

Vergaderjaar 2024–2025

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 3084

VERSLAG VAN RAPPORTEURS

Vastgesteld op 14 maart 2025

1. Inleiding

De vaste Kamercommissie voor Europese Zaken besloot in februari 2024 tot het instellen van een rapporteurschap voor het kennisthema **Rechtsstatelijke ontwikkelingen in de EU**. Daarbij lag de focus op de toepassing van het EU-rechtsstaatmechanisme in Polen, Hongarije en Slowakije. De leden Van Campen (VVD-fractie) en Van Hijum (NSC-fractie) waren rapporteurs tot het vertrek van Van Hijum uit de Tweede Kamer in juli 2024. Lid Kahraman (NSC-fractie) werd aangesteld als nieuwe rapporteur naast Van Campen in september van hetzelfde jaar.

De EU beschikt over preventieve, juridische handhavings- en financiële instrumenten die ingezet kunnen worden als een lidstaat zich niet aan de rechtsstaatprincipes houdt. Het **doel** van het rapporteurschap was het versterken van de kennispositie van de commissie Europese Zaken over de praktische toepassing van deze instrumenten in bovengenoemde landen, door het organiseren van een aantal rapporteurs- en commissiebrede activiteiten.

Hierbij brengen de rapporteurs verslag uit van de verrichte werkzaamheden en ondernomen activiteiten in paragraaf 2. Op basis daarvan doen ze verslag van de inhoudelijke bevindingen in paragraaf 3, en wordt in paragraaf 4 een aantal aanbevelingen aan de commissie EUZA gegeven voor de wijze waarop de Tweede Kamer kan bijdragen aan de versterking van de rechtsstaat in de Europese Unie.

Het verslag kan door de Leden betrokken worden bij het gecombineerde commissiedebat over rechtsstatelijkheid en cohesiefondsen, en bij de voorbereiding van de voorgenomen werkbezoeken van de commissie Europese Zaken aan Hongarije, Polen en Slowakije.

2. Achtergrond, aanpak en activiteiten

De rechtsstaat is een van de **fundamentele waarden** die in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) worden genoemd.¹ Dat artikel gaat over eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. De rechtsstaat wordt door de EU en haar lidstaten ook gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor de bescherming van deze fundamentele waarden. Daarnaast is een goed functionerende rechtsstaat essentieel voor het **wederzijdse vertrouwen** tussen de EU-lidstaten waarop de Europese rechtsorde en vergaande samenwerking in de EU is gestoeld. Zonder dat vertrouwen is het goed functioneren van de interne markt, het creëren van een investeringsvriendelijk klimaat, samenwerking op tal van terreinen zoals justitie en binnenlandse zaken, veiligheid of op terrein van financiën en fondsen, nauwelijks voorstelbaar. Overheden, bedrijven en burgers moeten er op kunnen vertrouwen dat de fundamentele waarden, regels van de interne markt, andere Europese afspraken én de juiste besteding van Europese fondsen worden gewaarborgd door de rechtsstaat. De kern van de rechtsstaat is een **doeltreffende rechtsbescherming** die gegarandeerd wordt door de onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie van nationale rechtsstelsels.

Er bestaan veel definities van de rechtsstaat, maar sinds 2020 is er ook een juridisch bindende definitie, omschreven in artikel 2 van de Europese conditionaliteitsverordening: «Het omvat de beginselen van legaliteit hetgeen een transparant, controleerbaar, democratisch en pluralistisch wetgevingsproces impliceert, van rechtszekerheid, van het verbod op willekeur van de uitvoerende macht, van effectieve rechtsbescherming, met inbegrip van toegang tot de rechter, door onafhankelijke en onpartijdige gerechten, ook ten aanzien van de grondrechten, van de scheiding der machten, en van non-discriminatie en gelijkheid voor de wet. De rechtsstaat wordt begrepen met inachtneming van de andere waarden en beginselen van de Unie die zijn verankerd in artikel 2 VEU».²

Als een lidstaat tekortschiet in het waarborgen van de rechtsstaat, heeft de EU een gevarieerd instrumentarium om de lidstaat hierop te wijzen en tot hervormingen te bewegen. De bekendste zijn de Artikel 7-procedure, het jaarlijkse rechtsstaatrapport en de rechtsstaatdialog, en de conditionaliteit bij EU-fondsen. Hoewel al deze instrumenten worden gebruikt, bestaat er discussie over de (tijdige) inzet en de effectiviteit van de instrumenten. Deze discussie was aanleiding voor de rapporteurs om de **werking van het rechtsstaatmechanisme in de praktijk** nader te bestuderen. Het accent lag op drie landen waar zorgen zijn over de rechtsstaat. Tegen *Polen* is de Artikel 7-procedure inmiddels stop gezet en zijn EU-fondsen snel vrijgegeven in 2024, na de komst van de nieuwe regering Tusk die de rechtsstaat wil herstellen. De situatie in *Hongarije* is zorgelijk en verslechtert nog steeds; de Artikel 7-procedure is vastgelopen, eind 2023 werd een deel van de ingehouden fondsen vrijgegeven, maar nog steeds zijn veel EU-gelden bevroren. In *Slowakije* zijn volgens de Europese Commissie verontrustende ontwikkelingen te signaleren, alleen heeft de EU tot nu toe niet ingegrepen. Uit de werking van het rechtsstaatsinstrumentarium in deze landen kunnen lessen getrokken worden over de inzet, de effectiviteit en mogelijke verbeteringen hiervan.

