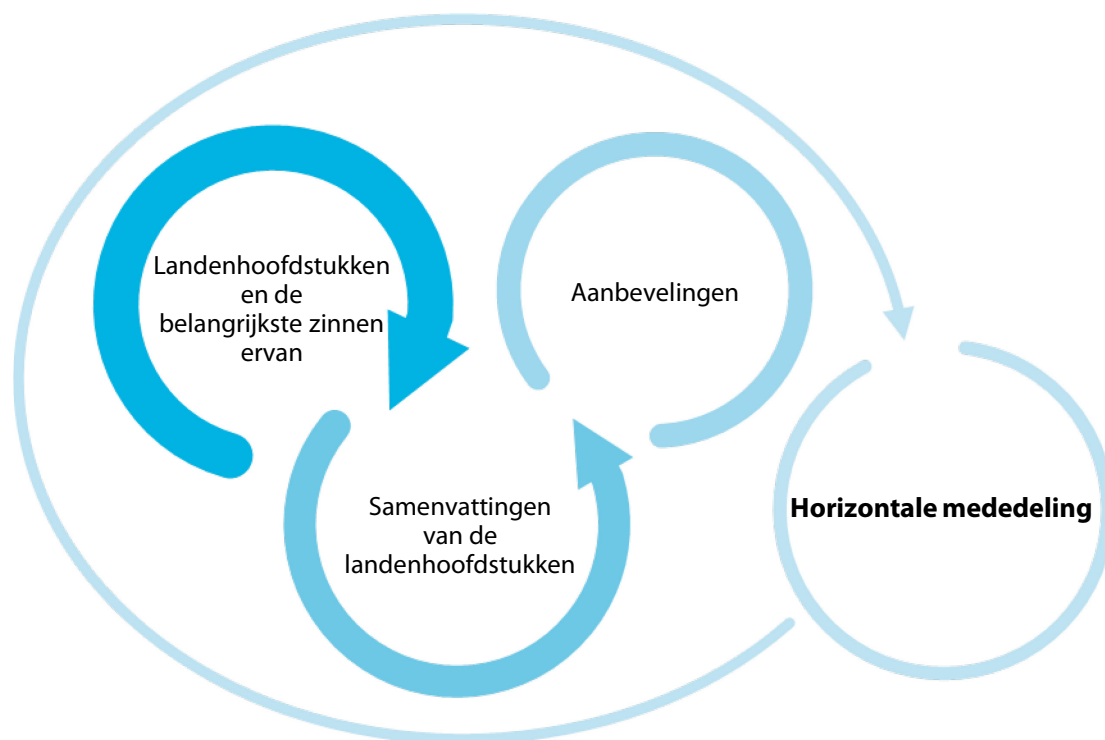
63 De Commissie neemt over het algemeen de opmerkingen van de lidstaten over de feitelijke juistheid in aanmerking, maar verwierpt de meeste opmerkingen die haar beoordeling zouden wijzigen, tenzij deze door aanvullend bewijsmateriaal worden gerechtvaardigd. De Commissie stuurt de lidstaten geen specifieke feedback en de aangebrachte wijzigingen komen rechtstreeks tot uiting in het gepubliceerde verslag.

Horizontale mededeling

Streven naar evenwicht

64 Naast de landenhoofdstukken stelt de Commissie, onder verantwoordelijkheid van het secretariaat-generaal, ook de horizontale mededeling op over de situatie in de EU als geheel. De Commissie beschikt niet over interne richtsnoeren die specifiek zijn voor de horizontale mededeling, aangezien zij van mening is dat de richtsnoeren voor landenhoofdstukken in beide gevallen volstaan. De mededeling is gebaseerd op de beoordeling in de landenhoofdstukken en moet deze op passende wijze weerspiegelen. **Figuur 8** toont het proces van het opstellen van het verslag, van de landenhoofdstukken tot de horizontale mededeling.

Figuur 8 — Proces van het opstellen van het verslag



Bron: ERK, op basis van documenten van de Commissie.

65 In onze analyse merkten we het volgende op:

- o Indien een kwestie het voorwerp is van een aanbeveling, neemt de Commissie dit op in de horizontale mededeling en in de samenvatting van het desbetreffende landenhoofdstuk. De samenvatting bouwt op zijn beurt voort op de belangrijkste zinnen uit het desbetreffende landenhoofdstuk.
- o In sommige gevallen bevat de horizontale mededeling kwesties die niet in de samenvatting van het desbetreffende landenhoofdstuk worden vermeld, in tegenstelling tot het hierboven beschreven ontwerpproces. Dergelijke kwesties lijken daarom belangrijker in het kader van de mededeling dan in het kader van het landenhoofdstuk. Zo heeft de Commissie, wanneer zich in verschillende lidstaten soortgelijke uitdagingen voordeden, een dergelijke aanpak gevolgd door al deze uitdagingen in de mededeling te vermelden, ook al werden deze niet vermeld in de relevante samenvattingen.
- o De Commissie verklaarde dat zij ernaar streefde alle lidstaten (9 tot 15 vermeldingen per lidstaat) en alle vier de pijlers in de horizontale mededeling aan bod te laten komen, waarbij zij zowel positieve als negatieve voorbeelden aanhaalde.

Interne evaluatie en consistentietabellen

66 Bij de horizontale mededeling wordt hetzelfde evaluatieproces als bij de landenhoofdstukken gevolgd. Voordat de mededeling door het college van commissarissen wordt goedgekeurd, vindt echter ook een breed overleg tussen de diensten plaats.

67 Net als bij de landenhoofdstukken zijn er geen specifieke checklists of soortgelijke documenten voor het uitvoeren van kwaliteitscontroles van het verslag. Om de samenhang en het evenwicht te waarborgen, baseert de Commissie zich in plaats daarvan op drie uitgebreide overzichtstabellen:

- 1) **een voorbeeldtabel**, waarin het aantal positieve en negatieve vermeldingen van elke lidstaat wordt opgenomen;
- 2) **een consistentietabel**, waarin de subthema's worden getoond die in elk landenhoofdstuk aan bod komen;
- 3) **een aanbevelingentabel**, dat een overzicht van alle aanbevelingen bevat.

Uitdagingen en kansen in het productieproces van het verslag

De methodologie voor de voorbereiding het verslag

De openbaar beschikbare methodologie van zes bladzijden is van beperkte waarde voor geïnteresseerde lezers of onderzoekers die de beoordelingsaanpak van de Commissie beter willen begrijpen. Er is een kans om meer openbaar beschikbare informatie te verstrekken over de methodologie van de Commissie (bijv. over de gebruikte kwalificaties en typologieën en over normen en indicatoren — paragrafen 48 en 53), waardoor de transparantie en de verantwoordingsplicht worden vergroot.

Daarnaast liggen er wellicht kansen in het verder verduidelijken van de beoordelingsaanpak van de Commissie met betrekking tot de manier waarop de mate van naleving van de normen wordt beoordeeld en de ernst van eventuele problemen wordt geclassificeerd (paragrafen 49-54), alsook in het verbeteren van de bewijsvoering van het beoordelingsproces door beter te documenteren hoe de Commissie beslist op welke input zij zich baseert, over welke kwesties zij verslag uitbrengt en hoe zij de ernst van die kwesties beoordeelt (paragraaf 57).

