Europees Parlement
2019-2024

Commissie juridische zaken

2023/2113(INI)

29.11.2023

ADVIES

van de Commissie juridische zaken

aan de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

inzake het verslag van de Commissie over de rechtsstaat 2023
(2023/2113(INI))

Rapporteur voor advies (*): Adrián Vázquez Lázara

(*) Medeverantwoordelijke commissie – Artikel 57 van het Reglement

PA_NonLeg

SUGGESTIES

De Commissie juridische zaken verzoekt de bevoegde Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken onderstaande suggesties in haar ontwerpresolutie op te nemen:

Algemeen

1. herinnert eraan dat de juridische structuur van de Unie gebaseerd is op de fundamentele vooronderstelling dat elke lidstaat met alle andere lidstaten een reeks gemeenschappelijke waarden deelt waarop de EU is gegrondvest, zoals bepaald in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie[1]; herinnert er voorts aan dat de democratie en de grondrechten inherent zijn aan de rechtsstaat, zoals vastgelegd in het primaire EU-recht en verder uitgewerkt in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU); herinnert eraan dat de rechtsstaat en de op regels gebaseerde internationale orde van cruciaal belang zijn om de verspreiding van autoritaire regimes en de schending van het internationaal recht tegen te gaan en de democratische structuren te helpen consolideren en de mensenrechten te beschermen; benadrukt dat elke stap achteruit op het gebied van de rechtsstaat, die gebaseerd is op de scheiding der machten en een evenwicht tussen diezelfde staatsmachten, in om het even welke lidstaat aanzienlijke gevolgen heeft voor de gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, alsook voor het wederzijds vertrouwen en de wederzijdse erkenning, die de voornaamste beginselen van het EU-recht zijn op dit gebied[2];

2. is ingenomen met het vierde jaarlijkse verslag over de rechtsstaat ("het verslag") van de Commissie en is van mening dat de periodieke evaluatie van de rechtsstaat een essentieel monitoringinstrument is; benadrukt in dit verband het belang van het gebruik van duidelijke en objectieve criteria door de Commissie bij haar beoordeling, ter vermijding van beweringen over ongelijke behandeling van lidstaten of het gebruik van enkel selectieve gegevens; is in dit verband ingenomen met de aanpak van de Commissie om bijdragen van lidstaten te ontvangen en zo een gemeenschappelijke dialoog te bevorderen; is ingenomen met de nieuwe classificatie die de Commissie heeft goedgekeurd om de vooruitgang bij de opvolging van eerdere aanbevelingen te meten aan de hand van vier categorieën: a) geen vooruitgang, b) enige vooruitgang, c) aanzienlijke vooruitgang, en d) volledige uitvoering; wijst, aangezien de lidstaten problemen ondervinden bij het verzamelen van statistische gegevens, op het nut van de instrumenten van de Raad van Europa, zoals de verslagen van zijn Europese Commissie voor Efficiëntie in Justitie (Cepej)[3], waardoor de verschillende gegevensinputs zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd;

Justitie

3. erkent het belang dat aan rechtsstelsels wordt gehecht door de verslaglegging over de rechtsstaat, in het bijzonder met betrekking tot de wettigheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechters en rechterlijke benoemingen, promoties, ontslagen en

[1] Zie advies 2/2013 van het Hof van Justitie van de Europese Unie (voltallige zitting) van 18 december 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, paragraaf 168.
[2] Ibid., paragraaf 191.
[3] Cepej evaluatiecycli.

besluiten; erkent dat er geen gemeenschappelijk EU-systeem voor de benoeming van rechters bestaat; herinnert er echter aan dat alle lidstaten zich moeten houden aan de minimumnormen van de Raad van Europa[4] en het HvJ-EU[5]; benadrukt in dit verband het belang van onafhankelijke raden van de rechterlijke macht, die moeten bestaan uit een ruime meerderheid van rechters die door hun collega's zijn gekozen en die beschikken over veel zeggenschap in de selectie, promotie en tuchtprocedures betreffende rechters; betreurt ten zeerste dat niet alle lidstaten hun verplichtingen in dit verband volledig zijn nagekomen; betreurt het verwoestende effect hiervan op de onafhankelijkheid en integriteit van hun rechtsstelsels;