¹ Verdrag betreffende de Europese Unie, <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html#new-2-51>.

² Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad, 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, *Pb. EU L* 4331.

De rapporteurs hebben gesprekken gevoerd met deskundigen, ambtenaren, politici en ngo's.³ Op voorstel van de rapporteurs heeft de commissie Europese Zaken een rondetafelgesprek georganiseerd en hebben besloten gesprekken van de commissie met de ambassadeurs van Hongarije en Polen in Nederland plaats gevonden.⁴ Werkbezoeken van de commissie aan Polen en Slowakije staan nog in de planning, evenals een werkbezoek aan Hongarije dat eerder was voorgesteld. Hier zal later apart verslag van worden gedaan.

Dit rapport doet verslag van de **opgehaalde kennis** tijdens de activiteiten. Het schets een algemeen beeld van de verschillende gezichtspunten en posities die door de experts zijn gebracht.

3. Bevindingen

Het algemene beeld dat naar voren komt over de effectiviteit van de ingezette EU-rechtsstaatinstrumenten is over het algemeen vrij kritisch, hoewel alle betrokkenen het grote belang van het bestaan hiervan voor het functioneren van de Europese Unie onderstrepen. De instrumenten missen soms focus, worden beperkt ingezet, zijn onderhevig aan politieke discussies en leiden niet altijd tot de gewenste verbetering in de structuren of regelgeving. Echter, het instrumentarium adresseert continu het belang van een goed functionerende rechtsstaat. Duidelijk is ook dat de instrumenten pas als echt goed werken in de praktijk als er goede samenwerking binnen de EU is tussen de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad, alle actoren gecommiteerd zijn en elkaar versterken. Individuele lidstaten en nationale parlementen kunnen ook een rol spelen in dit geheel door rechtsstatelijkheidsproblemen bespreekbaar te maken in hun contacten met lidstaten die de rechtsstaat ondermijnen.

Hieronder wordt eerst ingegaan op de effectiviteit van de instrumenten; vervolgens volgen enkele suggesties om het instrumentarium te versterken.

Kritiek op de effectiviteit van het instrumentarium

Artikel 7-procedure is traag, ineffectief en loopt vast

De Artikel 7-procedure kan in werking worden gesteld als er in een lidstaat een ernstig risico bestaat op schending van de Europese waarden zoals genoemd in artikel 2 VEU.⁵ Zowel de Europese Commissie, het Europees Parlement als de Raad kan het initiatief hiertoe nemen. In 2017 startte de Europese Commissie een Artikel 7-procedure tegen Polen, in 2018 startte het Europees Parlement deze procedure tegen Hongarije.

De klachten tegen Polen hadden vooral betrekking op de aantasting van de onafhankelijkheid en legitimiteit van het Constitutionele Hof, de rechterlijke macht en het rechtstelsel in zijn geheel door hervormingen van het rechtstelsel. Met Polen vonden er verschillende hoorzittingen plaats in de Raad Algemene Zaken. Tot de vaststelling dat er een duidelijk risico bestaat op ernstige schending waar viervijfde meerderheid in de Raad voor nodig is kwam het niet. En ook niet tot de volgende stap in de procedure, het opleggen van sancties waar unanimiteit minus de lidstaat die het betreft voor is vereist. Er was sprake van een politieke impasse.

³ Zie bijlage A van dit verslag.

⁴ Zie bijlage B van dit verslag.

⁵ Verdrag betreffende de Europese Unie, <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html#new-2-51>.

Daarop volgend spande de Europese Commissie verschillende *inbreukprocedures* aan tegen Poolse wetten bij het Europees Hof van Justitie (EHJ) en legde dwangsommen op die beperkt succes hadden. Na acht jaren PIS-regering, trad in december 2023 de regering Tusk aan met als prioriteit de ernstig geschonden rechtsstaat in Polen te herstellen. De regering presenteerde hiertoe in februari 2024 een actieplan met 9 wetsvoorstellen, en Polen trad toe tot het Europees Openbaar Ministerie. Eind mei van dat jaar besloot de Europese Commissie de Artikel 7-procedure te sluiten en de geblokkeerde fondsen vrij te geven. Volgens sommige experts was dat ietwat voorbarig omdat Polen nog een lange weg te gaan heeft tot herstel van de rechtsstaat. Daarbij speelt dat de zittende president Duda (PiS) soms weigert bepaalde wetten te tekenen. Wellicht dat de presidentsverkiezingen in de zomer van 2025 hierin verandering brengt.

De Artikel 7-procedure tegen Hongarije loopt nog. De opgestelde klacht door het EP is breed en omvat bezorgdheid over de werking van het constitutionele bestel, het kiesstelsel, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en andere instellingen, en de bescherming van fundamentele rechten.⁶ Elk jaar wordt er in de Raad een hoorzitting gehouden om Hongarije te bevragen, maar omdat er nooit concrete aanbevelingen worden gegeven zijn deze niet effectief. Ook ontbreekt het in de Raad aan de viervijfde meerderheid om de volgende stap in de procedure te zetten door vast te stellen dat er daadwerkelijk sprake is van ernstige en voortdurende schendingen van de rechtsstaat. De Europese Commissie heeft dit herhaaldelijk geadviseerd. Ook de actieve oproepen van het EP over de zorgwekkende situatie in Hongarije en meer transparantie over de Artikel-7 hoorzittingen hebben geen effect gehad.⁷

