
Vergaderjaar 2013–2014

33 877

Staat van de Europese Unie 2014

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2014

Hierbij bied ik u aan de gecombineerde kabinetsreactie AIV advies «De rechtsstaat: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking», Commissie mededeling Kader ten behoeve van de rechtsstaat en EU-Scorebord voor Justitie 2014.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Gecombineerde kabinetsreactie AIV advies: «De rechtsstaat: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking», Commissie mededeling Kader ten behoeve van de rechtsstaat en EU-Scorebord voor Justitie 2014

Inleiding

Het kabinet zet zich al geruime tijd actief in voor een mechanisme om de rechtsstaat in de lidstaten van de EU te versterken en de dialoog binnen de Unie over de rechtsstatelijke ontwikkelingen in de brede zin van het woord mogelijk te maken, zowel op periodieke als ad hoc basis.¹ Immers, voor het functioneren van de Unie en het vertrouwen van de burger daarin is het essentieel dat in alle lidstaten de rechtsstaat goed functioneert.

Doelstelling van het kabinet met het rechtsstaatmechanisme is een concrete politieke dialoog tussen lidstaten te bewerkstelligen over het functioneren van de rechtsstaat. Hierbij ligt het primaat bij de lidstaten, omdat zij verantwoordelijk zijn voor het functioneren van de rechtsstaat, maar is er een duidelijke, afgebakende rol voor de Commissie. Belangrijk uitgangspunt voor het kabinet is synergie met bestaande instrumenten binnen de Unie – zoals het Justitie Scorebord, inbreukzaken en het Schengenevaluatiemechanisme – en buiten de Unie, met name in de Raad van Europa. Oude en nieuwe mechanismen moeten elkaar versterken en aanvullen. Onnodige overlap en administratieve lasten moeten worden voorkomen.

Deze inzet stoelt op de grondwettelijke taak van de regering om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen (artikel 90 Grondwet). Ook uw Kamer heeft het kabinet meermaals opgeroepen (moties Ormel/Dijkhoff (2012) en Verheijen (2013)) om zich in EU-verband actief in te zetten voor een rechtsstatelijkheidsmechanisme.²

Half februari publiceerde de Adviesraad Internationale Vraagstukken (hierna: AIV), op verzoek van het kabinet, zijn advies «De rechtsstaat: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking»³. Op 11 maart jl. publiceerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) – een jaar na de brief van Nederland, Duitsland, Denemarken en Finland waarin zij opriepen een nieuw mechanisme te ontwikkelen om de fundamentele waarden in de Unie te beschermen – haar mededeling «Een nieuw EU-kader ter versterking van de rechtsstaat»⁴. Op 17 maart jl. verscheen tot slot het EU-Scorebord voor Justitie 2014⁵ (hierna: scorebord). In deze brief is de gecombineerde reactie van het kabinet op deze drie publicaties opgenomen. Deze brief komt daarmee in plaats van het reguliere BNC-fiche over de Commissie mededeling. De kabinetsappreciatie op het AIV-advies en de mededeling van de Commissie worden samengenomen gezien de overlappende ideeën over een aanvullend EU-mechanisme, en de reactie op het scorebord wordt in een aparte paragraaf uiteengezet.

Hierbij is het scorebord als niet bindend instrument vooral gericht op het presenteren van informatie over het functioneren van het rechtstelsel in relatie tot het functioneren van de interne markt, behelst de Commissie-

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 1650, p. 1 en Kamerstuk 33 877, nr. 1, p. 19.

² Kamerstuk 33 001, nr. 10 en Kamerstuk 33 551, nr. 2.

³ Dit AIV-advies werd de Kamer op 30 januari 2014 aangeboden, zie bijlage bij Kamerstuk 33 750-V nr. 61.

⁴ COM (2014) 158.

⁵ COM (2014) 155.

mededeling een ad hoc mechanisme voor systeembedreigingen op het gebied van de rechtsstaat en adviseert de AIV de instelling van een permanent *peer review* mechanisme voor het monitoren van de rechtsstaat.

Ook in het Europees Parlement en door vele NGO's wordt opgeroepen tot een aanvullend EU-rechtsstatelijkheidsmechanisme I).⁶ Het kabinet is verheugd over de aandacht voor de thematiek, met name in aanloop naar de volgende ambtsstermijn van de Commissie en legislatuur van het Europees Parlement als belangrijk speerpunt voor de komende jaren.

