



Straatsburg, 11.3.2014
COM(2014) 158 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat

INHOUDSTAFEL

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat

1.	Inleiding	2.
2.	Waarom de rechtsstaat van fundamenteel belang is voor de EU	3.
3.	Waarom een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat.....	5.
4.	Hoe het nieuwe EU-kader voor de rechtsstaat zal werken.....	6.
4.1.	Waardoor wordt het nieuwe EU-kader voor de rechtsstaat in werking gesteld.....	6.
4.2.	Het EU-kader voor de rechtsstaat als een proces van drie fasen.....	7.
5.	Conclusie.....	9.

1. INLEIDING

De rechtsstaat is de ruggengraat van iedere moderne constitutionele democratie. Het is een van de fundamentele beginselen die voortkomen uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van alle lidstaten van de EU en is, als zodanig, een van de belangrijkste waarden waarop de Unie is gebaseerd. Dit wordt in herinnering geroepen door artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) alsook door de preambules van het Verdrag en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Dit is ook de reden waarom, krachtens artikel 49 VEU, eerbiediging van de rechtsstaat een voorwaarde voor toetreding tot de EU is. De rechtsstaat is samen met democratie en mensenrechten tevens een van de pijlers van de Raad van Europa en wordt onderschreven in de preambule van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)¹.

Wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten van de EU en hun respectieve rechtsstelsels vormt het fundament van de Unie. De manier waarop het rechtsstaatsbeginsel op nationaal niveau ten uitvoer wordt gelegd, speelt in dit verband een cruciale rol. Het vertrouwen van alle burgers en nationale autoriteiten van de EU in de werking van de rechtsstaat is met name van essentieel belang voor de verdere ontwikkeling van de EU tot "een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen"². Dit vertrouwen zal alleen worden opgebouwd en blijven bestaan als de rechtsstaat in alle lidstaten wordt geëerbiedigd.

De verschillende grondwetten en rechtsstelsels van de EU-lidstaten zijn, in principe, adequaat ontworpen en uitgerust om burgers te beschermen tegen een eventuele bedreiging voor de rechtsstaat. Echter, recente gebeurtenissen in enkele lidstaten hebben aangetoond dat een verzuim om de rechtsstaat te eerbiedigen en, bijgevolg, ook een verzuim om de fundamentele waarden te eerbiedigen die de rechtsstaat beoogt te beschermen, aanleiding voor ernstige bezorgdheid kan zijn. Tijdens deze gebeurtenissen was er een duidelijk verzoek van het algemene publiek aan de EU, en in het bijzonder aan de Commissie, om actie te ondernemen. Daarbij zijn resultaten bereikt. Echter, de Commissie en de EU moesten zich op ad-hocoplossingen verlaten, omdat de huidige EU-mechanismen en -procedures niet altijd geschikt waren om een doeltreffende en tijdige respons op bedreigingen voor de rechtsstaat te waarborgen.

De Commissie is de hoedster van de Verdragen en heeft de verantwoordelijkheid om te waarborgen dat de waarden waarop de EU gegrondvest is, worden geëerbiedigd en om het algemene belang van de Unie te beschermen. De Commissie moet in dit verband derhalve een actieve rol op zich nemen³. In september 2012 zei voorzitter Barroso in zijn jaarlijkse State of the Union ten overstaan van het Europees Parlement: "Wij hebben een bredere waaier van instrumenten nodig – die ons meer keuze geeft dan alleen tussen de 'soft power' van politieke overreding en de 'nucleaire optie' van artikel 7 van het Verdrag". In zijn toespraak het jaar daarop zei hij: "De ervaring heeft het nut aangetoond van de rol van de Commissie als onafhankelijke en objectieve scheidsrechter. Deze ervaring moet worden geconsolideerd door

¹ Zie de Preambule van het EVRM en artikel 3 van het Statuut van de Raad van Europa (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>).

² Zie artikel 3, lid 2, VEU en artikel 67 VWEU.