Bovendien zou de Commissie met de komende vijfde editie van het verslag van de gelegenheid gebruik kunnen maken om een meerjarig overzicht te presenteren van de rechtsstatelijke kwesties die in het kader van de verschillende cycli van het jaarverslag worden gemonitord (paragraaf 55).

Aanbevelingen en follow-upactiviteiten

Aanbevelingen van de Commissie in het verslag over de rechtsstaat

Aanbevelingen voor elke lidstaat

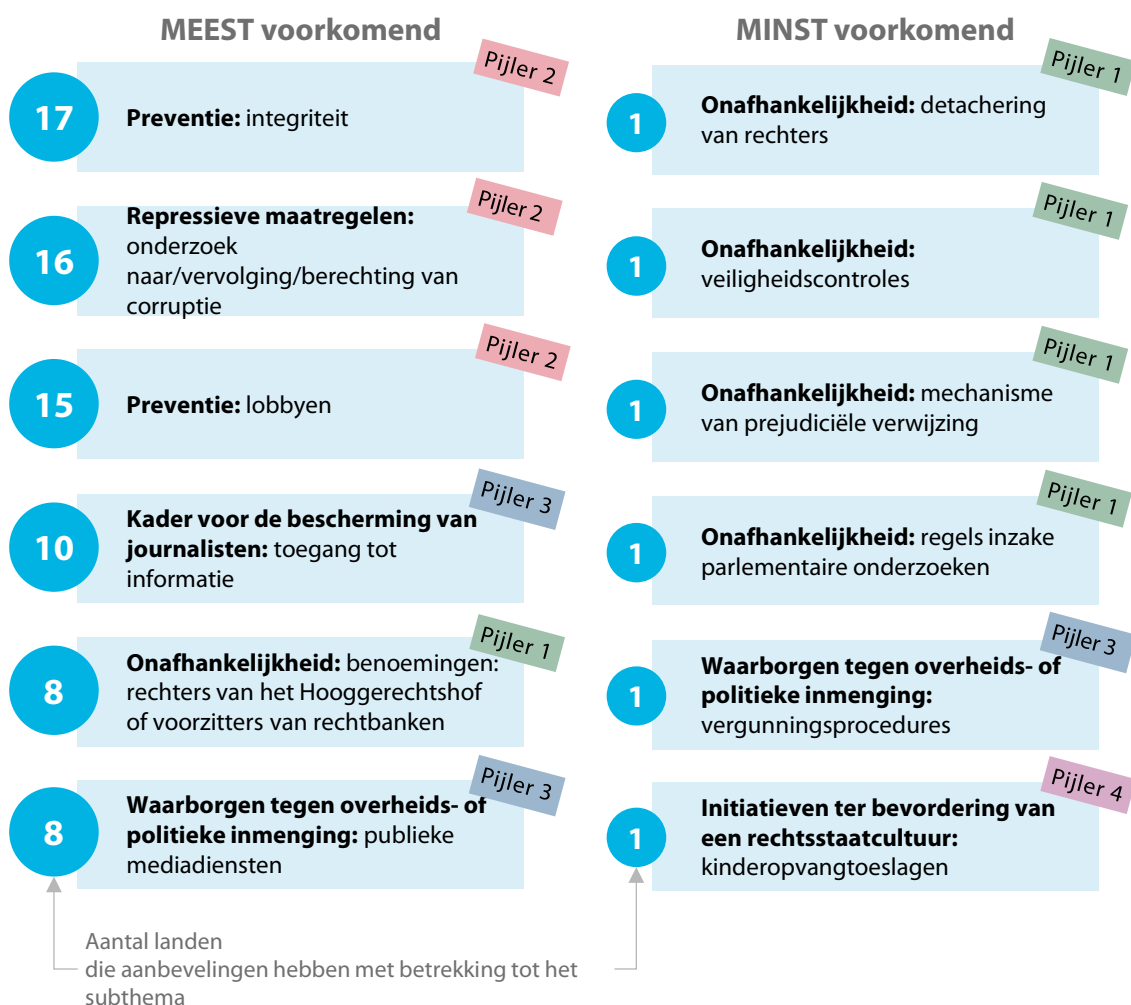
68 De Commissie heeft voor het eerst aanbevelingen voor elke lidstaat opgenomen in het verslag van 2022. Over het geheel genomen bevatte het verslag **145 aanbevelingen** voor alle vier de pijlers, waarvan 40 over justitiële stelsels (pijler 1), 52 over kaders voor corruptiebestrijding (pijler 2), 32 over mediapluriformiteit en -vrijheid (pijler 3) en 21 over controlemechanismen (pijler 4). Bij sommige van deze aanbevelingen was er sprake van meerdere kwesties binnen één aanbeveling (zie [bijlage III](#)).

69 De Commissie wil aanbevelingen doen aan elke lidstaat en tegelijkertijd het aantal aanbevelingen binnen bepaalde grenzen houden. In het verslag van 2022 varieert het aantal aanbevelingen van vier tot acht³⁸ per lidstaat en in het verslag van 2023 van twee tot zeven³⁹ per lidstaat. Het subthema met het hoogste aantal aanbevelingen, dat betrekking heeft op 17 lidstaten, is “Integriteit (belangenconflicten, draaideurconstructies, gedragscode, vermogensverklaring)” in het kader van pijler 2, die de samengestelde aard van deze categorie weerspiegelt. Pijler 2 over kaders voor corruptiebestrijding was tegelijkertijd het vaakst het onderwerp van aanbevelingen. [Figuur 9](#) geeft een overzicht van de meest en minst voorkomende subthema’s die in de aanbevelingen aan de orde zijn gekomen.

³⁸ Vier aanbevelingen: België, Denemarken, Estland, Letland, Nederland, Finland en Zweden; acht aanbevelingen: Hongarije.

³⁹ Twee aanbevelingen: Estland, Letland; zeven aanbevelingen: Hongarije, Malta, Polen, Roemenië, Slowakije.

Figuur 9 — De meest en minst voorkomende subthema's die in de aanbevelingen aan de orde zijn gekomen



Bron: ERK, op basis van documenten van de Commissie.

70 Het Parlement is bezorgd “over het gebrek aan samenhang tussen het horizontale verslag (mededeling) en de aanbevelingen, met name over het feit dat de in het horizontale verslag naar voren gebrachte landspecifieke punten van zorg niet volledig overeenstemmen met de landspecifieke aanbevelingen”. Het Parlement heeft gevraagd om een duidelijk verband tussen de geuite bezorgdheden en de gedane aanbevelingen⁴⁰. Wanneer er ernstige bezorgdheden bestaan, streeft de Commissie er in beginsel naar aanbevelingen te doen die om een concrete oplossing vragen. Op basis van onze analyse van de geselecteerde aanbevelingen uit het verslag van 2022 merkten we op dat van de vier aanbevelingen waarin om een concrete oplossing werd

⁴⁰ Resolutie van het Europees Parlement van 30 maart 2023 over het verslag over de rechtsstaat 2022, paragraaf 8.

verzocht⁴¹, geen enkel verband hield met een kwestie die expliciet als een “ernstige bezorgdheid” was geclassificeerd. De Commissie is van mening dat het landenhoofdstuk in elk van de gevallen een duidelijke beoordeling geeft van de bezorgdheden, met inbegrip van de normen die niet zijn nageleefd, en van de gevolgen ervan in de praktijk, hetgeen de basis vormt voor de keuze van de aanbeveling.