Belang waarborgen rechtsstaat

Zowel de AIV als de Commissie besteden ruime aandacht aan het belang van de bescherming van de rechtsstaat in Unieverband. De Commissie noemt de rechtsstaat de ruggengraat van elke moderne democratie. Eerbiediging van de rechtsstaat is een voorwaarde voor toetreding tot de EU en is erkend als Europese waarde waarop de Unie berust in artikel 2 VEU. De AIV merkt op dat de EU van meet af aan bedoeld is als rechtsgemeenschap, gedragen door waarden en gericht op gezamenlijke belangen. De rechtsstaat is een noodzakelijk constitutioneel uitgangspunt voor Europese integratie, aldus de AIV, en de EU zou derhalve voldoende instrumenten moeten hebben om het goed functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten te waarborgen. De AIV wijst er bovendien op dat een goed functionerende rechtsstaat niet enkel voorwaarde is voor samenwerking tussen de lidstaten op de vele beleidsterreinen, zoals de interne markt en justitiële en politieke samenwerking, maar juist ook van belang is vanuit het perspectief van de burger en het vertrouwen van de burger in de Unie, bijvoorbeeld vanwege de bijdrage aan de effectieve rechtsbescherming voor burgers en een gelijk speelveld voor het bedrijfsleven. Als burgers naar andere lidstaten willen reizen of daar willen werken en als bedrijven in andere lidstaten zaken willen doen, moeten zij erop kunnen vertrouwen dat zij op integere, non-discriminatoire wijze worden behandeld door de autoriteiten van die lidstaat en toegang hebben tot een onafhankelijke rechter.

Daarnaast is het waarborgen van de interne rechtsstatelijkheid van belang in verband met de geloofwaardigheid van het externe EU-beleid en de normatieve internationale identiteit van de EU op het terrein van de mensenrechten, aldus de AIV. Coherentie tussen de EU-interne bevordering van de rechtsstaat en de externe agenda is derhalve belangrijk.

Het kabinet onderschrijft deze analyses van de AIV en Commissie, die weerspiegelen en onderstrepen dat de rechtsstaat niet enkel een essentiële instrumentele functie heeft ter verwezenlijking van de Uniedoelstellingen, maar eveneens een belangrijke intrinsieke waarde heeft. De rechtsstaat is een belangrijke Europese waarde die ook los van zijn functionele rol gekoesterd en versterkt moet worden, zowel binnen de EU als in extern beleid. De ontwikkelingen aan de grenzen van de EU in Oekraïne tonen eens te meer het essentieel belang van een goed functionerende rechtsstaat aan. De rechtsstaat is een belangrijke verworvenheid, waarvoor blijvend moet worden gewaakt en waaraan voortdurend moet worden gewerkt. Belangrijk is daarom open te staan voor onderlinge kritiek en hieraan gehoor te geven.

⁶ Situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (Tavares) 2012/2130(INI) en Situation of fundamental rights in the European Union (2012) (Michel), 2013/2078(INI).

Standaarden, dimensies en reikwijdte

De AIV en Commissie zijn het erover eens dat er voldoende consensus in wetenschap, rechterlijke macht en (inter)nationale instrumenten bestaat over het begrip rechtsstaat. Het is volgens beide niet nodig om aanvullende of uitgewerkte standaarden te ontwikkelen om een dialoog te kunnen voeren over het functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten. De betekenis kan o.a. worden afgeleid uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het werk van de Venetië Commissie van de Raad van Europa. De exacte waarborgen van de rechtsstaat kunnen vervolgens per lidstaat variëren, afhankelijk van het gekozen constitutioneel systeem. Rechtsstatelijke standaarden laten uiteenlopende staatsinrichtingen toe. Desalniettemin kan gesproken worden van een gezamenlijke Europese rechtscultuur, aldus de AIV.

De Commissie heeft in bijlage II bij de mededeling een overzicht opgenomen van deze standaarden, zoals die voortvloeien uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU en de standaarden geformuleerd door de Venetië Commissie, waarnaar de AIV verwijst. Hieruit blijkt een grote mate van congruentie tussen beide.