³ Zie de toespraak van vicevoorzitter Reding, Commissaris van de EU voor Justitie, "The EU and the Rule of Law – What next?" (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm).

middel van een breder kader [...]. De Commissie zal hierover een mededeling opstellen. Ik ben van mening dat dit debat fundamenteel is voor ons idee van Europa."⁴

In juni 2013 benadrukte de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken dat "eerbiediging van de rechtsstaat een voorwaarde is voor de bescherming van de grondrechten" en verzocht de Raad de Commissie om "het debat over de mogelijke noodzaak van en vorm van een collaboratieve en systematische methode om deze kwesties aan te pakken verder uit te werken overeenkomstig de Verdragen". In april 2013 hield de Raad Algemene Zaken een uitvoerig debat over het onderwerp⁵.

In juli 2013 vroeg het Europees Parlement dat "geregeld wordt beoordeeld of alle lidstaten de fundamentele waarden van de Unie blijven eerbiedigen en de vereisten van democratie en de rechtsstaat blijven naleven"⁶.

Deze mededeling is bedoeld als antwoord op deze verzoeken. Op basis van de ervaring van de Commissie, het interinstitutionele debat en brede raadplegingen⁷ wordt in de mededeling een nieuw kader vastgesteld om een doeltreffende en samenhangende bescherming van de rechtsstaat in alle lidstaten te waarborgen. Het is een kader dat bedoeld is om een situatie aan te pakken en op te lossen waarin er een systemische bedreiging voor de rechtsstaat bestaat.⁸

Het kader beoogt toekomstige bedreigingen voor de rechtsstaat weg te nemen, voordat de voorwaarden voor de inwerkingtreding van de in artikel 7 VEU vastgestelde mechanismen zijn vervuld. Het is derhalve bedoeld om een lacune te vullen. Het is geen alternatief voor, maar een procedure die voorafgaat aan de in artikel 7 VEU vastgestelde mechanismen en die deze aanvult. Het kader laat ook de bevoegdheden van de Commissie onverlet om specifieke situaties die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, te behandelen met gebruikmaking van inbreukprocedures ingevolge artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

⁴ Zie http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm

⁵ In maart 2013 hebben de ministers van Buitenlandse Zaken van Denemarken, Finland, Duitsland en Nederland opgeroepen tot meer Europese beschermingsmaatregelen om de eerbiediging van fundamentele waarden van de Unie in de lidstaten te waarborgen. Zie voor de discussie in de Raad Algemene Zaken http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf. Zie voor de conclusies van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf

⁶ Zie de resoluties van het EP waarin aan de EU-instellingen diverse aanbevelingen worden gedaan inzake de bescherming van artikel 2 VEU (het door Rui Tavares opgestelde verslag van 2013 en de door Louis Michel en Kinga Göncz opgestelde verslagen van 2014 - <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/libe/reports.html>).

⁷ Tijdens de Assises de la Justice, een conferentie op hoog niveau over de toekomst van de rechtspraak in de EU in november 2013 waaraan werd deelgenomen door meer dan 600 belanghebbenden, was een sessie specifiek gewijd aan het onderwerp "Naar een nieuw rechtsstaatmechanisme". Voor en na de conferentie werd een uitnodiging tot het indienen van ideeën georganiseerd, naar aanleiding waarvan talrijke schriftelijke bijdragen werden ingediend (zie http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/contributions_en.htm).

⁸ Zoals voorzitter Barroso benadrukte in zijn State of the Union van september 2013, wordt het kader "gebaseerd op het beginsel van gelijkheid tussen de lidstaten en [moet er] alleen een beroep [op] worden gedaan bij een ernstige, fundamentele bedreiging van de rechtsstaat, waarvoor van tevoren criteria moeten worden vastgesteld" (zie http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm).

Vanuit een breder Europees standpunt gezien is het kader bedoeld om bij te dragen aan het bereiken van de doelstellingen van de Raad van Europa, onder meer op basis van de deskundigheid van de Europese Commissie voor democratie middels het recht (Commissie van Venetië)⁹.

2. WAAROM DE RECHTSSTAAT VAN FUNDAMENTEEL BELANG IS VOOR DE EU

Het beginsel van de rechtsstaat is in toenemende mate een dominant organisatiemodel geworden van modern constitutioneel recht en internationale organisaties (met inbegrip van de Verenigde Naties en de Raad van Europa) om de uitoefening van overheidsbevoegdheden te reguleren. Het waarborgt dat alle overheidsbevoegdheden worden uitgeoefend binnen de beperkingen die daaraan zijn gesteld door de wet, overeenkomstig de waarden van democratie en grondrechten en onder het toezicht van onafhankelijke en onpartijdige rechters.

