

Vergaderjaar 2020–2021

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 2258

VERSLAG VAN DE CO-RAPPORTEURS RECHTSSTATELIJKE ONTWIKKELINGEN IN DE EUROPESE UNIE

Vastgesteld 18 januari 2021

1. Inleiding

In oktober 2018 besloot de commissie Europese Zaken tot het instellen van een rapporteurschap inzake rechtsstatelijke ontwikkelingen in de Europese Unie. In maart 2019 verscheen het eerste verslag¹ van de toenmalige rapporteur, het lid Van der Graaf (ChristenUnie). Vervolgens is het rapporteurschap voortgezet door het lid Anne Mulder (VVD) en het lid Drost² en sinds oktober 2019 door het lid Anne Mulder en het lid Van der Graaf. Sinds september 2020 is het rapporteurschap vervuld door de leden Bosman (VVD) en Van der Graaf.

De co-rapporteurs waren voornemens om het thema rechtsstatelijkheid aan de orde te stellen bij een aantal voorgenomen commissieactiviteiten. Door de coronapandemie kon een deel daarvan niet doorgaan. Zo verviel in maart 2020 een gepland werkbezoek aan Brussel, waarbij onder meer gesproken zou worden met Eurocommissarissen Reynders (Justitie) en Jourova (Waarden en Transparantie). Ook het voorgenomen werkbezoek aan Hongarije kon vanwege de pandemie nog niet plaatsvinden. De co-rapporteurs hebben daarom gezocht naar andere manieren om aandacht te besteden aan de rechtsstatelijke ontwikkelingen in de Europese Unie. Zij brengen hierbij verslag uit van hun werkzaamheden, waarmee het rapporteurschap wordt afgerond.

2. Bevindingen en aanbevelingen

In het verslag van maart 2019 van rapporteur Van der Graaf werd een zorgelijk beeld geschetst van het functioneren van rechtsstatelijke instituties in een aantal lidstaten van de Europese Unie. Deze zorgen zijn op dit moment nog onverminderd groot. De Tweede Kamer heeft de afgelopen periode grote betrokkenheid getoond bij de ontwikkelingen op

¹ Kamerstuk 21 501-02, nr. 1976. Zie voor de kabinetsreactie: Kamerstuk 21 501-02, nr. 2037.

² Tussen maart 2019 en september 2019 verving het lid Drost het lid Van der Graaf in de Tweede Kamer.

rechtsstatelijk gebied. Naar verwachting zal deze aandacht ook de komende tijd volop nodig blijven. Er zijn inmiddels nieuwe instrumenten ontwikkeld om tekortkoming te adresseren, zoals de jaarlijkse rechtsstaatrapporten van de Europese Commissie en de totstandkoming van de rechtsstaatsconditionaliteit als onderdeel van de nieuwe EU-begroting en het Herstelfonds.

Het is daarnaast van belang om te blijven zoeken naar een betekenisvolle dialoog. Deze kan op verschillende niveaus en tussen verschillende partijen plaatsvinden, zoals nu al gebeurt in de Raad, het Europees Parlement of bijvoorbeeld tussen koepels van beroepsgroepen. Ook de nationale parlementen kunnen hieraan een wezenlijke bijdrage leveren vanuit de unieke positie die zij innemen binnen de Europese samenwerking. Vanuit hun vertegenwoordigende functie zijn zij, met inachtneming van de diversiteit aan politieke overtuigingen, bij uitstek in de positie om met parlementariërs in andere lidstaten in gesprek te gaan over democratie en rechtsstaat. Daarmee kan van elkaars ervaringen worden geleerd, kunnen in de samenleving levende gevoelens worden gedeeld, en op basis van gelijkwaardigheid van gedachten worden gewisseld. Parlementen kunnen daarbij ook samenwerking zoeken om waar mogelijk tot gedeelde standpunten te komen en uit te dragen. Openbaarheid van de discussie en de gewisselde standpunten kan daarbij een belangrijke bijdrage leveren aan de zichtbaarheid van de problematiek. Dat geldt niet alleen voor debatten binnen en tussen parlementen maar ook voor andere gremia waar de dialoog over rechtsstatelijkheid wordt gevoerd, zoals de Raad.