Daarbij benadrukt de Commissie dat de rechtsstaat zowel formele en procedurele, als materiële componenten heeft. Hiermee wordt bedoeld dat de rechtsstaat intrinsiek verbonden is met respect voor democratie en fundamentele rechten. De AIV benadrukt op zijn beurt de wisselwerking tussen de institutionele inrichting en de politieke en juridische cultuur van het land. Naast staatsrechtelijke aspecten zijn ook maatschappelijke voorwaarden voor het functioneren van een staat als rechtsstaat van groot belang. Met andere woorden, de rechtsstaat is niet slechts een formele structuur, het gaat ook om de maatschappelijke inbedding, alertheid en constitutioneel besef. Ook deze rechtsstatelijke cultuur moet bespreekbaar zijn, aldus de AIV.

Met de AIV concludeert het kabinet dat het begrip rechtsstaat vele dimensies heeft, voor burger en lidstaten, die niet los van elkaar kunnen worden gezien, en die tezamen het begrip rechtsstaat bepalen. Het kabinet sluit zich in dit verband aan bij de concretisering van het begrip rechtsstaat zoals voorgesteld door de Commissie en AIV als toetssteen voor een generiek dialoogmechanisme, zoals het legaliteitsbeginsel, het verbod van willekeur, de toegang tot onafhankelijke rechters en het non-discriminatiebeginsel. In ad hoc gevallen moet het echter mogelijk zijn waar nodig de problematiek breder aan te vliegen en een reikwijdte te hanteren die eveneens de overige waarden van artikel 2 VEU omvat, zoals democratie en fundamentele rechten. Zoals bevestigd in de JBZ-Raadsconclusies van juni 2013 zijn deze waarden immers onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dit sluit eveneens aan bij de voorwaarden opgenomen in de Kopenhagencriteria die aan kandidaat-lidstaten worden gesteld (t.w. het land moet stabiele instellingen hebben die de democratie, de rechtsstaat, de eerbiediging van de mensenrechten en respect voor minderheden waarborgen). Het kabinet is het in deze zin met de AIV eens dat het voor de hand ligt deze Kopenhagencriteria permanent als maatstaf te hanteren voor alle lidstaten en daarop te blijven toezien. Daarbij gaat het niet enkel om de juiste regels op papier, maar eveneens om de juiste toepassing en handhaving hiervan, die beide immers het functioneren van de rechtsstaat bepalen.

Het waarborgen van de rechtsstaat is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de lidstaat zelf, zo stelt de AIV terecht, in hun eigen belang en dat van de burgers. Maar, zoals hiervoor uiteengezet, is er ook een belang van burgers en lidstaten bij het goed functioneren van de rechtsstaat in andere lidstaten. Dit functioneren heeft dus grensoverschrijdende effecten. Het kabinet deelt de conclusie van de AIV dat het wenselijk is dat lidstaten de handhaving van de rechtsstaat in iedere lidstaat ook zien als gezamenlijk(e) verantwoordelijkheid en belang, waaraan mede vorm moet worden gegeven binnen de EU. Het waarborgen van de rechtsstaat kan daarmee, ook naar de mening van het kabinet, niet als puur binnenlandse en nationale aangelegenheid worden gezien, maar heeft ook een EU-dimensie, bijvoorbeeld ten behoeve van het goed functioneren van de interne markt. Dit zou met name – juist vanwege de primaire verantwoordelijkheid van de lidstaten – binnen de Raad vorm moeten krijgen. Ook wijst de Commissie erop dat in tijden van de crisis in landen als Hongarije en Roemenië juist uitdrukkelijk naar de EU en in het bijzonder de Commissie, als hoedster van de verdragen, werd gekeken om actie te ondernemen.

De AIV en de Commissie concluderen dat een aanvullend EU-rechtsstatelijkheidsinstrument nodig is. Het huidige instrumentarium is niet afdoende gebleken de in het recente verleden geconstateerde problemen op een systematische, coherente en effectieve manier te kunnen aanpakken. Deze conclusie sluit nauw aan bij de positie van het kabinet hierover, zoals geformuleerd in de Staat van de Unie.

De AIV beveelt aan, naast dit aanvullend mechanisme (zie hierna), beter gebruik te maken van bestaande bevoegdheden, mechanismen, instrumenten en beschikbare informatie. Zo zou het instrument van inbreukprocedures wegens schending van EU-recht (artikel 258 VWEU) actiever en strategischer kunnen worden ingezet door vaker een beroep te doen op het beginsel van Unietrouw, het Handvest van de Grondrechten van de EU en het beginsel van effectieve rechtsbescherming. Ook zouden bevindingen uit evaluaties (zoals het Schengenevaluatiemechanisme, thematische evaluaties, en de anti-corruptierapportage) uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de Commissarissen Justitie en Binnenlandse Zaken kunnen worden gebundeld als basis voor inbreukprocedures.