Bij gebrek aan politiek optreden is de Europese Commissie vanaf 2017 ook verschillende *inbreukprocedures* bij het Europees Hof van Justitie gestart tegen Hongarije wegens schending van fundamentele beginselen van de rechtsstaat. Maar dit gebeurde vrij laat, waardoor schendingen al snel onomkeerbare feiten zijn geworden. De boete van 200 miljoen euro en dwangsom die is opgelegd van 1 miljoen euro per dag voor het schenden van het migratiebeleid bijvoorbeeld kunnen de druk wel vergroten. In oktober 2024 heeft de Europese Commissie Hongarije opnieuw voor het EHJ gedaagd vanwege de omstreden wet voor de «bescherming van de soevereiniteit». De wet behelst het oprichten van een instituut dat de invloed van andere staten en buitenlandse organisaties in Hongarije moet onderzoeken. Daarnaast mogen politieke organisaties geen buitenlandse financiering meer gebruiken. Deze wet is volgens de Commissie in strijd met grondrechten en fundamentele vrijheden van de interne markt.

Er zijn zorgen over de rechtsstaat in Slowakije. De Europese Commissie voert een aantal *inbreukprocedures* wegens schendingen van de rechtsstaat tegen Slowakije bij het EHJ.

⁶ Resolutie van het Europees Parlement, 12 september 2018, Voorstel houdende een verzoek aan de Raad om overeenkomstig artikel 7, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie te constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie berust, (2017/2131(INL)).

⁷ Resolutie van het Europees Parlement van 24 april 2024 over de lopende hoorzittingen in het kader van artikel 7, lid 1, VEU over Hongarije om de rechtstaat te versterken en de budgettaire gevolgen daarvan (2024/2683(RSP)).

Een groeiend inzicht dat de EU naast de (zware) Artikel 7-procedure en de juridische inbreukprocedures ook over lichtere, meer preventieve instrumenten zou moeten beschikken, leidde tot een nieuwe methode om rechtsstatelijke ontwikkelingen in lidstaten te monitoren en zodoende in een vroeger stadium druk te kunnen zetten. Op basis van een resolutie van het Europees Parlement is de Europese Commissie in 2020 gestart met deze jaarlijkse monitoringcyclus en de publicatie van het rechtsstaatrapport.⁸ Het rapport gaat in op vier onderwerpen: het justitiële stelsel; corruptiebestrijding, vrijheid en pluriformiteit van de media, en institutionele controles en waarborgen. Het rechtsstaatrapport wordt besproken in de Raad Algemene Zaken gedurende de rechtsstaatdialog. Er is eerst een horizontale discussie over de algemene staat van de rechtsstaat in de EU, daarna volgen er landenspecifieke discussies waarbij er telkens een aantal landenrapporten centraal staat. Ook het EP en nationale parlementen bespreken het rechtsstaatrapport en de landenspecifieke aanbevelingen.

Het Europees Parlement, wetenschappers en sommige lidstaten zijn kritisch op de manier waarop het rechtsstaatrapport wordt opgesteld en hoe de dialoog in de Raad wordt gevoerd. De rapportages brengen de problematiek van de lidstaten in kaart, maar niet op precies dezelfde manier, bijvoorbeeld door een scoreboard te hanteren. Ze lijden onder diplomatiek taalgebruik, en formele verbeteringen en kwalitatieve verslechtingen worden onderling uitgewisseld. Er worden geen systematische conclusies getrokken. Ook bevatten de aanbevelingen geen directe koppeling met de sanctiemechanismen zoals de inbreukprocedures of de Artikel 7-procedure. Aanknopingspunten met EU-conditionaliteit zijn wel te vinden. Omdat de methode objectief niet sterk is, lijkt het er soms op dat niet alle landen op dezelfde manier worden geëvalueerd. Rechtsstatelijke problemen in Frankrijk, Italië of Griekenland bijvoorbeeld krijgen volgens EP-leden minder aandacht. In de Raad spreken de landen elkaar ook om politieke redenen niet altijd scherp aan.

In het rechtsstaatrapport 2024 voor Hongarije constateert de Commissie dat het land op géén van de zeven aanbevelingen uit 2023 voortgang heeft geboekt.⁹ Er is geen vooruitgang op de onafhankelijkheid van het Openbaar Ministerie, lobbyen en draaideuren, persvrijheid, onafhankelijke media, de toewijzing van zaken door lagere rechtbanken, het onderzoeken en vervolgen van corruptiezaken en ruimte voor het maatschappelijk middenveld. Daar bovenop komt de nieuwe aanbeveling om structurele maatregelen te nemen om de beloning van rechters, aanklagers en gerechtelijk en aanklagerspersoneel te verhogen, rekening houdend met Europese normen voor beloning voor het rechtssysteem.

Slowakije heeft nagenoeg *geen enkele* voortgang gemaakt sinds 2023.¹⁰ Met betrekking tot Slowakije geeft de Commissie opnieuw dezelfde aanbevelingen voor de hervormingen van het strafrecht, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, aanpak van corruptie op hoog niveau, onafhankelijkheid van de media en de publieke omroep, bescherming van journalisten zodat zij veilig hun werk kunnen doen, en krimpde ruimte

⁸ Resolutie van het Europees Parlement, 25 oktober 2016, Oprichting van een mechanisme voor democratie, rechtsstaat en fundamentele rechten (2015/2254 (INL)).