De co-rapporteurs hebben in het kader van hun werkzaamheden verkend welke mogelijkheden er zijn om hieraan de komende tijd verder vorm te geven. Uit de contacten die gelegd zijn kwam naar voren dat ook bij verschillende andere nationale parlementen interesse bestaat om rondom dit onderwerp verdere activiteiten te ontwikkelen en waar mogelijk samen op te trekken. De co-rapporteurs zien hierin belangrijke kansen, waarbij gestreefd zou moeten worden om te werken aan de betrekkingen met alle nationale parlementen in de Europese Unie.

Tegen deze achtergrond komen de co-rapporteurs tot de volgende aanbevelingen:

1. *Binnen het COSAC-verband de mogelijkheden verkennen voor de oprichting van een permanente werkgroep met betrekking tot rechtsstatelijkheid in de Europese Unie.* Deze werkgroep zou periodiek bijeen kunnen komen, bijvoorbeeld in marge van een COSAC-conferentie. Het doel van de werkgroep is het bevorderen van de dialoog tussen leden van nationale parlementen over de ontwikkelingen op dit terrein. Het jaarlijkse rechtsstaatrapport van de Europese Commissie zou daarvoor een basis kunnen bieden. Ook de uitkomsten van activiteiten die nationale parlementen zelf ondernemen, zoals hoorzittingen of briefings, kunnen daarbij worden gedeeld.
2. *In de Tweede Kamer twee maal per jaar een algemeen overleg over rechtsstatelijke ontwikkelingen in de Europese Unie houden.* Bij de planning kan rekening worden gehouden met de publicatie van het jaarlijkse rechtsstaatrapport van de Europese Commissie en de verdere uitwerking van de rechtsstaatdialoog in de Raad. Zo mogelijk kan het algemeen overleg worden voorbereid met een hoorzitting of een technische briefing.
3. *Het bevorderen van de uitwisseling van kennis en informatie tussen nationale parlementen rondom rechtsstatelijke ontwikkelingen.* Hiertoe kan een pilot worden opgezet met een aantal parlementen die actief zijn op het thema en voor zover de constitutionele kaders en werkwijze dit toelaten. De Tweede Kamer kan hierin het voortouw nemen. Op

termijn kan dit bijdragen aan de verbetering van de coördinatie tussen parlementen, bijvoorbeeld ten aanzien van het stellen van vragen aan de nationale regeringen of de Europese instellingen.

4. *Het organiseren van een werkbezoek aan Brussel met een aantal gelijkgestemde parlementen.* Het doel hiervan zou kunnen zijn de kennis over de EU-instrumenten op het terrein van de rechtsstaat te versterken en de mogelijkheden voor samenwerking verder te verkennen. De uitvoering hiervan is uiteraard afhankelijk van de verdere ontwikkeling van de coronapandemie.
5. *Het Nederlandse kabinet oproepen te bevorderen dat de rechtsstaatdialoog in de Raad in openbaarheid plaatsvindt.* Op dit moment zijn deze peer reviews in beginsel niet openbaar, tenzij de Raad daartoe expliciet zou besluiten. Daarvoor zou voornamelijk nog geen meerderheid bestaan.³ Meer openbaarheid, zowel wat betreft de inbreng van de lidstaten als het verloop van de dialoog, kan de betekenis van dit instrument echter versterken. In dat kader kan de werkwijze die wordt gehanteerd bij de Universal Periodic Review van de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties mogelijk aanknopingspunten bieden. De rapporten die de basis voor deze periodieke reviews vormen, worden openbaar gemaakt.
6. De Tweede Kamer aanbevelen het rapporteurschap rechtsstatelijke ontwikkelingen in de Europese Unie na de verkiezingen van maart 2020 opnieuw in te stellen. Daarmee kunnen de voortdurende aandacht voor de problematiek en de opgebouwde contacten met andere parlementen worden geborgd en kan de opvolging van bovenstaande aanbevelingen gecoördineerd ter hand worden genomen.