Het kabinet heeft de indruk dat de Commissie reeds daar waar zij kan de inbreukprocedure effectief inzet, maar waar dit nog niet het geval is, moedigt het kabinet de Commissie aan het bestaande instrumentarium op dit terrein alsnog ten volle te benutten, zodat het nieuwe rechtsstatelijkheidsmechanisme een aanvullende rol kan spelen. Echter, – zoals de Commissie zelf ook opmerkt – sommige situaties vormen geen inbreuk op het EU-recht, maar wel een (systeem)bedreiging voor de rechtsstaat in een van de lidstaten. In deze gevallen biedt de inbreukprocedure dus geen uitkomst. De door de AIV genoemde algemene beginselen van Unietrouw en effectieve rechtsbescherming bieden in dit verband bovendien naar de mening van het kabinet juridisch waarschijnlijk onvoldoende houvast in concrete gevallen, zonder dat daarbij het risico van extensieve interpretatie wordt gelopen. Daarbij komt dat het instrument van inbreukprocedures langshepend en formeel-juridisch is, hetgeen niet beantwoordt aan de wens snel en effectief een oplossing te vinden. Doelstelling van het kabinet met het rechtsstaatmechanisme is daarom juist een concrete politieke dialoog tussen lidstaten op Raadsniveau te bewerkstelligen over het functioneren van de rechtsstaat.

Als voorbeeld van een bestaande bevoegdheid die beter gebruikt zou kunnen worden om te bevorderen dat rechtsstatelijke normen in acht worden genomen, wijst de AIV op de mogelijkheid via artikel 352 VWEU, eventueel via ruimhartige interpretatie, aanvullende regels of procedures op te stellen met het oog op een betere inrichting en functioneren van de ruimte van vrijheid veiligheid en recht en de interne markt.

Het kabinet is hierin terughoudend. Zoals de AIV zelf aangeeft zijn de standaarden voor het begrip rechtsstaat reeds voorhanden, is er reeds een schat aan informatie op dit terrein beschikbaar en ontbreekt enkel een effectief instrument om hieraan effectief gevolgen te verbinden.⁷ Artikel 352 VWEU is bedoeld voor situaties waarin behoefte is aan optreden om een doelstelling van de Unie te verwezenlijken, maar een bevoegdheid in de verdragen ontbreekt. Het gebruik van artikel 352 VWEU moet gezien worden als een «ultimum remedium». Daar komt bij dat het gebruik van artikel 352 VWEU in veel lidstaten erg gevoelig ligt en er derhalve brede politieke consensus dient te bestaan in de EU voordat optreden op basis van dit artikel overwogen wordt.

Ten aanzien van het beter benutten van de bestaande informatie op dit terrein wijst de AIV op verbetering van overdracht en toepassing hiervan, bijvoorbeeld via terugkoppeling van uitgevoerde evaluaties en gerechtelijke uitspraken van het EHRM en het Hof van Justitie van de EU naar politieke gremia.

Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling, die aansluit bij het uitgangspunt dat zoveel mogelijk gebruik moeten worden gemaakt van bestaande informatie en bronnen om onnodige overlap te voorkomen en synergie te bewerkstelligen. Hierbij wijst het kabinet op de reeds bestaande praktijk dat de Commissie voorafgaand aan de publicatie van een nieuw voorstel een toets op conformiteit met het EU Handvest voor de Grondrechten uitvoert. Hierbij wordt uiteraard ook recente jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU op dit terrein betrokken. Het kabinet ziet deze aanbeveling ook als mogelijkheid om in de Raad zelf verantwoordelijkheid te nemen en een politieke discussie te voeren over rechtsstatelijke ontwikkelingen. In EU-verband gebeurt dit reeds, zowel op structurele wijze op raads werkgroep en coreper niveau, als in geval van belangrijke uitspraken op Raadsniveau. Een voorbeeld is de uitspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens in de zaak *MSS vs. België en Griekenland* (30696/09 van 21 januari 2011) die besproken werd in de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 24 en 25 februari 2011.