⁹ Landenhoofdstuk over de situatie van de rechtsstaat in Hongarije, Brussels, 24.7.2024, SWD(2024) 817 final.

¹⁰ Landenhoofdstuk over de situatie van de rechtsstaat in Slowakije, Brussels, 24.7.2024, SWD(2024) 825 final.

voor het maatschappelijk middenveld. In het wetgevingsproces moeten publieke consultaties gehouden worden en de stakeholders betrokken en versnelde procedures worden vermeden. De dialoog tussen Slowakije en de Europese Commissie is intensief.

Uit het landenhoofdstuk over Polen blijkt dat er nog verschillende aandachtspunten zijn.¹¹ Polen heeft één aanbeveling geheel uitgevoerd, namelijk de benoeming van leden van de nationale rekenkamer; één aanbeveling om de brede immuniteit van topbestuurders aan te pakken of de lobbyregels te verscherpen niet uitgevoerd; en op de andere aanbevelingen beperkte voortgang geboekt. De Commissie refereert aan het stopzetten van de Artikel 7-procedure naar aanleiding van het Poolse actieplan dat moet worden uitgevoerd en de uitspraken van het EHJ die moeten worden nageleefd. Verder wordt Polen aanbevolen verder te gaan met het verbeteren van de onafhankelijkheid van het Openbaar Ministerie, bestrijding van corruptie op hoog niveau aan te pakken, media en publieke omroep goed te laten functioneren en door te gaan met het verbeteren van de ruimte voor organisaties in het maatschappelijk middenveld. Rechtszaken met als doel een kritische partij te intimideren (SLAPP's) worden nog steeds gebruikt tegen journalisten en dat moet stoppen, aldus het rapport.

Conditionaliteit bij EU-fondsen is veelbelovend, maar kan transparanter

Vrij nieuw en interessant is het handhaven via het inhouden van EU-fondsen en de hervormingseisen op het terrein van de rechtsstaat, justitie en anticorruptie. Dit kan de Europese Commissie doen vanuit een drietal instrumenten, te weten de Conditionaliteitsverordening, vanuit de voorwaarden van het Herstel- en Veerkracht fonds en de verordening Gemeenschappelijke bepalingen waaronder de cohesiefondsen vallen.¹²

Volgens de conditionaliteitsverordening kan de Commissie de Raad voorstellen Europese fondsen stop te zetten of op te schorten als schendingen van de beginselen van de rechtsstaat gevolgen hebben of dreigen te hebben voor de *EU-begroting of de financiële belangen van de Unie*. Dit instrument is tot nu toe alleen ingezet tegen Hongarije op het terrein van anti-corruptie. Om in aanmerking te komen voor gelden uit het Herstel- en Veerkrachtfonds wordt als eis gesteld dat landenspecifieke aanbevelingen die landen hebben ontvangen over problemen met de beginselen van de rechtsstaat (fraude, corruptie, rechterlijke onafhankelijkheid) worden aangepakt. Dit instrument is ingezet in het geval van Polen (beperkte eisen) en Hongarije (alomvattend). De Verordening gemeenschappelijke bepalingen stelt dat de uitvoering van de cohesieprogramma's moet voldoen aan horizontale randvoorwaarden die conform het Handvest van de Grondrechten zijn. Als er bijvoorbeeld een duidelijk verband te leggen is tussen discriminatie, schending van rechtsstaat beginselen en/of fraude, dan kunnen betalingen worden stopgezet of financieel gecorrigeerd worden. Dit instrument is gebruikt in het geval van

¹¹ Landenhoofdstuk over de situatie van de rechtsstaat in Polen, Brussels, 24.7.2024, SWD(2024) 821 final.

¹² Verordening (EU/Euratom) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad, 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, *Pb.* L 4331; Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad, 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, *Pb.* L 57; Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad, 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid, *Pb.* L 231.

Polen en Hongarije. De inzet van financiële instrumenten geeft de Commissie veel discretionaire ruimte, zonder veel publieke transparantie. De Europese Commissie moet objectief zijn in het nemen van maatregelen, maar de rechtsstaat laat zich niet altijd even scherp meten. Daarom is de Europese Commissie voorzichtig met het inhouden van Europese fondsen.

De Europese Rekenkamer is in haar rapport *De Rechtsstaat in de EU* kritisch op de toepassing van het conditionaliteitsmechanisme¹³ dat ingezet wordt om de financiële belangen van de EU te beschermen. De Europese Rekenkamer constateert tekortkomingen in de wijze waarop de Europese Commissie de processen en afwegingen vastlegt, die al dan niet tot het nemen van een financiële maatregel leiden. De Europese Commissie zou haar interne besluitvormingsproces transparanter moeten maken. Ook suggereert de Europese Rekenkamer dat het rechtsstaatsrapport gebaat zou zijn bij een kwantitatief instrument, bijvoorbeeld een scoreboard, zodat de kwalitatieve keuzes inzichtelijker worden.

Daarnaast is de rechtmatigheid van uitgaven lastig te controleren. De Europese instellingen zijn vrij gesloten en lidstaten geven weinig informatie omdat zij eerstverantwoordelijk zijn voor de controle van hun eigen uitgaven. Om de rechtsstaat goed te kunnen beschermen, zijn duidelijke standaarden nodig die nu ontbreken. Zware schendingen zijn goed te zien, maar er is een grote grijze zone van wetten of situaties waar niemand tegen op kan treden omdat er geen duidelijk kader is, aldus de Europese Rekenkamer.