3. Verslag van activiteiten

COSAC-nevensessie

Van zondag 1 tot en met dinsdag 3 december 2019 vond in Helsinki de halfjaarlijkse plenaire COSAC-conferentie plaats.⁴ Een sessie tijdens deze conferentie was gewijd aan «*Promoting the Rule of Law in the EU and the EU Charter of Fundamental Rights*». Tijdens deze sessie bedankte rapporteur Van der Graaf het Finse Voorzitterschap voor de inspanningen op het gebied van de rechtsstaat en het betrekken van nationale parlementen bij besluitvorming in de Raad. Zij stelde vervolgens dat een stabiele rechtsstaat ook van groot belang is voor het goed functioneren van de interne markt en voor samenwerking in justitiële aangelegenheden. Zij benadrukte dat de Tweede Kamer de maatregelen van de Europese Commissie steunt voor de bevordering van de rechtsstaat in de EU, alsook de versterking van de rechtsstaaddialoog en het initiatief van België en Duitsland voor een peer review-mechanisme. Zij ziet hierbij tot slot ook een grote rol voor nationale parlementen en vroeg hoe het Europees Grondrechtenagentschap daarbij kan ondersteunen.

Tevens organiseerde de Nederlandse delegatie tijdens deze plenaire COSAC-conferentie een nevensessie inzake de rechtsstaat met enkele parlementen die actief zijn op dit onderwerp. Dit informele overleg werd gemodereerd door rapporteur Van der Graaf. In haar introductie lichtte rapporteur Van der Graaf het eerste rapport toe dat zij over dit onderwerp in de Tweede Kamer had uitgebracht. Hierna werd een tafelronde gemaakt waarbij elke delegatie de inzet en activiteiten in het eigen parlement op het onderwerp rechtsstatelijkheid uiteenzette. Aan het einde van het overleg bleek dat er belangstelling was om dit onderwerp gezamenlijk uit

³ Verslag van de Raad Algemene Zaken van 13 oktober 2020, Kamerstuk 21 501-02, nr. 2225.

⁴ Kamerstuk 22 660, nr. 78.

te diepen, waarbij ook gedacht werd aan een gemeenschappelijk werkbezoek aan de Europese instellingen in Brussel.

Op 6 februari 2020 kreeg deze nevensessie opvolging door een videoconferentie met enkele gelijkgestemde parlementen. Uitkomst van deze videoconferentie was het voornemen een werkbezoek aan Brussel te organiseren met gelijkgestemde delegaties van parlementen in april 2020, teneinde de gezamenlijke kennis over de thematiek te verbreden en van gedachten te wisselen met betrokkenen in de EU-instellingen. Helaas heeft de coronacrisis ervoor gezorgd dat dit werkbezoek niet kon plaatsvinden. Bekeken zou worden of er in het najaar van 2020 alsnog een werkbezoek aan de Europese instellingen in Brussel inzake de rechtsstatelijke ontwikkelingen in de Europese Unie met gelijkgestemde parlementariërs gebracht kon worden, al dan niet in aangepaste vorm. Dit zou eventueel aangevuld of vervangen kunnen worden door één of meerdere videoconferenties.

Aangezien de coronapandemie een werkbezoek aan Brussel dit najaar alsnog niet toeliet, hebben de co-rapporteurs besloten langs digitale weg een aantal activiteiten te organiseren.

Informeel video-overleg met enkele nationale parlementen

Op 10 december 2020 organiseerden de co-rapporteurs een informeel video-overleg met een aantal leden van nationale parlementen die de afgelopen tijd actief zijn geweest rondom het thema rechtsstatelijkheid in de Europese Unie. Met deze parlementen waren eerder contacten gelegd tijdens de COSAC-conferentie in Helsinki of langs bilaterale weg.⁵ Aan dit overleg leverden ook enkele experts uit de wetenschap en het maatschappelijk middenveld een bijdrage. Het doel van het overleg was enerzijds het verbreden van de gezamenlijke kennis ten aanzien van de instrumenten waarover de Europese Unie beschikt ter bescherming van rechtsstatelijke waarden en het bespreken van de laatste ontwikkelingen daarin. Anderzijds was het overleg gericht op de rol die nationale parlementen op dit terrein kunnen spelen.