71 We merkten op dat geen van de twaalf door ons beoordeelde aanbevelingen een concreet tijdschema voor de uitvoering had. In plaats daarvan beoordeelt de Commissie elk jaar de voortgang van elke aanbeveling in de volgende editie van het verslag. In sommige aanbevelingen wordt opgeroepen tot specifieke maatregelen, zoals het vaststellen van concrete regels voor het hooggerechtshof (Hongarije) of het vernieuwen van de raad voor de rechtspraak (Spanje). Andere zetten slechts een algemene koers uit, bijvoorbeeld het verbeteren van de integriteit van specifieke sectoren van het openbaar bestuur (Bulgarije), waarbij de betrokken lidstaat de ruimte wordt gelaten om passende oplossingen te vinden voor het aanpakken van de vastgestelde problemen. De aanbevelingen bevatten doorgaans geen kwantitatieve streefdoelen, hetgeen betekent dat de Commissie op basis van de tekst van het landenhoofdstuk de redenering achter haar beoordeling moet toelichten.

72 De ontwerp-aanbevelingen zijn niet opgenomen in de definitieve raadpleging met de lidstaten. De lidstaten kunnen opmerkingen maken over de ontwerp-landenhoofdstukken en de daarin genoemde problemen, maar zij zijn niet in staat de aanbevelingen van tevoren te zien, zodat zij deze niet kunnen aanvaarden of verwerpen. De Commissie is van mening dat de aanbevelingen, die niet-bindend zijn, het resultaat zijn van haar eigen beoordeling en neemt de politieke verantwoordelijkheid voor het uitbrengen ervan op zich.

Vooruitgang na het eerste jaar van uitvoering van de aanbevelingen

73 Vanaf het verslag van 2023 heeft de Commissie een beoordeling van de uitvoering van de aanbevelingen ingevoerd. Zowel lidstaten als belanghebbenden kunnen informatie verstrekken over de maatregelen die zijn genomen om uitvoering te geven aan de aanbevelingen in de vragenlijsten (paragraaf ⁴¹) die als input dienen voor de beoordeling door de Commissie.

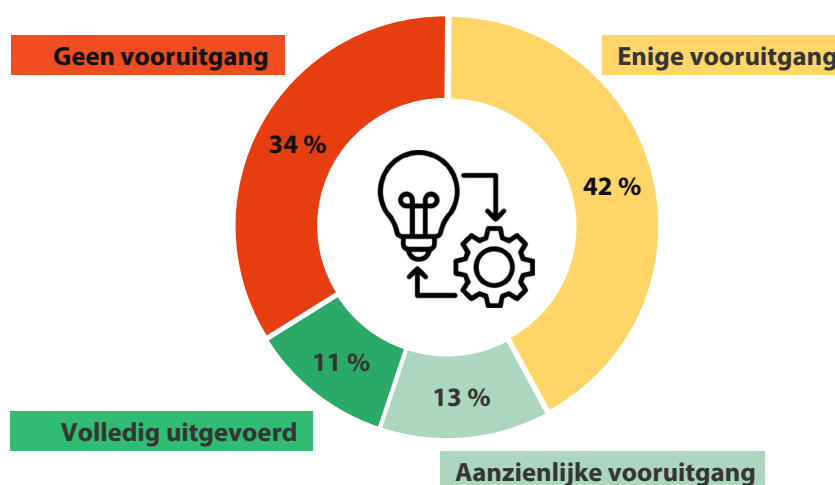
⁴¹ Beide aanbevelingen betreffende Hongarije onder pijler 1, de tweede aanbeveling betreffende Spanje onder pijler 1 en de aanbeveling betreffende Malta onder pijler 2.

74 We merkten op dat de follow-up van de aanbevelingen de structuur van de beoordeling van de Commissie had verbeterd, omdat de stand van uitvoering van elke aanbeveling een duidelijke conclusie bevatte. De Commissie hanteert een vierstapsschaal om de uitvoering van de aanbevelingen te beoordelen:

- 1) **volledig uitgevoerd;**
- 2) **aanzienlijke vooruitgang;**
- 3) **enige vooruitgang;**
- 4) **geen vooruitgang.**

75 *Figuur 10* toont de vooruitgang die is geboekt bij de uitvoering van de aanbevelingen van het verslag van 2022, zoals beoordeeld in het verslag van 2023, terwijl in *bijlage III* een gedetailleerd overzicht wordt gegeven van de stand van uitvoering van alle aanbevelingen van 2022 voor elke pijler en lidstaat.

Figuur 10 — Uitvoering van de aanbevelingen van 2022 per juli 2023



Bron: berekening van de ERK zelf op basis van [mededeling COM\(2023\) 800](#): “Verslag over de rechtsstaat 2023”.

76 In onze analyse van de aanbevelingen uit de geselecteerde landenhoofdstukken en pijlers constateerden we één geval waarin de Commissie “enige vooruitgang” erkende, op basis van het feit dat de betrokken lidstaat (Duitsland) de Commissie in kennis had gesteld van zijn plan om een richtsnoer vast te stellen. De Commissie beschouwde deze stap als een voorlopige maatregel ter verwezenlijking van de algemene doelstellingen van de aanbeveling (in *kader 5* wordt een gedetailleerd overzicht van dit geval gegeven).

Kader 5

Follow-up van de aanbevelingen van 2022: “enige vooruitgang”

Aanbeveling: De bestaande regels inzake draaideurconstructies aanscherpen door de verschillende toepasselijke regels beter op elkaar af te stemmen, de toestemming voor een toekomstige aanstelling van hoge ambtenaren transparanter te maken en de afkoelingsperioden voor federale ministers en staatssecretarissen te verlengen.

Beoordeling door de Commissie:
Enige vooruitgang

Tekst van het landenhoofdstuk: Aanvullende richtsnoeren voor de periode na uitdiensttreding worden voorbereid, maar **komen niet tegemoet aan de noodzaak** om te zorgen voor meer consistentie in de verschillende bestaande regels. [...] De federale regering is **niet van plan wetgeving vast te stellen om de aanhoudende zorgen** over de verschillende toepassing van de Duitse regels inzake “draaideurconstructies” aan te pakken, met inbegrip van de uiteenlopende afkoelingsperioden en de ruime discretionaire bevoegdheid van meerderen met betrekking tot de toekomstige aanstelling van staatssecretarissen en directeuren-generaal, **ondanks internationale aanbevelingen**. [...] Er zullen nieuwe preventieve **richtsnoeren** worden opgesteld om de federale regering **bewust te maken** van ambtenaren die met pensioen gaan. Aangezien er beperkte maatregelen zijn genomen om de bestaande regels inzake draaideurconstructies aan te scherpen, is enige vooruitgang geboekt met betrekking tot de aanbeveling in het Verslag over de rechtsstaat 2022.

Bron: SWD(2023) 805: Country Chapter on the rule of law situation in Germany, blz. 16 en 17.