De precieze inhoud van de beginselen en normen die uit het rechtsstaatsbeginsel voortvloeien, kunnen variëren op nationaal niveau, afhankelijk van het constitutionele systeem van iedere lidstaat. Niettemin wordt door jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie ("het Hof van Justitie") en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens evenals door de Raad van Europa opgestelde documenten, die steunen op de deskundigheid van de Commissie van Venetië, voorzien in een niet-uitputtende lijst van deze beginselen en wordt hierdoor de betekenis van de rechtsstaat in essentie gedefinieerd als een gemeenschappelijke waarde van de EU overeenkomstig artikel 2 VEU.

Deze beginselen zijn onder meer **legaliteit**, die een transparant, aansprakelijk, democratisch en pluralistisch proces voor de vaststelling van wetgeving vooropstelt; **rechtszekerheid**; **verbod van willekeur van de uitvoerende macht**; **onafhankelijke en onpartijdige rechters**; **onafhankelijke en doeltreffende rechterlijke toetsing**, met inbegrip van de **eerbiediging van de grondrechten**; en **gelijkheid voor de wet**¹⁰.

Zowel het Hof van Justitie als het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft bevestigd dat deze beginselen niet zuiver formele en procedurele vereisten zijn. Ze zijn het instrument waarmee de inachtneming en eerbiediging van de democratie en mensenrechten worden gewaarborgd. De rechtsstaat is derhalve een constitutioneel beginsel met zowel formele als materiële componenten¹¹.

⁹ De Commissie van Venetië, die officieel de Europese Commissie voor democratie middels het recht wordt genoemd, is het adviesorgaan van de Raad van Europa inzake constitutionele aangelegenheden (zie http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation).

¹⁰ Zie bijlage I voor een overzicht van de relevante jurisprudentie inzake de rechtsstaat en de beginselen die aan de rechtsstaat verbonden zijn.

¹¹ Het Hof van Justitie verwijst niet naar de rechtsstaat als slechts een formele en procedurele vereiste, maar benadrukt tevens het belang ervan door te verduidelijken dat een "rechtsgemeenschap" betekent dat de EU-instellingen onderworpen zijn aan toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met niet alleen het Verdrag, maar ook met "de algemene rechtsbeginselen en de grondrechten" (zie onder meer zaak C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, Jurispr. 2002, blz. I-06677, punten 38 en 39; gevoegde zaken C-402/05 P en C-415/05 P, Kadi, Jurispr. 2008, blz. I-06351, punt 316). Dit is tevens bevestigd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat de rechtsstaat een materiële aard geeft door vast te stellen dat het een concept is dat inherent is aan alle artikelen van het EVRM (zie bijvoorbeeld EHRM, Stafford/Verenigd Koninkrijk, 28 mei 2001, punt 63). Benadrukt moet worden dat het Hof in de Franse versie niet alleen de termen "pre-eminence du droit" gebruikt, maar ook "Etat de droit".

Dit betekent dat de eerbiediging van de rechtsstaat onlosmakelijk verbonden is met eerbiediging van de democratie en de grondrechten: er kan geen democratie zijn en eerbiediging van de grondrechten zonder eerbiediging van de rechtsstaat en vice versa. Grondrechten zijn alleen effectief als ze in rechte inroepbaar zijn. Democratie wordt beschermd als de fundamentele rol van de rechterlijke macht, met inbegrip van grondwettelijke hoven, erin slaagt de vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vereniging en de naleving van de regels die het politieke en electorale proces beheersen, te waarborgen.