Naar aanleiding van het vrijgeven van 10 miljard euro Europese fondsen aan Hongarije in december 2023, vlak voor de Europese Raad waarin belangrijke besluiten over steun aan Oekraïne werden genomen, twijfelde het Europees Parlement openlijk over de rechtmatigheid van deze beslissing, die volgens de Commissie zelf goed te verantwoorden was. Het Europees Parlement is van mening dat de Europese Commissie wat betreft het inhouden en vrijgeven van Europese fondsen niet transparant te werk gaat en onvoldoende onderbouwing geeft. Dit bemoeilijkt de controlerende taak van het EP. Het EP is een rechtszaak tegen dit besluit van de Europese Commissie voor het EHJ gestart¹⁴

Suggesties om het rechtsstaatinstrumentarium te verbeteren

Er zijn door de geraadpleegde experts en in het rondetafelgesprek uiteenlopende suggesties gedaan hoe het beschikbare rechtsstaatinstrumentarium te verbeteren. Deze worden hieronder weergegeven zonder nadere uitwerking of afwegingen. Sommige genoemde ontwikkelingen zijn al in gang gezet.

Artikel 7-procedure

- Zowel het vereiste van viervijfde meerderheid om gevaar op ernstige schending van de rechtsstaat vast te stellen op basis van Artikel 7-lid 1, als het vereiste te stemmen op basis van unanimititeit voor het constateren van het bestaan van die schending (Artikel 7-lid 2) zijn te hoog.
- Er zouden meer deadlines in de Artikel 7-procedure moeten worden ingebouwd, met automatische sancties vijf jaar na het starten van de Artikel 7-procedure.

¹³ *De rechtsstaat in de EU. Een verbeterd kader voor de bescherming van de financiële belangen van de EU, maar risico's blijven bestaan*, Europese Rekenkamer, speciaal verslag 03, 2024

¹⁴ Op 11 maart 2024 nam de Commissie JURI van het EP dit besluit, zie www.europarl.europa.eu bij de commissie JURI.

- De Raad zou de mogelijkheid moeten krijgen tot het instellen van sanctiemaatregelen die op ad hoc basis kunnen worden ingezet.

Inbreuk- en juridische procedures

- De Europese Commissie zou al in een vroeg stadium moeten starten met inbreukprocedures tegen wetten van lidstaten die duidelijk de principes van de rechtsstaat niet in acht nemen.
- Lidstaten moeten zich vaker aansluiten bij deze inbreukprocedures om de Commissie te steunen en zo politiek gewicht te geven aan de zaak die de Commissie aanspant.
- Vier Europese rechterlijke organisatie hebben een rechtszaak aanhangig gemaakt bij het EHJ (nummer C-555/24) waarin zij de bevoegdheid vragen om tegen de Commissie en de Raad te kunnen procederen, indien wezenlijke schendingen van de onafhankelijkheid van nationale rechters niet aangepakt worden met inbreukprocedures of met de toepassing van het conditionaliteitsinstrument.

Rechtsstaatrapport

- Er zou meer nuance en transparantie moeten komen in het rechtsstaatrapport, waarbij steeds zou moeten worden genoemd hoe ernstig de schending is op basis van een scoreboard. Een kwantitatief instrument dat de kwalitatieve keuzes inzichtelijk maakt.
- De aanbevelingen moeten specifiek zijn, aan termijnen gebonden en de te behalen standaarden moeten worden vastgesteld.
- In plaats van de Europese Commissie zou een onafhankelijke commissie van experts de analyses moeten uitvoeren.
- De aanbevelingen leggen geen direct verband tussen de art 7-procedure of de inbreukprocedures.

Plannen van de Commissie ter verbetering van het rechtsstaatrapport:

- In de toekomst zal het verslag over de rechtsstaat verder worden uitgebreid met een interne markt dimensie, om daarbij in te gaan op rechtsstatelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op ondernemingen, in het bijzonder kleine en middelgrote ondernemingen, die grensoverschrijdend actief zijn.
- Voor de Commissie moet de eerbiediging van de rechtsstaat een absolute voorwaarde zijn om in aanmerking te komen voor EU-financiering. Daarom zal een nauwer verband worden gelegd tussen het verslag over de rechtsstaat en de bijbehorende aanbevelingen en financiering in het kader van de EU begroting.

Conditionaliteit van de EU-fondsen

- Stroomlijning van de verschillende instrumenten moet plaats vinden in het aankomende MFK. De systematiek moet helder en transparant zijn zodat beslissingen van de Commissie boven alle twijfel verheven zijn.