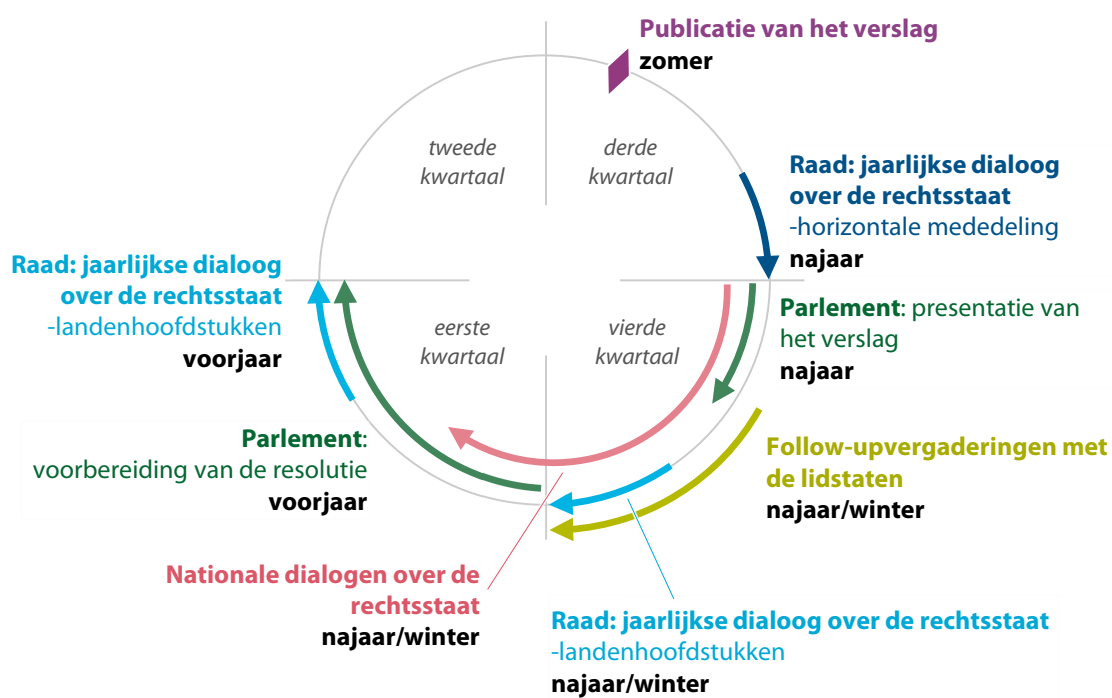
77 Een andere aanbeveling was als “volledig uitgevoerd” beoordeeld op grond van het feit dat de betrokken lidstaat (Hongarije) een nieuwe wet had aangenomen. Deze aanbeveling was echter bedoeld om de rol van een bepaalde instelling te versterken⁴², wat ook kan afhangen van de wijze waarop deze wet in de praktijk ten uitvoer wordt gelegd. Volgens de richtsnoeren van de Commissie kan een aanbeveling als volledig uitgevoerd worden beschouwd zodra de lidstaat alle maatregelen heeft vastgesteld en/of uitgevoerd (afhankelijk van de concrete context) die nodig zijn om de aanbeveling in kwestie op passende wijze op te volgen.

⁴² SWD(2023) 817: Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, blz. 2-4.

Verspreidingsactiviteiten

78 De cyclus van de rechtsstaat reikt verder dan de publicatie van het verslag en loopt tot het voorjaar van het volgende jaar, zoals geïllustreerd in [figuur 11](#). De belangrijkste van deze activiteiten zijn de jaarlijkse dialoog over de rechtsstaat in de Raad van de EU, waar de lidstaten de horizontale mededeling en verschillende landenhoofdstukken bespreken, en de initiatiefresoluties van het Europees Parlement, die tot dusver over elke editie van het verslag zijn opgesteld. Daarnaast zet de Commissie haar dialoog met de lidstaten voort en nodigt zij hen uit voor een technische follow-upvergadering om de uitvoering van de aanbevelingen te bespreken en nationale dialogen over de rechtsstaat en andere bilaterale bijeenkomsten rechtstreeks in verschillende lidstaten te organiseren. [Bijlage IV](#) bevat meer informatie over deze en andere activiteiten na de publicatie van het verslag.

Figuur 11 — Jaarlijkse cyclus van verspreidingsactiviteiten



Bron: ERK, op basis van de Europa-website en documenten van de Commissie.

Uitdagingen en kansen met betrekking tot de aanbevelingen van het verslag

Het aantal en de mate van gedetailleerdheid van de aanbevelingen en de ernst van de vastgestelde problemen

De situatie op het gebied van de rechtsstaat en de vastgestelde problemen verschillen aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat. Het kan daarom een uitdaging voor de Commissie zijn om te beslissen over het aantal en de mate van gedetailleerdheid van de aanbevelingen op een manier die in verhouding staat tot de ernst van de vastgestelde problemen (paragrafen [68-71](#)). In dit verband zou de Commissie ook van de gelegenheid gebruik kunnen maken om haar richtsnoeren inzake de beoordeling van de aanbevelingen verder te ontwikkelen, voortbouwend op de ervaring die is opgedaan bij de eerste follow-up die zij in 2023 heeft uitgevoerd (paragrafen [76](#) en [77](#)).

Het uitvoeringspercentage van de aanbevelingen

Na het eerste jaar van follow-up van de aanbevelingen die in het verslag van 2022 werden gedaan, was er geen vooruitgang geboekt ten opzichte van 34 %, enige vooruitgang ten opzichte van 42 % en aanzienlijke vooruitgang ten opzichte van 13 % van de aanbevelingen, terwijl 11 % van de aanbevelingen volledig was uitgevoerd. Gezien de rol van de lidstaten bij de uitvoering van de aanbevelingen en het feit dat sommige aanbevelingen betrekking kunnen hebben op kwesties die langdurige actie over meerdere jaren vereisen, kan het verhogen van het uitvoeringspercentage en dus het waarborgen van het gewenste effect van het verslag voor de Commissie in de toekomst een uitdaging vormen (paragraaf [75](#)).

Slotopmerkingen

79 Sinds 2020 volgt de Commissie systematisch de situatie op het gebied van de rechtsstaat in alle lidstaten en publiceert zij een jaarverslag over de rechtsstaat. Onze analyse biedt een uitgebreid inzicht in dit proces.

80 In het eerste deel van deze analyse wordt het rechtskader voor het landschap van de rechtsstaat van de EU beschreven en wordt het **verslag over de rechtsstaat met betrekking tot de andere EU-instrumenten** op het gebied van de rechtsstaat geïntroduceerd. De EU beschikt over een reeks complementaire instrumenten die naast elkaar kunnen worden gebruikt in plaats van hiërarchisch, waarbij ruimte wordt gelaten om de keuze van de instrumenten af te stemmen op de specifieke context. Het verslag is een preventief instrument waarmee de Commissie belangrijke ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten beoordeelt en een overzicht geeft van de ontwikkelingen op EU-niveau (paragrafen [11-38](#)).

81 Wij stelden uitdagingen en kansen vast met betrekking tot:

- het instrumentarium voor de rechtsstaat en de manier waarop deze verschillende instrumenten worden gebruikt:
 - de uitdaging om te zorgen voor complementariteit en synergieën tussen al deze instrumenten;
 - de mogelijkheid om de onderlinge afhankelijkheid tussen de instrumenten en de keuzes van de Commissie voor welk instrument wanneer te gebruiken, beter uit te leggen;
- een uitgebreid overzicht van alle instrumenten op het gebied van de rechtsstaat en de maatregelen die in het kader van elk van deze instrumenten worden toegepast:
 - de mogelijkheid om de informatie in het verslag over ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat in het kader van andere instrumenten vollediger te maken.