Binnen de EU is de rechtsstaat van bijzonder groot belang. Eerbiediging van de rechtsstaat is niet alleen een essentiële voorwaarde voor de bescherming van alle fundamentele waarden die in artikel 2 worden opgesomd, maar is tevens een essentiële voorwaarde voor de inachtneming van alle rechten en plichten die voortvloeien uit de Verdragen en het internationale recht. Het vertrouwen van alle EU-burgers en nationale autoriteiten in de rechtsstelsels van alle andere lidstaten is van cruciaal belang voor de werking van de gehele EU als "een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen". Op dit moment moet een besluit van een nationale rechtbank inzake civiel- en handelsrechtelijke aangelegenheden automatisch worden erkend en gehandhaafd in een andere lidstaat en moet een Europees aanhoudingsbevel dat in de ene lidstaat voor een beweerdelijke crimineel is uitgevaardigd, als zodanig worden uitgevoerd in een andere lidstaat¹². Dit zijn duidelijke voorbeelden van waarom het voor alle lidstaten aanleiding voor bezorgdheid zou moeten zijn, als de rechtsstaat niet volledig wordt geëerbiedigd in één lidstaat. Om deze reden heeft de EU groot belang bij het waarborgen en versterken van de rechtsstaat in de gehele Unie.

3. WAAROM EEN NIEUW EU-KADER VOOR HET VERSTERKEN VAN DE RECHTSSTAAT

In gevallen waarin de mechanismen die op nationaal niveau zijn vastgesteld om de rechtsstaat te beschermen, niet langer doeltreffend werken, bestaat er een systemische bedreiging voor de rechtsstaat en, bijgevolg, voor de werking van de EU als een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen. In dergelijke situaties moet de EU optreden om de rechtsstaat te beschermen als een gemeenschappelijke waarde van de Unie.

Echter, de ervaring heeft aangetoond dat een systemische bedreiging voor de rechtsstaat in de lidstaten niet in alle omstandigheden doeltreffend kan worden aangepakt met de instrumenten die momenteel op het niveau van de Unie beschikbaar zijn.

Het optreden van de Commissie om **inbreukprocedures** in te leiden, op grond van **artikel 258 VWEU**, is een belangrijk instrument gebleken voor het aanpakken van bepaalde zorgwekkende kwesties op het gebied van de rechtsstaat¹³. Echter, inbreukprocedures kunnen uitsluitend door de Commissie worden ingeleid in gevallen waarin deze kwesties tegelijkertijd ook een inbreuk zijn op een specifieke bepaling van het Unierecht.¹⁴

¹² Zie zaak C-168/13, Jeremy F/Premier Ministre, nog niet gepubliceerd, punten 35 en 36.

¹³ Zie bijvoorbeeld de zaken C-286/12, Commissie/Hongarije, nog niet gepubliceerd (gelijke behandeling met betrekking tot het verplichte pensioen van rechters en openbare aanklagers); C-518/07, Commissie/Duitsland, Jurispr. 2010, blz. I-01885 en C-614/10, Commissie/Oostenrijk, nog niet gepubliceerd (onafhankelijkheid van gegevensbeschermingsautoriteiten).

¹⁴ Het optreden van de Commissie om naleving van het Handvest van de grondrechten te waarborgen, illustreert deze juridische beperking, die afkomstig is uit het Verdrag zelf. Zoals uitgelegd in haar mededeling "Strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten door de Europese Unie" van 19 oktober 2010 (COM(2010) 573 definitief), is de Commissie vastbesloten om alle middelen die haar ter beschikking staan, te gebruiken om te waarborgen dat het Handvest volledig wordt geëerbiedigd door de lidstaten. Dit heeft in het bijzonder betrekking op artikel

Er zijn zorgwekkende situaties die buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen en derhalve niet kunnen worden beschouwd als een inbreuk op verplichtingen uit hoofde van de Verdragen, maar die wel een systemische bedreiging voor de rechtsstaat vormen. Op deze situaties kunnen de **preventie- en sanctiemechanismen waarin artikel 7 VEU voorziet**, van toepassing zijn. De Commissie is een van de actoren die uit hoofde van het Verdrag de bevoegdheid hebben om een met redenen omkleed voorstel tot inwerkingstelling van deze mechanismen in te dienen. Artikel 7 VEU is bedoeld om te waarborgen dat alle lidstaten de gemeenschappelijke waarden van de EU eerbiedigen, met inbegrip van de rechtsstaat. De werkingssfeer van het artikel is niet beperkt tot gebieden die onder het Unierecht vallen, maar geeft de EU de bevoegdheid om in te grijpen met het doel de rechtsstaat te beschermen, ook op gebieden waarop lidstaten autonoom handelen. Zoals wordt uitgelegd in de mededeling van de Commissie over artikel 7 VEU, is dit gerechtvaardigd door het feit dat "bij een schending van de fundamentele waarden door een lidstaat die ernstig is in de zin van artikel 7 van het VEU, [...] immers het risico [bestaat] dat de fundamenten van de Unie en het vertrouwen tussen haar leden worden ondermijnd, ongeacht op welk gebied de schendingen begaan zijn"¹⁵.