Plannen van Commissie en lidstaten:

- De Europese Commissie is voornemens bij het nieuwe MFK een nauwer verband te leggen tussen het eerbiedigen van de rechtsstaat en financiering in het kader van de EU-begroting: het moet een voorwaarde zijn om in aanmerking te komen voor EU-fondsen.
- De Zweedse en Finse Ministers van Europese Zaken hebben in een brief op 23 september 2024 voorstellen aan de Raad gedaan voor het versterken van de relatie tussen rechtsstatelijkheid en de conditionaliteit van Europese fondsen. Ze stellen voor om rechtsstaatconditionaliteit te koppelen aan alle EU-financieringsprogramma's. Naast het algemene conditionaliteitsmechanisme moet een alomvattende aanpak worden toegepast op uitgavenprogramma's. Een efficiënte aanpak moet worden gezocht om financiering te koppelen aan voorwaarden van de rechtsstaat en noodzakelijke hervormingen. Ook

zouden beide landen de verordening gemeenschappelijke bepalingen, die nu van toepassing is op enkele cohesiefondsen breder toepasbaar willen maken, bijvoorbeeld voor de landbouwmiddelen.¹⁵

4. Aanbevelingen

Het rapporteurschap en de verrichte activiteiten hebben bruikbare kennis en inzichten opgeleverd over het functioneren van het rechtsstaatmechanisme in de praktijk en suggesties voor de aanscherping van het bestaande instrumentarium. Om effectief te zijn is het van belang dat er bij rechtsstatelijk afglijden in een zo vroeg stadium met een zo breed mogelijk scala aan instrumenten wordt ingegrepen, en dat alle actoren die hierbij een rol spelen hun verantwoordelijkheid nemen. Daarbij is het van belang dat de Commissie als hoedster van de Verdragen zo transparant mogelijk en onpartijdig optreedt. Lidstaten, het Europees Parlement en nationale parlementen moeten actief zijn in de politieke dialoog door de staatsrechtelijke problemen te bespreken in hun contacten met de landen die het betreft. Deze politieke druk blijft nodig, naast het gebruik van de preventieve, juridische en financiële instrumenten.

De bevindingen leiden tot de volgende aanbevelingen van de rapporteurs aan de Commissie Europese Zaken:

- De commissie wordt aanbevolen het rapporteurschap met een nieuwe invalshoek voort te zetten, om de kennis van de thematiek te blijven verdiepen en actualiseren.
- De voorgenomen werkbezoeken van de commissie Europese Zaken aan Hongarije, Polen en Slowakije zijn in dit kader zeer waardevol omdat het gelegenheid biedt tot een rechtstreekse dialoog en gedachtenwisseling.
- Aanbevolen wordt dat de commissie, om grip te houden op dit belangrijke thema, elk jaar een commissiedebat over het Rechtsstaatrapport voert met de Minister van Buitenlandse Zaken.
- De commissie kan de opgehaalde suggesties tot verbetering van het rechtsstaatinstrumentarium gebruiken in debatten met de regering als dit aan de orde is speelt.
- Ook kunnen Leden van commissie in hun bilaterale contacten met volksvertegenwoordigers uit andere landen rechtsstatelijke problemen bespreekbaar maken, bijvoorbeeld in COSAC-verband.

De rapporteurs,
Van Campen
Kahraman

¹⁵ Brief is vindbaar op de regeringswebsites van Zweden en Finland. Zie ook artikel Sweden and Finland want to tie EU farm subsidies to rule of law | Euronews.

A. Overzicht van gevoerde gesprekken

	Expert(s)	Hoofdonderwerp van gesprek
	Voorzitter van de commissie EUZA van de Duitse Bundestag	– Ervaringen van de Duitse delegatie van werkbezoek aan Hongarije
2	Rechtsstaat expert bij de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU	– Rechtsstaatinstrumenten in Duitsland – De Europese rechtsstaatinstrumenten en op welke wijze ze worden ingezet
3	Senior fellow, German Marshall Fund	– Geschiedenis en huidige stand van zaken van de democratische terugval in Midden- en Oost-Europa – Rechtsstaatsituatie in Hongarije
4	Expert Via Iuris, partnerorganisatie van het Netherlands Helsinki Instituut in Slowakije	– Rechtsstaatsituatie in Slowakije
Werkbezoek Brussel		
5	Lid Europese Rekenkamer Leider van het onderzoek «De rechtsstaat in de EU»	– Toelichting rapport over de effectiviteit van het conditionaliteitsmechanisme – Rol van nationale parlementen
6	Lid van Kabinet Jourová, Eurocommissaris Waarden en Transparantie (Vervangt tijdelijk Eurocommissaris Reynders, Justitie)	– Stand van zaken Artikel 7-procedure – Inzet van rechtsstaatinstrumenten door de Europese Commissie
7	Lid Europees Parlement, rapporteur Rechtsstaatrapport 2023	– Rechtsstaatrapport en -dialoog – Politieke processen achter de schermen
8	Directeur Rechtsstaat, Fundamentele Rechten en Democratie van DG-Justitie	– Rechtsstaatrapport 2024 – Inzet rechtsstaatinstrumenten door de Europese Commissie

B. Rondetafelgesprek Rechtsstatelijke ontwikkelingen in de EU

Op 23 oktober 2024 vond het rondetafelgesprek over rechtsstatelijke ontwikkelingen in de Europese Unie plaats¹⁶. Aanleiding was jaarlijkse rechtsstaatrapport van de Europese Commissie. Ingegaan werd op de stand van zaken van de rechtsstaat in de EU, en op de effectiviteit van het rechtsstaatinstrumentarium. De door de deelnemers ingediende position papers zijn raadpleegbaar via de website van de Tweede Kamer.¹⁷