4. erkent dat bijna twee derde van de aanbevelingen uit 2022 in verband met belangrijke hervormingen tot op zekere hoogte is opgevolgd; is echter bezorgd over het aantal problemen dat in eerdere verslagen over de rechtsstaat is vastgesteld en dat nog niet is aangepakt; dringt er bij de Commissie op aan om, zoals ze reeds doet, ijverig toezicht te blijven houden op de rechtskaders van de lidstaten, om te beoordelen of deze in overeenstemming zijn met de bovengenoemde aanbevelingen, en verzoekt de Commissie voorts harder door te bijten bij de tenuitvoerlegging van deze essentiële hervormingen indien de stelsels van lidstaten niet aan de voorgeschreven normen voldoen; verzoekt de Commissie bijkomende stappen te ondernemen om volledig gevolg te gegeven aan de aanbevelingen die het Parlement in zijn eerdere resoluties heeft gedaan;

5. is ingenomen met de voortdurende steun die aan relevante belanghebbenden wordt verleend via specifieke programma's, zoals het programma "Burgers, gelijkheid, rechten en waarden"; is ingenomen met de financiering via het programma Justitie om justitiële samenwerking in burgerlijke en strafzaken te ondersteunen en bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van de Europese justitie, hetgeen inhoudt dat de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten worden versterkt;

6. dringt er bij de Commissie op aan meer te investeren in de bewustmaking van de waarden van de Unie en in de geschikte instrumenten, waaronder het jaarverslag, vooral in landen die aanleiding geven tot ernstige bezorgdheid;

7. erkent dat er in het laatste verslag in een aantal lidstaten een zekere vooruitgang te bespeuren valt op het gebied van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht; is in dit verband ingenomen met het zo nodig onthouden van EU-middelen in het kader van het conditionaliteitsmechanisme[6], zoals bevestigd door het HvJ-EU[7], of in het kader van

[4] Briefing – "Council of Europe standards on judicial independence", Europees Parlement, directoraat-generaal Parlementaire Onderzoeksdiensten, 25 mei 2021.
[5] Bijvoorbeeld, Arrest van het Hof van Justitie (Grote kamer) van 27 februari 2018 in Zaak C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*/*Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117, of Arrest van het Hof van Justitie (Grote kamer) van 19 november 2019, *A.K.*/*Krajowa Rada Sądownictwa*, gevoegde zaken C-585/18, C-624/18 en C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982. Zie ook briefing – "European Court of Justice case law on judicial independence", Europees Parlement. Directoraat-generaal Parlementaire Onderzoeksdiensten, 19 juli 2021.
[6] Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting (PB L 433 I van 22.12.2020, blz. 1).
[7] Zie arrest van het Hof van Justitie (voltallige zitting) van 16 februari 2022, *Hongarije*/*het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97 en arrest van het Hof van Justitie (voltallige zitting) van 16 februari 2022, *Polen*/*het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

de herstel- en veerkrachtfaciliteit[8]; wijst er echter op dat inbreuken op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in sommige lidstaten nog steeds een reden tot bezorgdheid vormen, zoals de lopende tuchtprocedures tegen rechters vanwege de inhoud van hun beslissingen, problemen met de samenstelling van raden voor de rechterlijke macht en met de samenstelling van de hoogste nationale rechterlijke instanties in het licht van het beginsel van een bij wet ingestelde rechterlijke instantie enz.;

8. herinnert eraan dat een efficiënt en eerlijk rechtsstelsel dat toegang tot de rechter voor iedereen waarborgt, een passende begroting en financiering van gerechtelijke instanties vereist; betreurt het dat het verslag in dit verband nog steeds ernstige tekortkomingen aan het licht brengt, die het berechten van spraakmakende corruptiezaken lijken te hinderen; benadrukt echter dat voldoende rechtsbijstand en rechtsmiddelen ook voor de burgers beschikbaar moeten zijn; verzoekt in dit verband de Commissie om in het volgende verslag over de rechtsstaat de toepassing van het EU-acquis inzake rechtsbijstand in burgerlijke zaken en strafzaken te beoordelen, zoals Richtlijn 2003/8/EG van de Raad van 27 januari 2023 tot verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen, door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand bij die geschillen[9], aangezien uit de jurisprudentie van het HvJ-EU blijkt dat er nog steeds vragen zijn over de interpretatie daarvan;