Bevoegdheid en subsidiariteit Commissie mededeling

Het kabinet is van mening dat de bevoegdheid van de EU voortvloeit uit artikel 7 VEU, waarin een mechanisme is opgenomen om (risico's op) serieuze schendingen van de waarden van de Unie aan de kaak te kunnen stellen en uiteindelijk eventueel stemrechten aan de desbetreffende

⁷ Dit sluit aan bij het kabinetsstandpunt inzake de Nederlandse visie op een toekomstig EU-JBZ beleidskader (post-Stockholm), Kamerstuk 32 317, nr. 196 en de kabinetsappreciatie van de mededeling «De EU-agenda voor justitie voor 2020 – Meer vertrouwen, mobiliteit en groei binnen de Unie» en de mededeling «Naar een open en veilig Europa», die uw Kamer spoedig zal toegaan, waarin het kabinet inzet op consolidatie, implementatie en evaluatie..

lidstaat te ontnemen.⁸ Dit mechanisme begint met de constatering dat er een duidelijk gevaar bestaat voor schending van de waarden zoals bedoeld in artikel 2 VEU. Hieruit vloeit naar de mening van het kabinet voort dat voorafgaand aan die constatering informatie en argumenten gewisseld kunnen (en zelfs moeten) worden. Bij de bevoegdheidsvaststelling dient in aanmerking genomen te worden dat er geen sprake is van wetgevend optreden van de EU. De mededeling legt de lidstaten geen juridische verplichtingen op.

De Commissie benadrukt in haar mededeling dat de EU in actie dient te komen als de nationale structuren falen, bijvoorbeeld wanneer de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in het geding is. Een systeembedreiging voor de rechtsstaat in een lidstaat heeft immers risico's voor het functioneren van de EU als geheel. Dan is er dus ook een rol voor de EU weggelegd. De Commissie geeft hiermee uitdrukking aan het beginsel van subsidiariteit. Het kabinet kan zich vinden in deze lijn van de Commissie en beoordeelt de subsidiariteit van de mededeling derhalve als positief. Op de proportionaliteit van de Commissie mededeling wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

Voorwaarden en vormgeving aanvullend mechanisme

Wat betreft de uitgangspunten voor het aanvullend mechanisme zijn er bijzonder veel overeenkomsten tussen de voorstellen van de Commissie en de AIV. Zowel de Commissie als de AIV onderstrepen dat het aanvullend mechanisme binnen het kader van de huidige verdragen gerealiseerd kan en moet worden, dat het mechanisme complementair aan bestaande instrumenten moet zijn en onnodige overlap moet worden voorkomen, met name met de activiteiten van de Raad van Europa en het Grondrechtenagentschap. Beide benadrukken bovendien het feit dat het mechanisme gericht moet zijn op een constructieve dialoog en niet op het opleggen van sancties, het belang van gelijke behandeling van alle lidstaten en beoordeling langs dezelfde, duidelijke maatstaven. Deze ideeën sluiten naadloos aan bij de uitgangspunten van het kabinet.

Over de daadwerkelijke vormgeving van het mechanisme hebben de AIV en de Commissie evenwel verschillende ideeën. Daar waar de Commissie logischerwijs focust op wat de Commissie zelf kan doen, legt de AIV de nadruk bij de Raad. Het kabinet is van mening dat het primaat van de discussie op dit terrein bij de lidstaten in de Raad moet liggen, omdat daar de primaire verantwoordelijkheid voor het functioneren van de rechtsstaat ligt. Het aanvullend mechanisme moet niet enkel een bilaterale kwestie tussen de Commissie en de desbetreffende lidstaat zijn, maar een echte politieke dialoog in de Raad mogelijk maken. De Raad moet hiervoor zelf de verantwoordelijkheid nemen, zonder hierbij afbreuk te willen doen aan de taken van de Commissie als hoedster van de verdragen op dit terrein. Ook moet de Raad over rechtsstatelijke ontwikkelingen kunnen spreken zonder dat de Commissie het mechanisme activeert. De Commissie geeft aan de mededeling als basis voor verdere discussie te zien en wijst erop dat de rol van het Europees Parlement en de Raad bij de versterking van de rechtsstatelijkheid in de EU cruciaal is. Het kabinet onderschrijft het belang van de rol van de Raad op dit terrein, ook zonder dat de

⁸ In artikel 7 van het EU-verdrag wordt een procedure gegeven in het geval van een ernstige schending van de waarden van de EU door een lidstaat. De lidstaat wordt hierbij eerst gewaarschuwd in geval van gevaar voor een ernstige schending (lid 1). Als vervolgens geconstateerd wordt dat sprake is dat sprake is van een ernstige en voortdurende schending (lid 2), kunnen sancties worden opgelegd, inclusief het ontnemen van stemrechten in de Raad (lid 3). Deze maatregelen kunnen worden ingetrokken als er wijzigingen zijn in de toestand die tot het opleggen van de maatregel heeft geleid (lid 4).