82 In de kern van onze analyse wordt gedetailleerd inzicht in **de manier waarop de Commissie het verslag opstelt** geboden en wordt het productieproces van het verslag stap voor stap uitgelegd. De Commissie gebruikt vragenlijsten voor de lidstaten en een openbare raadpleging van belanghebbenden als belangrijkste informatiebronnen. De beoordelingsaanpak van de Commissie is kwalitatief en is gebaseerd op vereisten van het EU-recht en andere Europese normen, maar zij communiceert en documenteert de indicatoren die worden gebruikt om de naleving van deze normen te beoordelen verder niet. In het verslag zijn tot dusver geen trends in de ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat in de loop der jaren weergegeven (paragrafen [39-67](#)).

83 De belangrijkste kansen die we tijdens het proces hebben vastgesteld, hebben betrekking op:

- de openbaar beschikbare informatie over de methodologie van de Commissie;
- de verdere verduidelijking van de beoordelingsaanpak van de Commissie;
- de documentatie van het beoordelingsproces;
- een meerjarig overzicht van de rechtsstatelijke kwesties.

84 In het laatste deel van onze analyse worden de **aanbevelingen van het verslag** en de eerste follow-up onderzocht en wordt een kort overzicht gegeven van de verspreidingsactiviteiten in verband met het verslag. Het verslag bevat een reeks aanbevelingen aan elke lidstaat die in de volgende editie worden opgevolgd. Na het eerste jaar van uitvoering was 11 % van de aanbevelingen volledig en 55 % gedeeltelijk uitgevoerd, terwijl er voor 34 % geen vooruitgang was geboekt. Na de publicatie ervan dient het verslag als basis voor de jaarlijkse dialoog over de rechtsstaat van de Raad en voor de besprekingen erover in het Europees Parlement. De Commissie is betrokken bij verdere verspreidingsactiviteiten van het verslag, zowel op EU-niveau als in de lidstaten (paragrafen [68-78](#)).

85 Wat de aanbevelingen en de follow-up ervan betreft, wezen wij op de volgende uitdagingen:

- de uitdaging om het aantal en de mate van gedetailleerdheid van de aanbevelingen te bepalen op een manier die in verhouding staat tot de ernst van de vastgestelde problemen;
- de uitdaging om het uitvoeringspercentage van de aanbevelingen te verhogen.

Deze analyse werd door kamer V onder leiding van de heer Jan Gregor, lid van de Europese Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 16 januari 2024.

Voor de Rekenkamer

Tony Murphy
President

Bijlagen

Bijlage I — Voorbeelden van rechtspraak van het HvJ-EU inzake de rechtsstaat

Hoewel in de oprichtingsverdragen van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) van 1957 niet specifiek melding werd gemaakt van de rechtsstaat, wees het HvJ-EU er in de **zaak Les Verts** (294/83 van 1986) op dat de EEG “een rechtsgemeenschap” is. In zijn **advies** (2/13) van 2014, waarin de huidige EU-verdragen worden weerspiegeld, onderstreepte het HvJ-EU dat de rechtsstaat, samen met de andere gemeenschappelijke waarden die zijn vervat in artikel 2 VEU, door alle lidstaten wordt gedeeld, hetgeen op zijn beurt “impliceert en rechtvaardigt dat [de lidstaten] er onderling op vertrouwen dat de andere lidstaten deze waarden erkennen en het Unierecht, dat deze waarden ten uitvoer brengt, dus in acht nemen”.

In de zaak “**Portugese rechters**” of de **zaak Sindical** (C-64/16 van 2018) heeft het HvJ-EU uitdrukkelijk verklaard dat de rechterlijke onafhankelijkheid van nationale rechters een van de essentiële vereisten is voor daadwerkelijke rechtsbescherming overeenkomstig artikel 19, lid 1, VEU. Dit houdt in dat de lidstaten de onafhankelijkheid van rechters moeten waarborgen om daadwerkelijke rechtsbescherming en de uniforme interpretatie en toepassing van het EU-recht te waarborgen.

De zaak Portugese rechters heeft een precedent geschapen voor andere zaken, zoals de zaak **Commissie/Polen** (C-619/18 van 2019). Het HvJ-EU concludeerde dat Polen haar verplichtingen krachtens artikel 19, lid 1, VEU niet is nagekomen met betrekking tot de maatregelen tot verlaging van de pensioenleeftijd van rechters en met betrekking tot de discretionaire bevoegdheid van de president van de Republiek om te beslissen over de verlenging van het mandaat van rechters⁴³. Vervolgens heeft het HvJ-EU talrijke andere arresten gewezen over de herstructurering van de rechterlijke macht in Polen⁴⁴.

⁴³ Torres Perez, A., **From Portugal to Poland**: The Court of Justice of the European Union as watchdog of judicial independence, Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 27(1), 2020, blz. 118.

⁴⁴ Zaken **C-192/18**, **C-487/19**, **C-508/19**, **C-791/19**, enz.

In februari 2022 verwierp het HvJ-EU de beroepen van Hongarije en Polen tot **nietigverklaring van de conditionaliteitsverordening** (zaken [C-156/21](#) en [C-157/21](#)). Het HvJ-EU bevestigde dat de rechtsgrondslag van de verordening passend is, dat zij artikel 7 VEU niet omzeilt, dat zij de grenzen van de aan de EU toebedeelde bevoegdheden eerbiedigt en dat zij niet in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. Het HvJ-EU benadrukte dat “de waarden van artikel 2 VEU [...] de wezenlijke identiteit van de Unie als gemeenschappelijke rechtsorde [bepalen]. De Unie moet dus in staat zijn om die waarden te verdedigen”.

Bijlage II — Instrumentarium voor de rechtsstaat

EU-instrumenten voor de rechtsstaat

Jaarverslag over de rechtsstaat

Het [verslag over de rechtsstaat](#) is een preventief mechanisme om significante positieve en negatieve ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten te monitoren en te beoordelen. Het heeft betrekking op vier pijlers: justitiële stelsels, kaders voor corruptiebestrijding, mediapluriformiteit en -vrijheid, en controlemechanismen. Noch het verslag noch de aanbevelingen ervan zijn wettelijk afdwingbaar.

Conditionaliteitsverordening

In de [conditionaliteitsverordening](#) wordt een algemeen conditionaliteitsregime vastgesteld om de begroting en de financiële belangen van de EU te beschermen in geval van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten. De verordening voorziet in specifieke beschermende maatregelen, met inbegrip van schorsing van betalingen of een verbod op het aangaan van nieuwe juridische verbintenissen. De beschermende maatregelen kunnen alleen worden genomen in geval van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die voldoende rechtstreeks gevolgen hebben of dreigen te hebben voor het goed financieel beheer van de EU-begroting of de bescherming van de financiële belangen van de EU. De procedure werd voor het eerst toegepast in 2022, met betrekking tot Hongarije⁴⁵. Zie voor nadere bijzonderheden over deze procedure het speciaal verslag van de ERK over de rechtsstaat in de EU⁴⁶.