9. herinnert eraan dat ook de staande magistratuur, ongeacht haar plaats in het nationale systeem van de scheiding der machten, onafhankelijk moet zijn van ongepaste politieke druk; merkt op dat in sommige lidstaten een zekere vooruitgang is geboekt; betreurt echter dat er nog steeds stelsels bestaan waarin de regering bindende besluiten kan uitvaardigen aan aanklagers in de specifieke gevallen waarin de ambtstermijn aan een politiek proces is gebonden of wanneer de functies van minister en procureur-generaal worden gecombineerd, wat ruimte laat voor ongepaste politieke beïnvloeding en problemen creëert voor wederzijdse erkenning[10];

10. onderstreept in het bijzonder dat het probleem van de “draaideurconstructies” niet louter beperkt blijft tot bezorgdheid over voormalige ministers die na het bekleden van hun openbaar ambt de overstap maken naar de particuliere sector, maar zich uitstrekt tot situaties waarin iemand een cruciale rol kan vervullen binnen de rechterlijke macht of het openbaar ministerie onmiddellijk na zijn ambtstermijn als minister of lidmaatschap bij een politieke partij;

11. verzoekt de Commissie in haar komende verslagen over de rechtsstaat in de Europese Unie naar behoren rekening te houden met dergelijke voorbeelden; dringt er bij de Commissie op aan de lidstaten nadrukkelijk te verzoeken af te zien van deze praktijken, in het bijzonder door wettelijke bepalingen ten uitvoer te leggen die proactief verhinderen dat voormalige ministers en hooggeplaatste politici leidinggevende functies binnen de hoge rechtscolleges of het openbaar ministerie bekleden, om op die manier de

[8] Verordening (EU) 2012/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).
[9] (PB L 26 van 31.1.2003, blz. 41 en de rectificatie PB L 32 van 7.2.2003, blz. 15).
[10] Bijvoorbeeld Advies nr. 9 van 17 december 2014 van de Adviesraad van Europese openbare aanklagers over Europese normen en beginselen met betrekking tot aanklagers.

onafhankelijkheid en integriteit van deze essentiële instellingen te beschermen;

Bestrijding van corruptie

12. herinnert eraan dat de strijd tegen corruptie van essentieel belang is om de rechtsstaat te handhaven en het vertrouwen van de burgers in openbare instellingen te behouden en te bevorderen; herinnert er voorts aan dat een robuust juridisch en administratief kader voor corruptiebestrijding noodzakelijk is om doeltreffend te zijn. Dat kader dient gebaseerd te zijn op integriteit, transparantie en verantwoordingsplicht, met name in het openbare leven, waarbij de nadruk wordt gelegd op de openbaarmaking van belangenverklaringen en de bescherming van klokkenluiders, indien van toepassing;

13. stelt dat corruptie een bedreiging vormt die democratieën kan vernietigen en het vertrouwen van de burgers in instellingen kan ondermijnen, en dat ze in al haar vormen moet worden bestreden; benadrukt dat corruptie voor de georganiseerde misdaad het meest gebruikelijke instrument is om de economie te infiltreren en te controleren; is bezorgd over het feit dat uit het meest recente verslag blijkt dat er in verschillende lidstaten geen of slechts zeer trage vooruitgang wordt geboekt op het gebied van anticorruptiemaatregelen; is uiterst bezorgd over de terughoudendheid bij het instellen van registers van lobbyisten, transparantieregisters en deugdelijke systemen voor vermogensverklaringen door ambtsdragers en hoge ambtenaren, alsook over het gebrek aan politieke wil om strikte regels in te voeren voor het draaideurbeleid; benadrukt in dit verband het belang van een transparante wetgevingsprocedure met verregaande toegang tot documenten, en regels om het hoogste niveau van transparantie en verantwoordingsplicht bij overheidsdiensten en openbare besluitvorming te waarborgen, met de bedoeling corruptie te voorkomen[11];