Evenwel kan het preventiemechanisme van artikel 7, lid 1, VEU enkel in werking worden gesteld ingeval er "duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending" en het sanctiemechanisme van artikel 7, lid 2, VEU uitsluitend in geval van een "ernstige en voortdurende schending van de in artikel 2 bedoelde waarden door een lidstaat". De drempels voor het in werking stellen van beide mechanismen van artikel 7 zijn zeer hoog en onderstrepen dat deze mechanismen bedoeld zijn om gebruikt te worden in laatste instantie.

Recente ontwikkelingen in enkele lidstaten hebben aangetoond dat deze mechanismen niet altijd geschikt zijn om snel te reageren op gevaren voor de rechtsstaat in een lidstaat.

Er zijn derhalve situaties waarin bedreigingen voor de rechtsstaat niet doeltreffend kunnen worden aangepakt met bestaande instrumenten¹⁶. Een **nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat** als een essentiële gemeenschappelijke waarde van de EU is nodig als aanvulling op de inbreukprocedures en de mechanismen van artikel 7 VEU. Het kader zal een aanvulling vormen op de mechanismen die op het niveau van de Raad van Europa reeds zijn ingevoerd ter bescherming van de rechtsstaat¹⁷. Het weerspiegelt de doelstellingen van de EU

47 van het Handvest, dat bepaalt dat eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten zijn geschonden, recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte voor een onafhankelijk gerecht. Echter, de Commissie kan dit doen ten opzichte van de lidstaten, "uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen", zoals uitdrukkelijk is bepaald in artikel 51 van het Handvest. Zie bijvoorbeeld zaak C-87/12, Kreshnik Ymeraga en anderen/Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, nog niet gepubliceerd, C-370/12 Thomas Pringle/Government of Ireland, Ireland and The Attorney General, nog niet gepubliceerd en C-617/10, Åklagaren/Hans Åkerberg Fransson, nog niet gepubliceerd.

¹⁵ Mededeling van de Commissie van 15 oktober 2003: Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest, COM(2003) 606 definitief.

¹⁶ In enkele gevallen kunnen systemische tekortkomingen met betrekking tot de rechtsstaat worden aangepakt met gebruikmaking van de mechanismen voor samenwerking en toetsing op basis van de toetredingsakten voor Roemenië en Bulgarije. Echter, deze mechanismen, die hun grondslag rechtstreeks in het primaire Unierecht hebben, hebben betrekking op situaties voorafgaande aan de toetreding en derhalve op overgangssituaties. Ze zijn daarom niet geschikt voor het aanpakken van een bedreiging voor de rechtsstaat in *alle* lidstaten van de EU.

¹⁷ Artikel 8 van het statuut van de Raad van Europa bepaalt dat indien een lidstaat een "ernstige inbreuk heeft gepleegd" op de beginselen van de rechtsstaat en de mensenrechten, de rechten van die lidstaat op vertegenwoordiging kunnen worden opgeschort en dat de lidstaat zelfs van het lidmaatschap van de

op het gebied van zowel de bescherming van haar fundamentele waarden als het bereiken van een grotere mate van wederzijds vertrouwen en integratie in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen.

Door het vaststellen van een nieuw kader voor het versterken van de rechtsstaat streeft de Commissie ernaar duidelijkheid te scheppen en de voorspelbaarheid te vergroten van de maatregelen die zij in de toekomst mogelijk zal moeten treffen en tegelijkertijd te waarborgen dat alle lidstaten gelijk worden behandeld. Op basis van deze mededeling is de Commissie bereid om deze kwesties verder te bespreken met de lidstaten, de Raad en het Europees Parlement.