Door de experts werd gewezen op de unieke positie die nationale parlementen innemen. Parlementen beschikken over directe democratische legitimatie die zij kunnen aanwenden. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de lopende artikel 7-procedures, die in de Raad spelen. Parlementen kunnen de regeringen die in de Raad vertegenwoordigd zijn aanspreken om hierin voortgang te boeken. Parlementen kunnen bij hun regeringen ook aandacht vragen voor de nieuwe rechtsstaatdialogen in de Raad, waarbij telkens vijf van de nieuwe lidstaatrapporten van de Europese Commissie centraal staan. Deze lidstaatrapporten vormen bovendien een uitstekend instrument om tekortkomingen op de politieke agenda te plaatsen. Verder kunnen de vragen die parlementariërs stellen en de antwoorden die regeringen daarop geven zo mogelijk met elkaar worden uitgewisseld, zodat de inzet en verworven kennis breder gedeeld worden. Met het Europees Parlement, dat een belangrijke medewetgevende taak heeft in de EU en op het terrein van rechtsstatelijkheid al diverse initiatieven heeft genomen, kan via politieke families verbinding worden gezocht tussen het Europese en nationale niveau. Ook het voorgestelde rechtsstatelijkheidsmechanisme ter bescherming van de EU-begroting en het Herstelfonds verschaft nationale parlementariërs een belangrijke positie. Eventuele sancties tegen lidstaten worden immers uiteindelijk door de Raad, waarin de nationale regeringen vertegenwoordigd zijn, opgelegd. Nationale parlementen kunnen hun invloed ook aanwenden om

⁵ Het overleg vond plaats onder Chatham House Rule.

de EU-instituties te stimuleren om hun bevoegdheden ter bescherming van de rechtsstaat ten volle te gebruiken, bijvoorbeeld door de Europese Commissie te blijven aanspreken om haar bevoegdheden ten volle in te zetten en de uitvoering van uitspraken van het Hof van Justitie nauwlettend te volgen. Verder werd ingegaan op de zorgelijke en verder verslechterende situatie in een aantal lidstaten. De steun voor de Europese Unie onder de bevolking in deze landen, zo blijkt uit peilingen, is nog steeds hoog. Nationale parlementen zijn in de positie om de systematische problemen in deze lidstaten op een transparante wijze aan de orde te stellen. Dit kunnen zij bijvoorbeeld doen door zich regelmatig op de hoogte te stellen van de ontwikkelingen in deze landen door het houden van hoorzittingen met lokale non-gouvernementele organisaties of onafhankelijke journalisten, maar ook door bijvoorbeeld de gedegen rapporten van de Venetië-Commissie van de Raad van Europa te behandelen. Op al deze terreinen kan onderlinge samenwerking tussen parlementen het bereik versterken.

Tijdens de informele dialoog tussen de deelnemende parlementariërs bleek een grote betrokkenheid bij de thematiek en het belang van rechtsstatelijke waarden voor de Europese Unie en de lidstaten. Ook werd de wens geuit om nauwer samen te werken. Daarbij werd erop gewezen dat de 27 nationale parlementen in de Europese Unie verschillende posities en bevoegdheden hebben ten opzichte van hun regeringen. Bij gezamenlijk optreden is een gelijke basis van belang. Ingegaan werd op de wijze waarop de regering kan worden gecontroleerd op de mogelijkheid van het uitwisselen van informatie tussen parlementen. Ook werd de vraag gesteld hoe het rechtsstaatrapport van de Europese Commissie op effectieve wijze zou kunnen worden behandeld door parlementen en hoe met de nieuwe rechtsstaatdialogen in de Raad zou kunnen worden omgegaan. Verder werd nagedacht over de wijze waarop in de toekomst verder samen kan worden opgetrokken. Daarbij kwam ook de rol van COSAC en de mogelijkheid van het vormen van een werkgroep aan de orde.

Openbaar gesprek met Eurocommissaris Reynders

Op 14 december 2020 vond op voorstel van de co-rapporteurs een openbaar, digitaal gesprek plaats met Eurocommissaris Didier Reynders (Justitie) over het recente rechtsstaatrapport van de Europese Commissie.⁶ Aan het gesprek namen leden van zowel de commissie Europese Zaken als de commissie Justitie & Veiligheid van de Tweede Kamer deel.