14. verzoekt in dit verband ook alle EU-instellingen zich te houden aan de hoogst mogelijke normen om corruptie te voorkomen, zoals onder meer de oprichting van een doeltreffend ethisch orgaan van de EU, de volledige toepassing van Verordening 1049/2001[12] inzake toegang tot documenten en de volledige toepassing van het conditionaliteitsbeginsel in verband met het transparantieregister van de EU; verzoekt de lidstaten te proberen zo snel mogelijk een akkoord over de voorgestelde richtlijn inzake corruptiebestrijding te bereiken, teneinde te voorzien in een gemeenschappelijk uniform kader van gedragscodes, preventieve regels inzake belangenconflicten en regels om de transparantie van de procedures te waarborgen;

15. erkent de aanzienlijke toename in de afgelopen jaren van de kwantitatieve betekenis van de door de Europese Unie toegewezen middelen, met inbegrip van de NextGenerationEU-middelen; erkent dat de aanwezigheid van wettelijke bepalingen in de wetgeving van de lidstaten ter voorkoming van misbruik van deze fondsen daarom

[11] Zie in dit verband artikel 3 van het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 3 mei 2023 over de bestrijding van corruptie, ter vervanging van Kaderbesluit 2003/568/JBZ van de Raad en van de Overeenkomst ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad (COM(2023)0234).

[12] Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145 van 31.5.2001, blz. 43).

van het grootste belang is geworden;

16. herinnert eraan dat geen enkele sector veilig is voor het risico van corruptie, met inbegrip van sectoren die aanzienlijke overheidsmiddelen of de toegang tot kritieke infrastructuur en diensten, zoals gezondheidszorg en bouw, beheren; benadrukt dat georganiseerde criminele groepen een steeds belangrijkere rol spelen in activiteiten zoals namaak, piraterij en inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten, die in de digitale omgeving sterk zijn toegenomen; herinnert eraan dat de criminele groepen die bij deze illegale activiteiten betrokken zijn, de winsten vaak gebruiken om andere illegale activiteiten te financieren;

17. verzoekt de Commissie om, als onderdeel van haar komende verslagen over de rechtsstaat, een evaluatie op te nemen van de ontwikkeling van de wetgeving van de lidstaten van de afgelopen jaren met betrekking tot het toezicht op het correcte gebruik van overheidsmiddelen, alsook van de juridische mechanismen die zijn ingesteld om oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen aan te pakken;

18. herinnert aan de krachtige steun van het Parlement voor de oprichting van het Europees Openbaar Ministerie (EOM); erkent de belangrijke rol van het EOM als onafhankelijk EU-orgaan bij het onderzoeken, vervolgen en voor de rechter brengen van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden; benadrukt dat sinds de start van de werkzaamheden van het EOM op 1 juni 2021 het EOM meer dan 4 000 meldingen van strafbare feiten van deelnemende EU-lidstaten en particuliere partijen heeft geregistreerd en er meer dan 929 onderzoeken zijn geopend (per juni 2022);

19. dringt er verder bij de Commissie op aan om, in gevallen waarin is vastgesteld dat het niveau van de waarborgen voor openbare middelen is verlaagd, direct overleg te plegen met de getroffen lidstaat of lidstaten en te verzoeken snel de nodige maatregelen uit te voeren om deze situatie recht te zetten;

Maatschappelijk middenveld

20. herinnert aan zijn resolutie van 11 november 2021 over de versterking van de democratie en de vrijheid en pluriformiteit van de media in de Unie, waarin het de Commissie heeft verzocht een pakket met zowel zachte als harde wetgeving voor te stellen om het toenemende aantal strategische rechtszaken tegen publieke participatie (SLAPP's) aan te pakken; is ingenomen met het wetgevingsvoorstel van de Commissie en de aanbeveling aan de lidstaten van 27 april 2022 waarin gevolg wordt gegeven aan de oproep van het Parlement in dit verband; benadrukt dat SLAPP's een bijzondere vorm van intimidatie zijn die in de eerste plaats wordt gebruikt tegen journalisten om te voorkomen dat zij zich uitspreken over zaken van algemeen belang, of om hen hiervoor te bestraffen, door hen te onderwerpen aan langdurige, omslachtige en dure rechtszaken; verzoekt de lidstaten gelijke tred te houden met de ambities in de voorgestelde maatregelen en meer inspanningen te leveren om de veiligheid en bescherming van journalisten te verbeteren;