Commissie stappen zou ondernemen, en zet zich reeds actief in om deze rol vorm te geven, op ad hoc en periodieke wijze. De rol van de Commissie kan zich volgens het kabinet beperken tot het verzamelen van gegevens, verwerking daarvan tot rapportage, en voorbereiding van de discussie in de Raad. Het kabinet is er geen voorstander van dat de Commissie bindende aanbevelingen kan doen of sancties kan opleggen aan de lidstaten. Hiermee wordt invulling gegeven aan het primaat van de lidstaten. Het kabinet wil een piste waar een concrete politieke dialoog tussen lidstaten over het functioneren van de rechtsstaat plaats kan vinden.

Ook qua toepassingsbereik verschillen de ideeën van de Commissie en de AIV. De Commissie beperkt zich tot systeembreedingen van de rechtsstaat, zodat – in een gestructureerde dialoog met desbetreffende lidstaat – kan worden voorkomen dat deze zich ontwikkelen tot artikel 7 VEU situaties (te weten «serieuze schending» dan wel «voortdurende schending»). De bedoeling van de Commissie mededeling is een kader voor actie te bieden die de lacune vult tussen soft power en artikel 7 VEU.

Het Commissie-mechanisme is van toepassing op door lidstaten gecreëerde of gedoogde situaties waarin de integriteit, de stabiliteit of het goed functioneren van de instellingen en controlemechanismen die op nationaal niveau bestaan om de rechtsstaat te beschermen, op systematische wijze in geding is. De politieke, institutionele en/of juridische structuren van een lidstaat, zoals bijvoorbeeld de constitutionele structuur, machtenscheiding, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht, of het systeem van gerechtelijke toetsing, inclusief constitutionele toetsing (waar dat bestaat), moeten in het geding zijn. Het mechanisme is niet van toepassing op individuele gevallen. Deze moeten binnen nationale context, dan wel via de Europese rechter (Hof van Justitie van de EU en EHRM) of inbreukprocedures worden opgepakt.

De Commissie schetst een procedure die uiteenvalt in drie fasen, gedurende welke het Europees Parlement en de Raad regelmatig geïnformeerd zullen worden:

1. Beoordeling of sprake is van een systeembreediging op basis van objectieve bronnen zoals van de Raad van Europa en onderzoeken van het Grondrechtenagenschap, eventueel uitmondend in een rechtsstaats-opinie aan de desbetreffende lidstaat. Het starten van de beoordeling door de Commissie en het versturen van de opinie zullen openbaar zijn. De exacte inhoud zal vertrouwelijk zijn.
2. Indien in de hierop volgende dialoog met de lidstaat geen oplossing wordt gevonden, zal Commissie een rechtsstaats-aanbeveling uitbrengen als zij objectief bewijs heeft voor systematische bedreiging van de rechtsstaat en de autoriteiten niet voldoende doen dit te herstellen. De belangrijkste punten uit aanbeveling zullen openbaar worden gemaakt.
3. In derde fase wordt de opvolging van de aanbeveling gemonitord. Indien er geen bevredigende opvolging is, kan de Commissie een artikel 7 VEU procedure starten.

Het kabinet verwelkomt de ideeën van de Commissie. Het betreft een licht mechanisme, gericht op een constructieve dialoog, zonder bindende aanbevelingen of sancties, waarin de samenhang en complementariteit met bestaande instrumenten wordt gewaarborgd. Ook aan het proportionaliteitsbeginsel is daarom voldaan. Belangrijk is evenwel dat de rol van de Raad in aanvulling op de rol van de Commissie wordt ontwikkeld, bijvoorbeeld door discussies in de Raad te voeren wanneer de Commissie het mechanisme toepast, maar ook los daarvan. Vooralsnog is onduidelijk wat de informatiedeling met het Europees Parlement en de Raad zal

behelzen. Het kabinet is van mening dat de Commissie dit zo ruimhartig mogelijk zou moeten invullen om een goede discussie in de Raad mogelijk te maken.