4. HOE HET NIEUWE EU-KADER VOOR DE RECHTSSTAAT ZAL WERKEN

Het doel van het kader is om de Commissie in staat te stellen een oplossing te vinden met de betrokken lidstaat om te voorkomen dat een systemische bedreiging voor de rechtsstaat in die lidstaat ontstaat die zich zou kunnen ontwikkelen tot een "duidelijk gevaar voor een ernstige schending" in de zin van artikel 7 VEU, wat zou vereisen dat de in dat artikel voorziene mechanismen in werking worden gesteld.

Om de gelijke behandeling van de lidstaten te waarborgen, zal het kader op dezelfde wijze op alle lidstaten van toepassing zijn op basis van dezelfde criteria voor wat als een systemische bedreiging voor de rechtsstaat wordt aangemerkt.

4.1. Waardoor wordt het nieuwe EU-kader in werking gesteld

Het kader zal in werking worden gesteld in situaties waarin de autoriteiten van een lidstaat maatregelen treffen of situaties gedogen die een groot risico inhouden van een systematisch en nadelig effect op de integriteit, stabiliteit of de juiste werking van de instellingen en de waarborgingsmechanismen die op nationaal niveau zijn vastgesteld om de rechtsstaat te beschermen.

Het nieuwe EU-kader voor de rechtsstaat is niet ontworpen om in werking te worden gesteld door individuele inbreuken op grondrechten of door een rechterlijke dwaling. Deze kwesties kunnen en moeten worden behandeld door de nationale rechtsstelsels en in de context van de toezichtmechanismen die zijn vastgesteld in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, waarbij alle EU-lidstaten partij zijn.

Het belangrijkste doel van het kader is om een respons te zijn op **bedreigingen voor de rechtsstaat** (zoals gedefinieerd in deel 2) die **een systemisch karakter** hebben¹⁸. De politieke, institutionele en/of rechtsorde van een lidstaat als zodanig, zijn constitutionele structuur, de scheiding der machten, de onafhankelijkheid of onpartijdigheid van de rechterlijke macht of zijn systeem van rechterlijke toetsing met inbegrip van, in voorkomende gevallen, constitutionele rechtspraak moeten bedreigd worden – bijvoorbeeld als gevolg van

Raad van Europa uitgesloten kan worden. Zoals de in artikel 7 VEU vastgestelde mechanismen is dit mechanisme nooit in werking gesteld.

¹⁸ Zie met betrekking tot het begrip "systemische tekortkomingen" wat betreft de eerbiediging van grondrechten bij handelen binnen de werkingssfeer van het Unierecht, bijvoorbeeld, de gevoegde zaken C-411/10 en 493/10, N.S., nog niet gepubliceerd, punten 94 en 106; en zaak C-4/11, Duitsland/Kaveh Puid, nog niet gepubliceerd, punt 36. Zie met betrekking tot het begrip "systemisch" of "structureel" in de context van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens ook de rol van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bij het identificeren van onderliggende systemische problemen, zoals gedefinieerd in de resolutie Res(2004)3 van het Comité van Ministers van 12 mei 2004, on Judgments Revealing an Underlying Systemic Problem, (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257&Lang=fr>).

de invoering van nieuwe maatregelen of wijdverspreide praktijken van overheidsinstanties en het gebrek aan verhaalmogelijkheden bij nationale gerechten. Het kader wordt in werking gesteld in gevallen waarin nationale "rechtsstaatswaarborgen" niet het vermogen lijken te hebben om die bedreigingen op effectieve wijze aan te pakken.

Het kader zou de Commissie niet verhinderen haar bevoegdheden uit hoofde van artikel 258 VWEU te gebruiken in situaties die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, noch zou het verhinderen dat de in artikel 7 VEU vastgestelde mechanismen rechtstreeks in werking worden gesteld, ingeval een plotselinge verslechtering in een lidstaat een krachtigere reactie van de EU vereist¹⁹.