21. neemt met grote bezorgdheid kennis van de algemene inkrimping van de ruimte voor het maatschappelijk middenveld in sommige lidstaten, wat een ernstige bedreiging vormt voor de rechtsstaat, de democratie, de grondrechten en andere waarden van de EU; verzoekt de Commissie toezicht te houden op de uitdagingen en aanvallen waarmee

het maatschappelijk middenveld wordt geconfronteerd in het kader van haar jaarlijkse beoordeling van en verslaglegging over de rechtsstaat, en conclusies en gerichte aanbevelingen op te nemen in haar verslag; herhaalt in dit verband zijn oproep om een apart hoofdstuk te wijden aan de toestand van het maatschappelijk middenveld in de lidstaten;

22. benadrukt dat het huidige rechtskader op Unie- en nationaal niveau ontoereikend is om een sterk pan-Europees maatschappelijk middenveld tot stand te brengen en te ondersteunen, terwijl dit noodzakelijk is voor de democratie; is daarom van mening dat een statuut voor organisaties zonder winstoogmerk en grensoverschrijdende verenigingen in de EU zal zorgen voor een extra niveau van bescherming voor organisaties uit het maatschappelijk middenveld die met onnodige belemmeringen voor hun oprichting of werking worden geconfronteerd[13].

[13] Zie in verband hiermee zijn resolutie van 17 februari 2022 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende een statuut voor Europese grensoverschrijdende verenigingen en organisaties zonder winstoogmerk (PB C 342 van 6.9.2022, blz. 225).

BIJLAGE: LIJST VAN ENTITEITEN WAARVAN OF PERSONEN VAN WIE DE RAPPORTEUR VOOR ADVIES INFORMATIE HEEFT ONTVANGEN

De rapporteur verklaart onder zijn exclusieve verantwoordelijkheid geen input te hebben ontvangen van een entiteit of persoon die overeenkomstig artikel 8 van bijlage I bij het Reglement in deze bijlage moet worden vermeld.

INFORMATIE OVER DE GOEDKEURING IN DE ADVISERENDE COMMISSIE

Datum goedkeuring	29.11.2023
Uitslag eindstemming	+: 20 –: 2 0: 0
Bij de eindstemming aanwezige leden	Pascal Arimont, Ilana Cicurel, Geoffroy Didier, Ibán García Del Blanco, Virginie Joron, Pierre Karleskind, Sergey Lagodinsky, Gilles Lebreton, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, Jiří Pospíšil, Raffaele Stancanelli, Adrián Vázquez Lázara, Axel Voss, Marion Walsmann, Tiemo Wölken, Javier Zarzalejos
Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervangers	Daniel Buda, Pascal Durand, Heidi Hautala
Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervangers (art. 209, lid 7)	Sylvie Guillaume, Pedro Marques, Anne-Sophie Pelletier

HOOFDELIJKE EINDSTEMMING IN DE ADVISERENDE COMMISSIE

20	+
NI	Sabrina Pignedoli
PPE	Pascal Arimont, Daniel Buda, Geoffroy Didier, Jiří Pospíšil, Axel Voss, Marion Walsmann, Javier Zarzalejos
Renew	Ilana Cicurel, Pierre Karleskind, Karen Melchior, Adrián Vázquez Lázara
S&D	Pascal Durand, Ibán García Del Blanco, Sylvie Guillaume, Pedro Marques, Tiemo Wölken
The Left	Anne-Sophie Pelletier
Verts/ALE	Heidi Hautala, Sergey Lagodinsky

2	-
ID	Virginie Joron, Gilles Lebreton

0	0

Verklaring van de gebruikte tekens:
+ : voor
- : tegen
0 : onthouding