Procedures van artikel 7 VEU

In [artikel 7 VEU](#) zijn procedures vastgesteld om het gevaar voor een ernstige schending of een ernstige en voortdurende schending van de in artikel 2 VEU bedoelde waarden aan te pakken. Het toepassingsgebied omvat daarom de rechtsstaat, maar gaat verder dan dat. Het omvat ook de eerbiediging van de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid en eerbiediging van de mensenrechten. Het artikel bestaat uit drie leden, die elk een afzonderlijke procedure invoeren, zoals weergegeven in [figuur 12](#).

⁴⁵ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2506 van de Raad.

⁴⁶ Speciaal verslag 03/2024.

Figuur 12 — Procedures van artikel 7 VEU



Artikel 7, lid 1

Constateren of er **een duidelijk gevaar** bestaat voor een ernstige schending van de waarden door een lidstaat:

- Voorstel van 1/3 van de lidstaten, het Parlement of de Commissie;
- Besluit van de Raad — **4/5 meerderheid**, met goedkeuring van het Parlement.



Artikel 7, lid 2

Vaststellen van het **bestaan** van een ernstige en voortdurende schending van de waarden door een lidstaat:

- Voorstel van 1/3 van de lidstaten of van de Commissie
- Besluit van de Europese Raad — **eenparigheid** van stemmen (zonder de betrokken lidstaat), met goedkeuring van het Parlement.



Artikel 7, lid 3

Besluiten tot **schorsing van de rechten** die uit de Verdragen op de lidstaat in kwestie voortvloeien, met inbegrip van de stemrechten in de Raad:

- Besluit van de Raad — **gekwalificeerde meerderheid**.

Bron: ERK, op basis van artikel 7 VEU.

De procedure in het kader van artikel 7, lid 1, is in twee gevallen ingeleid: in december 2017 met betrekking tot Polen (door de Commissie) en in september 2018 met betrekking tot Hongarije (door het Europees Parlement)⁴⁷. In november 2023 heeft de Raad over geen van beide procedures gestemd.

EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat

De Commissie heeft het [kader voor het versterken van de rechtsstaat](#) vastgesteld om te voorkomen dat opkomende bedreigingen voor de rechtsstaat zodanig escaleren dat de Commissie de procedure van artikel 7 VEU moet inleiden. Zij voert een dialoog met de betrokken lidstaat, gevolgd door een beoordeling van de aan de orde zijnde situatie. Ten slotte geeft zij aan welke maatregelen kunnen worden genomen om de systemische bedreiging aan te pakken⁴⁸. De Commissie paste het kader toe met betrekking tot Polen alvorens de procedure van artikel 7 VEU in te leiden. Dit instrument is niet juridisch afdwingbaar.

⁴⁷ [Persbericht](#): Rechtsstaat: Commissie start inbreukprocedure tegen Polen wegens schending van EU-recht door het Poolse Constitutioneel Hof, 22 december 2021.

⁴⁸ [Mededeling van de Commissie COM\(2014\) 158 final](#), blz. 7.

Scorebord voor justitie

Het [scorebord voor justitie](#) werd geïntroduceerd in een mededeling van de Commissie met vergelijkende informatie voor de beoordeling van de efficiëntie, kwaliteit en onafhankelijkheid van de nationale justitiële stelsels. Terwijl in het verslag over de rechtsstaat een kwalitatieve beoordeling wordt gegeven, staan op het scorebord een reeks voornamelijk kwantitatieve gegevens.

Mechanisme voor samenwerking en toetsing (CVM) — afgesloten in 2023

Na de toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de EU heeft de Commissie in 2007 het [mechanisme voor samenwerking en toetsing](#) (Cooperation and Verification Mechanism — CVM) in het leven geroepen, een overgangsmaatregel om de twee landen te helpen de tekortkomingen op het gebied van de hervorming van het rechtssysteem, de bestrijding van de corruptie en, in het geval van Bulgarije, de georganiseerde misdaad, aan te pakken⁴⁹. Na de publicatie van de eindverslagen voor Bulgarije (2019) en Roemenië (2022) werd het mechanisme voor samenwerking en toetsing formeel beëindigd in september 2023⁵⁰. Zie ons speciaal verslag over de rechtsstaat in de EU en de antwoorden van de Commissie, waarin ook wordt verwezen naar het CVM⁵¹. Sinds 2020 worden Bulgarije en Roemenië, net als alle andere lidstaten, gemonitord in het kader van het verslag over de rechtsstaat.

EU-instrumenten voor ander beleid dat gevolgen heeft voor de rechtsstaat

Europees Semester

Het [Europees Semester](#) is het EU-kader voor de coördinatie en de monitoring van het economisch en sociaal beleid van de lidstaten. In het kader van de jaarlijkse cyclus van het Europees semester brengt de Commissie landenverslagen uit met een beoordeling van elke lidstaat en stelt zij landspecifieke aanbevelingen voor ter goedkeuring door de Raad. Deze aanbevelingen kunnen ook kwesties omvatten met betrekking tot de justitiële stelsels en kaders voor corruptiebestrijding van de lidstaten of de kwaliteit van hun wetgevingsproces, voor zover deze van invloed zijn op de macro-economische situatie, het ondernemingsklimaat, investeringen, de groei en/of de werkgelegenheid van een land. Zij zijn doorgaans breder en algemener dan de aanbevelingen die in het verslag over de rechtsstaat worden gedaan. Alle aanbevelingen van het Europees

⁴⁹ Beschikkingen [2006/928/EG](#) en [2006/929/EG](#).

⁵⁰ Mededeling COM(2023) 800 final, blz. 32; Besluiten (EU) [2023/1785](#) en [2023/1786](#).

⁵¹ Speciaal verslag 03/2024 en de [antwoorden van de Europese Commissie](#).

Semester worden opgeslagen in de [databank van landspecifieke aanbevelingen](#) van de Commissie. Voor meer informatie over dit instrument, zie ons speciaal verslag over het Europees Semester⁵².

Verordening gemeenschappelijke bepalingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit

De [verordening gemeenschappelijke bepalingen](#) (GB-verordening), die van toepassing is op de cohesiefondsen en enkele andere fondsen, en de [RRF-verordening](#) zijn de belangrijkste EU-instrumenten om de economische, sociale en territoriale cohesie te versterken en de economische gevolgen van de COVID-19-pandemie te boven te komen. Beide hebben een zeker effect op de rechtsstaat als gevolg van de financieringsvoorwaarden waarin zij voorzien. De GB-verordening bevat een horizontale randvoorwaarde die vereist dat er doeltreffende mechanismen bestaan om de naleving van het Handvest van de grondrechten te waarborgen, terwijl sommige nationale herstel- en veerkrachtplannen in het kader van de RRF mijlpalen bevatten die verband houden met de rechtsstaat. Daarnaast is de RRF nauw verbonden met het Europees Semester, aangezien de nationale herstel- en veerkrachtplannen bedoeld zijn om bij te dragen tot het aanpakken van alle of een aanzienlijk deel van de uitdagingen die in de landspecifieke aanbevelingen van het Europees Semester zijn vastgesteld⁵³. Zie voor nadere bijzonderheden over de toepassing van deze voorwaarden op beide beleidsterreinen het speciaal verslag van de ERK over de rechtsstaat in de EU⁵⁴.

