

Gespreksnotitie

Aan Vaste commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Van Rick Lawson, hoogleraar Europees recht, Universiteit Leiden
Betr. rondetafelgesprek – rechtsstatelijke ontwikkelingen in de EU – woensdag 23 oktober 2024

(1) Wat? - het begrip 'rechtsstaat'

Er bestaan uiteenlopende – brede en minder brede – opvattingen over het begrip 'rechtsstaat'. Maar sinds 2020 is er ook een *juridisch bindende* omschrijving. In de Conditionaliteitsverordening heeft de Europese Unie een mechanisme gecreëerd om in te grijpen als schendingen van de rechtsstaat gevolgen (dreigen te) hebben voor de financiële belangen van de Unie.¹ Artikel 2 omschrijft 'de rechtsstaat' als volgt:

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.

De verordening is tot stand gekomen tegen de achtergrond van voortdurende, en vaak verbeterde, discussies over de doelbewuste aantasting van de rechtsstaat in een aantal Europese landen. Zo zijn Polen en Hongarije het voorwerp (geweest) van verschillende juridische en politieke procedures, zowel in het kader van de EU als dat van de Raad van Europa.

Het waren ook Hongarije en Polen die de geldigheid van de Conditionaliteitsverordening in twijfel trokken. In twee principiële getoonzette uitspraken wees het Hof van Justitie de bezwaren af.² De eerbiediging door een lidstaat van de in artikel 2 VEU neergelegde waarden – waaronder de rechtsstaat – is een voorwaarde, aldus het Hof, voor het genot van alle rechten die voortvloeien uit het Unierecht (r.o. 126 van zaak C-156/21). Alleen als de lidstaten deze waarden voortdurend in acht nemen, kan sprake zijn van het wederzijdse vertrouwen waarop de samenwerking tussen de lidstaten is gebaseerd (r.o. 129). Artikel 2 VEU bevat niet 'gewoon' een politieke koers of intentie, maar de waarden die de kern van de Unie als gemeenschappelijke rechtsorde vormen; zij zijn geconcretiseerd in juridisch bindende verplichtingen voor de lidstaten (r.o. 232).

(2) Waarom? – het belang van respect voor de rechtsstaat in alle lidstaten van de Europese Unie

Concreet zijn allerlei cruciale belangen gediend bij effectieve handhaving van de rechtsstaat:

- basis voor samenwerking tussen rechters (overdragen verdachten, erkenning vonnissen);³
- basis voor samenwerking bij beleid (bv. overdragen van asielzoekers i.h.k.v. Dublin);⁴
- waarborg tegen corruptie, en dus een waarborg voor doelmatige besteding van middelen, waaronder EU-subsidies;
- waarborg voor onafhankelijkheid toezichthouders, bv. op verwerking persoonsgegevens;⁵

¹ [Verordening 2020/2092](#) van het Europees Parlement en de Raad, van 16 december 2020, *Pb. EU* L 4331.

² HvJEU, zaken C-156/21 (Hongarije) en C-157/21 (Polen), van 16 februari 2022, ECLI:EU:C:2022:97.

³ Zie bv. rechtbank Amsterdam, 14 september 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:5051.

⁴ Zie bv. HvJEU, zaak C-411/10 (*N.S.*), van 21 december 2011, ECLI:EU:C:2011:865, r.o. 86.

⁵ Zie bv. HvJEU, zaak C-288/12 (*Commissie t. Hongarije*), van 8 april 2014, ECLI:EU:C:2014:237.

- basis voor een betrouwbaar handels- en investeringsklimaat;
- basis voor een omgeving waarin – ook van Unie-burgers die zich in een andere lidstaat bevinden – de mensenrechten worden beschermd;⁶
- garantie dat de kwaliteit van de rechtsstaat in nieuwe EU-lidstaten niet alleen wordt beoordeeld bij hun toelating, maar ook nadat zij lid zijn geworden.⁷

(3) Wie? – relevante actoren

Europese Unie

- voor de hand liggend: Raad, Europese Commissie, Europees Parlement, Hof van Justitie;
- maar ook: EU-Grondrechtenagentschap (FRA), Wenen - <https://fra.europa.eu/nl>⁸

... en óók de Raad van Europa

- Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) – jurisprudentie over rechterlijke onafhankelijkheid, over positie van journalisten, NGOs, politici en politieke partijen etc.
- Comité van Ministers – o.a. toezicht op [naleving arresten EHRM](#)
- Parlementaire Vergadering – o.a. aanbevelingen over [democratie](#), ook t.a.v. [specifieke landen](#)
- Commissie van Venetië – de bekende [rule of law checklist](#); advisering van specifieke landen

(4) Hoe? – instrumenten

Europese Unie

- politiek: procedure van art. 7 VEU (ingeleid tegen Polen – inmiddels gestopt – en Hongarije);
- politiek/juridisch: inbreukprocedure (initiatief Commissie – dan voor Hof van Justitie);
- juridisch: prejudiciële procedure (dialogo tussen nationale rechter en Hof van Justitie);
- financieel: de Conditionaliteitsverordening, maar ook de [Verordening gemeenschappelijke bepalingen 2021/1060](#) (voor acht EU-fondsen = een derde van de EU-begroting);
- monitoring: [jaarlijkse rule of law report](#), met aandacht voor rechterlijke onafhankelijkheid; anti- corruptie; pluralisme en vrijheid van de media; staatsrechtelijke *checks and balances*. Niet zonder [kritiek](#), maar plannen voor versterking; in 2025 ook aandacht voor betekenis van de rechtsstaat voor de interne markt, en nauwer verband tussen aanbevelingen en de EU-begroting. Zie ook de [politieke beleidslijnen](#) van de nieuwe Europese Commissie Von der Leyen, van juli 2024; en daarop voortbouwend de [‘mission letter’](#) voor beoogd Commissaris Michael McGrath (*Democracy, Justice and Rule of Law*), 17 september 2024, m.n. p. 6.

Raad van Europa

- procedures voor EHRM, bv. [Tuleya t. Polen](#), met interventie van Nederlandse regering;
- advisering door Commissie van Venetië, bv. aan Polen over herstel rechtsstaat (dec. 2024).

⁶ Zie bv. HvJEU, zaak C-673/16 (*Coman*), van 5 juni 2018, ECLI:EU:C: 2018:385 – in België gesloten huwelijk (van Roemeen met Amerikaan) wordt in Roemenië niet erkend. Met interventie van Nederlandse regering.

⁷ Nederland was dan ook voorstander van het Coöperatie en verificatie mechanisme (CVM) dat werd gecreëerd bij de toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de EU.

⁸ Zie bv. [FRA Opinion on the development of an integrated tool of objective fundamental rights indicators able to measure compliance with the shared values listed in Article 2 TEU based on existing sources of information](#) (2016).