In het gesprek schetste de heer Reynders allereerst een beeld van het rapport, waarbij naast een aantal algemene tendensen in het bijzonder aandacht werd besteed aan het landenrapport over Nederland. Het rapport is het resultaat van een intensief proces, waarin de lidstaten en vele andere stakeholders inbreng hebben geleverd. Ook is een gerichte raadpleging gehouden. In het rapport worden zowel positieve als negatieve ontwikkelingen in de lidstaten, samengebracht in vier pijlers: het justitiële stelsel, het anticorruptiekader, mediapluriformiteit, en andere aspecten inzake controles en waarborgen. Inmiddels zijn de voorbereidingen voor het tweede jaarlijkse verslag al begonnen.

Het rapport heeft vooral een preventieve functie. Het is daarom van belang dat het rapport een vervolg krijgt in de vorm van hervormingen die in de lidstaten worden doorgevoerd. Daarvoor is een voortdurende

⁶ Europese Commissie, *Verslag over de rechtsstaat 2020. De situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie*, 30 september 2020, COM (2020) 580 final.

dialogo nodig en een open debat. Ook het uitwisselen van *best practices* is van grote waarde. Het rapport is inmiddels tweemaal aan de orde geweest in de Raad Algemene Zaken, waarbij de laatste keer een eerste groep van vijf lidstaten nader is besproken. Het verslag is ook in het Europees Parlement gepresenteerd. Inmiddels heeft Europees Commissaris Reynders ook met een aantal nationale parlementen gesproken (onder meer Duitsland, Frankrijk, Denemarken, Spanje, Bulgarije en Estland). De intentie van de Eurocommissaris is om met alle nationale parlementen over het landenrapport te spreken. Desgevraagd gaf de heer Reynders aan dat parlementen een belangrijke rol vervullen in het bespreken van ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat op nationaal niveau. Voor de Europese Commissie biedt de dialoog met nationale parlementen de kans om ook met oppositiepartijen te spreken. Verder ziet de heer Reynders veel mogelijkheden voor samenwerking tussen parlementen via de COSAC, maar ook in regionale verbanden. Parlementen kunnen *best practices* uitwisselen, maar ook gezamenlijk politieke druk opbouwen. Uiteindelijk draagt dit bij aan het ontwikkelen van een echte rechtsstaatcultuur in alle lidstaten.

De heer Reynders ging tevens in op de actuele ontwikkelingen rondom de invoering van de rechtsstaatsconditionaliteit als onderdeel van het nieuwe Meerjarig Financieel Kader en het Herstelfonds. De Europese Raad heeft het doel van de voorgestelde verordening inzake conditionaliteit onderstreept, waardoor deze nu snel kan worden ingevoerd. Desgevraagd gaf de heer Reynders aan dat dit nieuwe instrument onder het akkoord vanaf 1 januari 2021 inzetbaar wordt ten aanzien van bestedingen onder de nieuwe meerjarenbegroting en het Herstelfonds. De Commissie kan vanaf 1 januari starten met verifiëren van rechtsstatelijkheidsaspecten in alle lidstaten, waarbij sommige lidstaten misschien meer aandacht zullen krijgen. Er dienen dan nog richtlijnen te worden uitgewerkt. Na een uitspraak van het Europese Hof van Justitie over de rechtsstaatsverordening kunnen de uitvoeringsrichtlijnen worden vastgesteld en kan de Commissie, wanneer tekortkomingen worden geconstateerd, een procedure starten in de Raad. Een beslissing werkt vervolgens terug tot 1 januari 2021. Daarnaast zal de Commissie waar nodig doorgaan met het voeren van inbreukprocedures tegen lidstaten, met name wanneer sprake is van systematische gebreken. Ook het nieuwe Europees Openbaar Ministerie (EOM) krijgt een belangrijke taak als het gaat om bestrijding van fraude en corruptie rondom de Europese financiën. De heer Reynders riep het Nederlandse parlement, in het bijzonder de Eerste Kamer, dan ook op voortgang te boeken bij het vaststellen van de uitvoeringsmaatregelen, zodat het EOM op 1 maart 2021 van start kan gaan.

De co-rapporteurs,
Bosman
Van der Graaf