Inbreukprocedures

Op grond van artikel 258 VWEU kan de Commissie [inbreukprocedures](#) inleiden indien een lidstaat een der krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. Veel inbreukprocedures hebben echter betrekking op zaken die binnen het toepassingsgebied van het verslag vallen, zoals de recente procedures over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht (zie [bijlage I](#) voor voorbeelden) en burgerschapsregelingen voor investeerders ([kader 2](#)). De procedure bestaat uit verschillende stappen om inbreuken te verhelpen, zelfs vóór de procesfase. Als deze falen, kan de Commissie de zaak voorleggen aan het **HvJ-EU** en het Hof zelfs vragen om sancties op te leggen.

⁵² [Speciaal verslag 16/2020](#).

⁵³ [Bijlage V](#) bij de [RRF-verordening](#).

⁵⁴ [Speciaal verslag 03/2024](#).

Prejudiciële beslissingen van het HvJ-EU

[Prejudiciële beslissingen](#) van het HvJ-EU (artikel 267 VWEU) bieden nationale rechterlijke instanties de mogelijkheid het Hof vragen voor te leggen over de uitlegging en de uniforme toepassing van het Unierecht. Het recht en de discretionaire bevoegdheid van de nationale rechterlijke instanties om prejudiciële vragen aan het HvJ-EU te stellen is een essentieel kenmerk van het Unierecht dat de justitiële samenwerking tussen de EU en de lidstaten waarborgt, zoals onlangs is bevestigd door het HvJ-EU (zaken [C-564/19](#) en [C-791/19](#)).

OLAF- en EOM-zaken

De werkzaamheden van het [Europees Bureau voor fraudebestrijding](#) (OLAF) en het [Europees Openbaar Ministerie](#) (EOM) beschermen de financiële belangen van de EU. Hun optreden tegen fraude, corruptie en witwassen is vaak relevant voor de vier pijlers van het verslag, met name voor kaders voor corruptiebestrijding.

[illegible]

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	Aantal	
Pijler 3 — Pluriformiteit en vrijheid van de media																													32
Media-instanties en -organen																													
Transparantie inzake media-eigendom																													
Waarborgen tegen overheids- of politieke inmenging																													
Kader voor de bescherming van journalisten																													
Pijler 4 — Controlemechanismen																													21
Proces voor voorbereiding en vaststelling van wetgeving																													
Onafhankelijke autoriteiten																													
Ondersteunend kader voor het maatschappelijk middenveld																													
Initiatieven ter bevordering van een rechtsstaatkultuur																													

Legenda:

Geen vooruitgang																												
Enige vooruitgang																												
Aanzienlijke vooruitgang																												
Volledig uitgevoerd																												

De kleuren geven het uitvoeringsniveau van de aanbevelingen weer. Elk gekleurd vakje staat voor één aanbeveling. Cirkels (•) staan voor aanbevelingen die betrekking hebben op twee of meer afzonderlijke onderwerpen tegelijk. Meer van dit soort aanbevelingen voor hetzelfde land worden weergegeven als “••”, “•••” en “••••”. Om het totale aantal aanbevelingen te tellen (laatste kolom van elke tabel), hebben we elke aanbeveling die meer dan één onderwerp behandelt (aangeduid met cirkels •) als één aanbeveling geteld.

Opmerking: de aanbevelingen van het verslag moeten worden gezien in de bredere context van alle andere maatregelen met betrekking tot de rechtsstaat die in het kader van andere EU-instrumenten worden toegepast, en mogen niet los van die maatregelen worden gelezen. Het uitvoeringsniveau heeft alleen betrekking op de concrete aanbeveling en weerspiegelt niet de algemene situatie op het gebied van de rechtsstaat in elke lidstaat.

Bron: ERK, op basis van [mededeling COM\(2023\) 800 final](#): “Verslag over de rechtsstaat 2023”.

Bijlage IV — Verspreidingsactiviteiten

Interinstitutionele activiteiten: Raad en Parlement

De **Raad** houdt sinds 2014 een jaarlijkse politieke dialoog over de rechtsstaat en heeft sinds 2020 het verslag als basis voor deze besprekingen genomen. De Raad Algemene Zaken (RAZ) bespreekt de horizontale mededeling kort na de zomer, terwijl landspecifieke besprekingen op basis van de landenhoofdstukken volgen in twee rondes aan het eind van het jaar en in het vroege voorjaar van het volgende jaar. Elke ronde bestrijkt vijf lidstaten, volgens de protocollaire volgorde⁵⁵. De Raad brengt geen officiële documenten van deze besprekingen uit. In de zomer van 2023 is de Raad begonnen met een evaluatie van zijn jaarlijkse dialoog over de rechtsstaat, op basis van een [vragenlijst voor de lidstaten](#). In december 2023 bereikte de Raad echter geen consensus over de conclusies van de evaluatie, aangezien slechts 26 delegaties de tekst steunden of er geen bezwaar tegen maakten. In de conclusies werd onder meer bevestigd dat de dialoog gebaseerd zal blijven op het verslag over de rechtsstaat en werd opgemerkt dat de opname van aanbevelingen de gelegenheid biedt om specifieke kwesties te belichten die verdere aandacht van de lidstaten vergen. In de conclusies wordt ook voorzien in een wijziging van de frequentie van de landspecifieke besprekingen, die vanaf 2024 drie keer per jaar zullen plaatsvinden — twee keer in de eerste helft van het jaar en één keer in de tweede helft — telkens met bijzondere aandacht voor de situatie in vier lidstaten⁵⁶.

Het **Parlement** bespreekt ook het verslag en heeft tot dusver initiatiefresoluties over elke editie opgesteld. Het proces begint met de presentatie van het verslag door de Commissie in het Parlement in de zomer of het vroege najaar. Vervolgens benoemt het Parlement een rapporteur en begint het werk in de commissies. Gewoonlijk brengt het Parlement in het voorjaar van het volgende jaar een resolutie⁵⁷ uit waarin het de nadruk legt op bepaalde kwesties op het gebied van de rechtsstaat, het zijn beoordeling van het verslag presenteert en het verbeteringen aanbeveelt.

⁵⁵ Nota van het voorzitterschap aan de delegaties: [Jaarlijkse dialoog over de rechtsstaat](#), 11510/22, 2 september 2022.

⁵⁶ Conclusies van het voorzitterschap: [Evaluatie van de jaarlijkse dialoog van de Raad over de rechtsstaat](#), 16547/23, 12 december 2023; [Persmededeling](#): Evaluatie van de jaarlijkse dialoog van de Raad over de rechtsstaat — Conclusies van het voorzitterschap, geactualiseerd op 12 december 2023.

⁵⁷ [Resolutie van het Europees Parlement van 30 maart 2023](#) over het verslag over de rechtsstaat 2022.

Om de samenwerking tussen de Commissie, de Raad en het Parlement op het gebied van de rechtsstaat verder te formaliseren, heeft het Parlement herhaaldelijk voorgesteld een **interinstitutioneel akkoord over de rechtsstaat**⁵⁸ te sluiten. De Commissie is van mening dat dit moeilijk te onderhandelen kan zijn en geeft de voorkeur aan een optimaal gebruik van het bestaande kader⁵⁹. Niettemin heeft de Commissie ermee ingestemd de dialogen met het Parlement over de rechtsstaat verder te structureren en de situatie op het gebied van de rechtsstaat in alle 27 lidstaten te bespreken op basis van de landenhoofdstukken van het verslag over de rechtsstaat, zoals dat ook in de Raad wordt gedaan.