4.2. Het kader als een proces van drie fasen

In gevallen waarin er duidelijke aanwijzingen zijn van een systemische bedreiging voor de rechtsstaat in een lidstaat zal de Commissie een gestructureerde uitwisseling met die lidstaat inleiden. Dit proces is gebaseerd op de volgende beginselen:

- doelgericht streven naar het vinden van een oplossing via een **dialogo** met de betrokken lidstaat;
- waarborgen dat een **objectieve en grondige evaluatie** van de desbetreffende situatie plaatsvindt;
- het beginsel van **gelijke behandeling** van de lidstaten eerbiedigen;
- **snelle en concrete maatregelen** aangeven die genomen zouden kunnen worden om de systematische bedreiging tegen te gaan en het gebruik van de in artikel 7 VEU vastgestelde mechanismen te voorkomen.

Dit proces bestaat, als regel, uit drie fasen: een evaluatie van de Commissie, een aanbeveling van de Commissie en een follow-up van de aanbeveling.

De evaluatie van de Commissie

De Commissie zal alle relevante informatie verzamelen en beoordelen of er duidelijke aanwijzingen zijn van een systemische bedreiging voor de rechtsstaat zoals hierboven beschreven. Deze evaluatie kan gebaseerd zijn op de aanwijzingen die worden ontvangen van beschikbare bronnen en erkende instellingen, met inbegrip van de organen van de Raad van Europa en het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten²⁰.

Indien, als gevolg van deze voorlopige evaluatie, de Commissie van oordeel is dat er inderdaad sprake is van een systemische bedreiging voor de rechtsstaat, zal zij met de betrokken lidstaat een dialoog aangaan door de lidstaat een "rechtsstaatadvies" te sturen, waarin zij haar bezorgdheid onderbouwt en de betrokken lidstaat de mogelijkheid biedt om te reageren. Het advies zou het resultaat kunnen zijn van een uitwisseling van correspondentie en overleg met de relevante autoriteiten en kan, indien van toepassing, gevolgd worden door verdere uitwisselingen.

De Commissie verwacht dat de betrokken lidstaat, in afwachting van de evaluatie door de Commissie, gedurende het gehele proces in overeenstemming met de in het derde lid van artikel 4 VEU vastgestelde **plicht tot loyale samenwerking** medewerking verleent en afziet van het invoeren van onomkeerbare maatregelen met betrekking tot de door de Commissie

¹⁹ Zie ook de mededeling van de Commissie van 15 oktober 2003 (voetnoot 15).

²⁰ Zie in het bijzonder artikel 4, lid 1, onder a), van Verordening (EG) nr. 168/2007 van de Raad tot oprichting van een Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (PB L 53, blz. 1).

aan de orde gestelde kwesties die aanleiding geven tot bezorgdheid. Wanneer een lidstaat verzuimt om in dit proces medewerking te verlenen of het zelfs hindert, zal dit een element zijn dat in aanmerking wordt genomen bij het beoordelen van de ernst van de bedreiging.

In deze fase van het proces zal, hoewel het inleiden van de evaluatie door de Commissie en het versturen van haar advies bekend zal worden gemaakt door de Commissie, als regel de inhoud van de uitwisselingen met de betrokken lidstaat geheim worden gehouden, om een snelle oplossing mogelijk te maken.

De aanbeveling van de Commissie

In een tweede fase zal de Commissie, tenzij de kwestie in de tussentijd een bevredigende oplossing heeft gekregen, de betrokken lidstaat een "rechtsstaataanbeveling" doen toekomen, indien zij van oordeel is dat er objectief bewijs is van een systemische bedreiging en dat de autoriteiten van die lidstaat geen passende maatregelen treffen om de situatie te corrigeren.

In haar aanbevelingen zal de Commissie duidelijk de redenen aangeven waarom zij bezorgd is en aanbevelen dat de lidstaat de geconstateerde problemen binnen een vastgestelde termijn oplost en de Commissie op de hoogte stelt van de maatregelen die daartoe zijn getroffen. Indien van toepassing kunnen in de aanbeveling specifieke manieren en maatregelen worden aangegeven om de situatie te corrigeren.

De evaluatie en conclusies van de Commissie zullen worden gebaseerd op de resultaten van de dialoog met de lidstaat en op eventueel aanvullend bewijs, ten aanzien waarvan de lidstaat ook van tevoren gehoord zou moeten worden.

De Commissie zal het versturen van haar aanbeveling en de inhoud ervan in hoofdlijnen bekendmaken.