Nicolaas Bel (Europees ambtenaar, DG Justitie), licht toe dat sinds 2020 de Europese Commissie een verslag uitbrengt over de rechtsstatelijke ontwikkelingen in de lidstaten en de EU in haar geheel. Belangrijke nationale ontwikkelingen, zowel positieve als negatieve, worden zorgvuldig beoordeeld met betrekking tot vier kerngebieden: het justitieel stelsel, corruptiebestrijding, mediapluriformiteit en -vrijheid; en institutionele controles en waarborgen. Sinds twee jaar bevat het rapport ook aanbevelingen aan de lidstaten. In het rechtsstaatrapport 2024 zijn ook een aantal kandidaat-lidstaten opgenomen. Het rapport wordt opgesteld volgens een duidelijke methodologie. Input wordt ingewonnen door vragenlijsten aan een groot aantal actoren in de lidstaten, waarna gesprekken met de Europese Commissie volgen. In totaal zijn dat zo'n 600 gesprekken. Het concept-rapport wordt vooraf altijd gedeeld met de lidstaten om de feitelijke onjuistheden eruit te filteren. De rapporten brengen een dialoog tussen de Commissie en de lidstaat, tussen de lidstaten onderling en met parlementen en het Europees Parlement op gang.

¹⁶ Rondetafelgesprek rechtsstatelijke ontwikkelingen, 23 oktober 2024, activiteitnummer 2024A06341

¹⁷ Position paper Europese Commissie/N. Bel, zaak 2024Z16168, Position papers K. Sterk, zaak 2024Z15942 + 2024Z15943, position paper M. Luining, zaak 2024Z16236, nagezonden position paper R. Lawson, zaak 2024D39673.

Prof. Kees Sterk (Hoogleraar Administration of European Justice, Universiteit van Maastricht, rechter te Breda) geeft aan dat hij al lange tijd goed bekend is met de situatie van de rechtsstaat in Polen, met name de problemen in de rechterlijke macht. Na het aantreden van de regering Tusk december 2023, die zowel een meerderheid heeft in de senaat als in het huis van afgevaardigden, zijn er verbeteringen waar te nemen. Dit proces gaat zeer langzaam omdat President Duda (PiS) wetten kan vetoën en dat ook doet. Het parlement heeft het recht een veto te overstemmen, maar daar is een grotere meerderheid voor nodig dan Tusk heeft. Hierdoor zijn er nog steeds grote problemen in de rechterlijke macht, twee leden van het Pools Constitutioneel Hof zijn bijvoorbeeld onrechtmatig benoemd en de Raad voor de Rechtspraak waar PiS loyalisten zitten benoemt de lagere rechters. De Poolse Minister van Justitie doet zijn best de situatie te verbeteren, maar tot aan de presidentsverkiezingen in augustus 2025, zal de situatie lastig blijven.

Prof. Rick Lawson (Hoogleraar Europees recht, Universiteit Leiden) maakt zich zorgen over de rechtsstatelijke ontwikkelingen in de Europese Unie. Er vindt op dit moment een debat plaats in het Europees Parlement over de moord op een Maltese journalist, meer landen in de EU voeren soortgelijke Russische «foreign agent laws» in: er loopt een inbreukprocedure van de Europese Commissie tegen Hongarije die een dergelijke wet heeft aangenomen. Er gebeurt heel veel, politiek en juridisch, om de principes van de rechtsstaat in de EU te beschermen, omdat dit in het belang is van alle lidstaten. Deze krachtige aanpak is ook te lezen in de Mission letter voor de nieuwe Eurocommissaris voor rechtsstatelijkheid, Michael McGrath. Naast de bekende EU actoren (Commissie, Raad, Hof, EP) is er ook het EU's grondwetsagentschap, dat kan bijdragen aan «evidence based policy advise». Daarnaast is de Raad van Europa uiteraard ook een organisatie die veel bijdraagt aan het respecteren van fundamentele Europese waarden.

Michiel Luining (Onderzoeker EU constitutioneel recht en fundamentele rechten, Universiteit Antwerpen) gaat kort in op de problemen met de rechtsstaat in een aantal landen. In Hongarije is de situatie zeer ernstig. De voorzitter van het Hoge gerechtshof is politicus en nagenoeg alle onafhankelijke instellingen zijn overgenomen door de politiek. Overal zitten vrienden van Orban. De soevereiniteitwet is zeer omstreden en de Europese Commissie voer een inbreukprocedure bij het Europees Hof van Justitie. De Artikel-7 procedure is ingeroepen tegen Hongarije, maar zit vast. Tot aan de nieuwe verkiezingen 2026 zijn er extra bevoegdheden aan de overheid gegeven. In Polen is er nu kans met de nieuwe regering op verbetering. Echter, er bestaan in de praktijk veel conflicten tussen oude en nieuw aangestelde rechters. De rechterlijke macht is zeer gepolitiseerd. In Slowakije lijkt Minister-President Fico zijn land ook te leiden richting de illiberale democratie. Gelukkig bestaat er in de EU een breed gedragen interpretatie van de rechtsstaat. Dit heeft zich steeds verder ontwikkeld door de rechtspraak en in de praktijk. Het is zaak niet mee te gaan in de opstelling van sommige lidstaten om daarmee te marchanderen.

In de hierop volgende gedachtewisseling wordt gesproken over de inzet van de rechtsstaatsinstrumenten in de EU, het voorkomen van schendingen, de rol van de Europese Commissie, conditionaliteit van EU-fondsen, de rol van het EP, en het nut van een Verdragswijziging.