Dialogen met lidstaten en belanghebbenden

Naast de interinstitutionele activiteiten zorgt de Commissie voor de follow-up van het verslag door middel van een dialoog met de lidstaten. De Commissie nodigt alle lidstaten uit om **technische follow-upbijeenkomsten** bij te wonen om de uitvoering van de aanbevelingen te bespreken, een gelegenheid die negen lidstaten tijdens de cyclus van het verslag van 2022 hebben aangegrepen. Verder vinden er bilaterale bijeenkomsten op politiek niveau plaats en bespreken commissarissen het verslag met vertegenwoordigers in verschillende nationale parlementen. Daarnaast voorziet het netwerk van contactpunten voor de rechtsstaat een open kanaal voor regelmatige besprekingen tussen de Commissie en de lidstaten over de voorbereiding van het verslag⁶⁰.

In 2022 introduceerde de Commissie een nieuw concept van **nationale dialogen over de rechtsstaat** en organiseerde zij, in samenwerking met het FRA en nationale belanghebbenden, drie van dergelijke dialogen na de publicatie van het verslag van 2022 en vijf dialogen na de publicatie van het verslag van 2023⁶¹. De Commissie werkt verder samen met het FRA, beroepsverenigingen en netwerken van maatschappelijke organisaties op EU-niveau en met internationale organisaties.

⁵⁸ Ibid., paragraaf 19.

⁵⁹ Follow-up van de niet-wetgevende resolutie van het Europees Parlement over het Verslag over de rechtsstaat 2022, Europese Commissie, 2023, blz. 2.

⁶⁰ Mededeling van de Commissie COM(2023) 800 final, blz. 28.

⁶¹ Ibid., blz. 29.

Afkortingen

CVM: mechanisme voor samenwerking en toetsing

DG: directoraat-generaal

DG CNECT: directoraat-generaal Communicatienetwerken, Inhoud en Technologie

DG HOME: directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken

DG JUST: directoraat-generaal Justitie en Consumentenzaken

EEG: Europese Economische Gemeenschap

EOM: Europees Openbaar Ministerie

FRA: Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten

GB-verordening: verordening gemeenschappelijke bepalingen

HvJ-EU: Hof van Justitie van de Europese Unie

OLAF: Europees Bureau voor fraudebestrijding

RRF: herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility)

SWD: werkdokument van de Commissie (staff working document)

VEU: Verdrag betreffende de Europese Unie

VN: Verenigde Naties

VWEU: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Woordenlijst

Cohesiebeleid: het EU-beleid waarmee wordt beoogd de economische en sociale verschillen tussen regio's en lidstaten te verkleinen door de bevordering van het scheppen van werkgelegenheid, het concurrentievermogen van het bedrijfsleven, economische groei, duurzame ontwikkeling en grensoverschrijdende en interregionale samenwerking.

EU-instrumentarium voor de rechtsstaat: reeks instrumenten om de rechtsstaat in de EU en haar lidstaten te bevorderen en te handhaven.

Interinstitutioneel akkoord: gezamenlijk overeengekomen document waarin bepaalde aspecten van overleg en samenwerking tussen EU-instellingen worden geregeld.

Landenteam: team van personeelsleden van verschillende directoraten-generaal of diensten van de Commissie die betrokken zijn bij het opstellen van het jaarverslag over de rechtsstaat van een bepaald land.

Mededeling van de Commissie: document waarin de Commissie voor de medewetgevers haar evaluatie, standpunt of voorstellen met betrekking tot een bepaald beleid uiteenzet.

Medewetgevers: de Raad van de EU en het Europees Parlement, die op gelijke voet samenwerken om EU-wetgeving aan te nemen.

Mijlpaal: kwalitatieve prestatie op weg naar de voltooiing van een hervorming of investering, als voorwaarde voor een specifieke RRF-betaling.

Netwerk van nationale contactpunten voor de rechtsstaat: groep bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten, die een kanaal biedt voor regelmatige besprekingen tussen de Commissie en de lidstaten en een actieve rol speelt in de jaarlijkse cyclus van het verslag over de rechtsstaat en de uitwisseling van goede praktijken.

PIF-richtlijn: EU-richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de EU schaadt.

Streefdoel: kwantitatieve maatstaf voor de vooruitgang van een lidstaat op weg naar de voltooiing van een specifieke hervorming of investering in zijn herstel- en veerkrachtplan.

Verslag over de rechtsstaat: verslag opgenomen in de politieke richtsnoeren van de Commissie in 2019 als jaarlijkse exercitie en als onderdeel van het nieuwe rechtsstaatmechanisme van de EU.

Werkdocument van de diensten van de Commissie: niet-bindend document van de Commissie dat is opgesteld om binnen of buiten de instelling te worden besproken.

ERK-team

Deze analyse werd vastgesteld door kamer V “Financiering en administratie van de Unie”, die onder leiding staat van ERK-lid Jan Gregor. De taak werd geleid door ERK-lid Laima Liucija Andrikiienė, ondersteund door Tomas Mackevičius, kabinetschef; Aldona Drėgvaitė, kabinetsattaché en Angela Ortiz Munoz, kabinetsassistent; Paul Sime, hoofdmanager; Jitka Benešová, taakleider; Anžela Poliulianaitė, adjunct-taakleider; Tetiana Lebedynets en Miguel Ferrão, auditors; en Savija Grabinski, stagiair. Jesús Nieto Muñoz verleende grafische ondersteuning Michael Pyper verleende taalkundige ondersteuning.



Van links naar rechts: Anžela Poliulianaitė, Tetiana Lebedynets, Miguel Ferrão, Jitka Benešová, Tomas Mackevičius, Laima Liucija Andrikiienė, Paul Sime, Angela Ortiz Munoz, Michael Pyper, Aldona Drėgvaitė.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2024

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019 van de ERK](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Als algemene regel geldt derhalve dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen:

Figuren 3, 6, 10 en 12: Deze figuren zijn ontworpen met behulp van [Flaticon.com](#).

© Freepik Company S.L. alle rechten voorbehouden.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

PDF	ISBN 978-92-849-1582-8	ISSN 2811-8286	doi:10.2865/33267	QJ-AN-24-002-NL-N
-----	------------------------	----------------	-------------------	-------------------

De rechtsstaat is een van de fundamentele waarden van de EU.

Deze analyse draagt bij tot een beter begrip van het rechtsstatelijke landschap van de EU en de instrumenten daarvan. De nadruk ligt daarbij op het jaarverslag van de Commissie over de rechtsstaat — een preventief instrument dat de beoordeling door de Commissie van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten presenteert en aanbevelingen voor vastgestelde problemen bevat.

Wij verduidelijken de rol en het doel van het verslag binnen het rechtsstatelijke landschap en lichten de voorbereiding en follow-up ervan toe, waarbij we de afzonderlijke stappen van het proces schetsen, van het verzamelen en beoordelen van input tot het formuleren van aanbevelingen.

Tot slot belichten we de uitdagingen en kansen, zoals de methodologie die bij het verslag hoort of het verband tussen de verschillende instrumenten op het gebied van de rechtsstaat.

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/contact

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



EUROPESE
REKENKAMER