Follow-up van de aanbeveling van de Commissie

In een derde fase zal de Commissie toezien op de maatregelen die de betrokken lidstaat treft als follow-up van de aan die lidstaat gerichte aanbeveling. Dit toezicht kan worden gebaseerd op verdere uitwisselingen met de betrokken lidstaat en zou bijvoorbeeld gericht kunnen zijn op de vraag of bepaalde, tot bezorgdheid aanleiding gevende kwesties zich blijven voordoen of op de vraag hoe de lidstaat haar in de tussentijd gedane beloften om de situatie te corrigeren uitvoert.

Indien de betrokken lidstaat binnen de vastgestelde termijn niet zorgt voor bevredigende follow-up van de aanbeveling, zal de Commissie de mogelijkheid overwegen om een van de in artikel 7 VEU vastgestelde mechanismen in werking te stellen²¹.

Institutionele interactie

Het Europees Parlement en de Raad zullen op regelmatige basis en nauwgezet op de hoogte worden gehouden van de voortgang binnen elk van de fasen.

De deskundigheid van derden benutten

De Commissie kan, om gekwalificeerde kennis van bepaalde kwesties met betrekking tot de rechtsstaat in lidstaten te verkrijgen, externe deskundigheid inroepen, met name tijdens de evaluatiefase, onder meer van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten²².

²¹ Zie ook de mededeling van de Commissie van 15 oktober 2003 (voetnoot 15).

²² Het Bureau kan advies geven binnen de reikwijdte van zijn taken als gedefinieerd door Verordening (EG) nr. 168/2007 van de Raad (zie voetnoot 20).

Dergelijke externe deskundigheid kan in het bijzonder bijdragen aan de totstandkoming van een vergelijkende analyse met betrekking tot bestaande regels en praktijken in andere lidstaten teneinde de gelijke behandeling van de lidstaten te waarborgen, op basis van een gemeenschappelijk begrip van de rechtsstaat binnen de EU.

Afhankelijk van de situatie kan de Commissie besluiten advies en ondersteuning te vragen van leden van de netwerken van de rechterlijke macht in de EU, zoals de netwerken van voorzitters van de Hoge Rechtscolleges van de Europese Unie²³, de Vereniging van Raden van State en Hoogste Bestuursrechtelijke Rechtscolleges van de Europese Unie²⁴ of de Raden voor de rechtspraak²⁵. De Commissie zal samen met deze netwerken onderzoeken hoe dergelijke ondersteuning in toepasselijke gevallen snel beschikbaar kan worden gesteld en of hiervoor specifieke regelingen nodig zijn.

De Commissie zal, als regel en in toepasselijke gevallen, de Raad van Europa en/of zijn Commissie van Venetië om advies vragen en zal haar analyse met hen coördineren in alle gevallen waarin de kwestie ook tot hun aandachtsgebied behoort en onderwerp is van hun analyses.

5. CONCLUSIE

Deze mededeling stelt een nieuw EU-kader voor de rechtsstaat vast als de bijdrage van de Commissie aan het versterken van het vermogen van de EU om doeltreffende en gelijke bescherming van de rechtsstaat in alle lidstaten te waarborgen. Hiermee reageert de Commissie op verzoeken van het Parlement en de Raad. Deze mededeling is gebaseerd op de bevoegdheden die door de bestaande Verdragen aan de Commissie worden verleend en belet niet dat de Verdragen op dit gebied verder worden ontwikkeld, hetgeen besproken moet worden in het kader van bredere reflecties over de toekomst van Europa. Naast het optreden van de Commissie zal de rol van het Europees Parlement en de Raad van cruciaal belang zijn voor het versterken van de vastbeslotenheid van de Unie om de rechtsstaat te ondersteunen.

²³ Netwerk van voorzitters van de Hoge Rechtscolleges van de Europese Unie (zie <http://www.networkpresidents.eu/>).

²⁴ Vereniging van Raden van State en Hoogste Bestuursrechtelijke Rechtscolleges van de Europese Unie (zie <http://www.aca-europe.eu/index.php/en/>).

²⁵ Europees Netwerk van Raden voor de rechtspraak (zie <http://www.encj.eu/>).