Over de **rechtsinstrumenten** zegt Prof. Sterk dat er in Polen in beginsel niets mis was met de democratische instituties, maar dat een kwaadwillende regering redelijk snel en makkelijk het verschil kan maken. Een preventief instrument is mogelijk de conditionaliteit bij fondsen. Handhaving zou volgens hem juist weg gehouden moeten worden bij de

politiek. Luining merkt op dat de Artikel 7-procedure primair was bedoeld als peer pressure, en dat men dacht dat dit al voldoende zou zijn. Prof. Lawson geeft aan dat de houding ten opzichte van de rechtsstaat bij toetredingen is veranderd; het wordt nu veel serieuzer genomen. Dus dat kan helpen. Wat betreft de inzet van juridische instrumenten, moet dit niet alleen overgelaten worden aan de Commissie en het Hof. Steun vanuit de lidstaten is noodzakelijk. Nederland heeft de goede traditie in het steunen van inbreukprocedures die de Commissie opstart. Een goed voorbeeld is de LHBTQ+ wetgeving, waar 16 lidstaten zich bij hebben gevoegd. Volgens Lawson wordt de Artikel 7-procedure gemankeerd door gebrek aan 4/5 meerderheid.

De Commissie is de hoeder van de Verdragen en die handhavingstaak is volstrekt duidelijk aldus de heer Bel. Het in kaart brengen van rechtsstaatsituatie als start van een dialoog met lidstaten en tussen lidstaten is de eerste en idealiter de belangrijkste stap. Over de inbreukprocedures merkt hij op dat het inderdaad belangrijk is dat lidstaten zich voegen bij procedures die rechtsstatelijkheid raken omdat dit een belangrijk politiek signaal is. De Artikel 7-procedure heeft enige preventieve werking omdat lidstaten het zeer vervelend vinden om in het strafbankje te zitten. Het handhaven van de rechtsstaat is vooral een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle lidstaten, alle Europese instellingen en maatschappelijke organisaties. Voor de Commissie is het van belang alle lidstaten op dezelfde manier te behandelen. De Commissie heeft de Artikel 7-procedure tegen Polen gestaakt omdat Polen met een Actieplan is gekomen met concrete voorstellen en dit de «dreiging van schending» heeft weggenomen.

Hoe wordt er gedacht over de **conditionaliteit bij EU fondsen**? Er zijn plannen om deze breder in te zetten in het aankomende MFK. De heer Luining vindt dit voorstel een goed idee. Op dit moment is de conditionaliteit versnipperd opgezet (drie instrumenten) en vooral gebruikt om corruptie aan te pakken. De conditionaliteit bij het Coronaherstelfonds is dan weer anders, omdat hier wordt gekeken naar de hervorming van nationale instituties. Het algemene beeld wat oprijst is verward en slecht voor de beeldvorming omdat het willekeurig suggereert. Prof. Sterk ondersteunt ook dit nieuwe plan. Het is op zich goed idee, maar het zou geen vierde definitie of regime moeten worden. Juist de stroomlijning van de financiële instrumenten is belangrijk. Op dit moment heeft de Commissie grote discretionaire bevoegdheid. Het zou beter zijn als die kleiner en duidelijk gedefinieerd is. De Commissie zou ook beter kunnen toezien dat de besluiten van het EHJ ten uitvoer worden gebracht. Volgens Prof. Lawson bevat de Mission Letter aan de Eurocommissaris duidelijke aanwijzingen. Hij verwacht dat de discussie hierover verder zal politiseren, omdat er zoveel geld mee is gemoeid. Daarom is het des te belangrijker dat de systematiek van de Commissie boven alle twijfel verheven is. In het verleden was er ooit sprake van extern adviserend panel van deskundigen voor de Commissie in de conditionaliteitsvoorziening van het Herstel- en Veerkracht fonds. Dat zou een optie kunnen zijn. De heer Bel merkt op dat er veel ervaring is opgedaan met de conditionaliteit bij EU-fondsen de laatste jaren en dat het werkt. Deze ervaring zal meegenomen worden in het aankomende MFK. De Commissie neemt beslissingen in lijn met de regelgeving, na objectieve beoordeling.

Over de mogelijkheden die het **Europees Parlement** heeft zegt Prof. Lawson dat de nieuwe leden van het EP zich nog moet bewijzen hoe hard ze zich willen inzetten voor de rechtsstaat. Dit hangt af van de politieke stroming. De heer Luining vult aan dat het EP de Commissie ter verantwoording kan roepen, maar dat er ook grenzen zijn aan wat de Commissie

kan bereiken in het binnenlands beleid van lidstaten. De Commissie heeft vooral invloed op handhaving van Europese regels en de financiële middelen. Hierdoor heeft Slowakije bijvoorbeeld voor de Europese eisen extra zijn best gedaan te voldoen, maar gaat het land door het aannemen van nationale wetgeving, waardoor Fico zelf buiten schot blijft en niet aangepakt kan worden.

Tot slot wordt er gesproken of er Verdragswijzigingen nodig zouden zijn. Prof. Lawson ziet niets in Verdragswijziging. De heer Luining is van mening dat in secundaire wetgeving nog meer geregeld zou kunnen worden. Ook prof. Sterk brengt in dat alle normen en beginselen al in de Verdragen vastliggen. Het zou jammer zijn de politieke energie in een Verdragswijziging te stoppen. Het is belangrijk de waarden steeds concreter te maken en de discretionaire bevoegdheid van de Commissie bij de handhaving in te perken. Op dit moment zijn de brede waarden uit het Verdrag in de praktijk nog vrij onbepaald, maar in jurisprudentie van bijvoorbeeld de Raad van Europa wel ingeperkt.