De Commissie richt zich op situaties van systeembedreiging van de rechtsstaat in een van de lidstaten met als doel snelle en concrete resultaten te boeken. De AIV daarentegen, doet de aanbeveling te komen tot een mechanisme waarin vroegtijdig en op structurele en periodieke wijze aandacht aan de staat van de rechtsstaat in alle lidstaten wordt gegeven.

De AIV wijst erop dat het aanvullend initiatief nodig is omdat het huidige toezicht gefragmenteerd is en/of enkel specifieke aspecten van rechtsstaat beslaat. Er is naar de mening van de AIV een forum nodig waar alle informatie bijeenkomt en toezicht op alle dimensies van de rechtsstaat mogelijk is, inclusief de rechtsstatelijke cultuur. Daarbij kiest de AIV voor de vorm van *peer review*: een uitwisseling tussen gelijken met als doel uitwisseling van best practices om te helpen de beeldvorming te verbeteren. De AIV stelt voor dat lidstaten in de Raad in de vorm van raadsconclusies afspraken maken over het houden van periodieke *peer reviews* op basis van rapporten over lidstaten, opgesteld door commissie van onafhankelijke deskundigen.

Ook de AIV stelt hierbij een procedure in drie stappen voor:

1. Een commissie van deskundigen stelt een rapport op op basis van consultaties met relevante organisaties op een (ten behoeve van de hanteerbaarheid beperkt) aantal sectoroverstijgende beoordelingspunten, plus een aantal specifieke aandachtspunten per lidstaat. De Europese Commissie zou voor de commissie van deskundigen het secretariaat moeten voeren.
2. Bespreking van rapport op ambtelijk niveau (*peer review*) uitmondend in operationele concept conclusies/aanbevelingen.
3. Vaststelling van deze conclusies/aanbevelingen in de Raad. Ook voorleggen van uitkomsten van de reviews aan JBZ Raad, die toeziet op de follow up. Over de aanbevelingen en opvolging daarvan zou moeten worden gerapporteerd aan het Europees Parlement.

Een *peer review* methodiek spreekt het kabinet in algemene zin aan. Het kabinet is voorstander van een licht, niet punitief mechanisme dat een constructieve dialoog op basis van objectieve informatie mogelijk maakt.

Naar de mening van het kabinet zijn beide soorten mechanismen om het functioneren van de rechtsstaat te bevorderen, zowel een ad hoc mechanisme dat de Commissie voorstelt, als een regulier mechanisme van *peer review*, wenselijk. Het kabinet zet daarom in op een mechanisme waarmee ten eerste ad hoc kan worden gereageerd op acute bedreigingen van de rechtsstaat in een lidstaat en ten tweede alle lidstaten regulier gemonitord worden, uitmondend in rapportage en dialoog in de Raad.

EU-Scorebord voor Justitie 2014

In maart 2014 is het tweede EU-Scorebord voor Justitie 2014 (hierna: scorebord) door de Commissie uitgebracht. Net als de eerste rapportage, bevat het scorebord een overzicht van enkele kerngegevens met betrekking tot de efficiency en kwaliteit van civielrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures bij de verschillende gerechten in de EU lidstaten.

De resultaten in het scorebord voor Nederland moeten, net als vorig jaar, als zeer positief worden beschouwd. Immers voor een groot aantal aspecten op het gebied van de kwaliteit en efficiency van het Nederlandse

rechtsbestel geldt dat Nederland binnen de Europese Unie tot één van de koplopers behoort.

De uitkomsten van het scorebord worden gebruikt als input voor de landenspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester. Vorig jaar kregen 10 lidstaten een dergelijke aanbeveling. In een aparte paragraaf van het scorebord 2014 wordt de follow up daarvan gemonitord. Daarnaast worden de uitkomsten van het scorebord door de Commissie benut voor het stellen van prioriteiten ten behoeve van de EU structuurfondsen voor de 12 lidstaten die op dat gebied aanbeveling hebben gekregen van de Commissie. Ook bieden de uitkomsten concrete ondersteuning aan lidstaten om het functioneren van de rechtssystemen te verbeteren.

Ten opzichte van de eerste rapportage van het scorebord biedt de tweede rapportage weinig verandering met betrekking tot de keuze van de indicatoren en de wijze waarop de gegevens zijn aangeleverd. Ook komt – net als in de eerste scorebord – in dit scorebord de wederzijdse relatie tussen economische ontwikkeling en de kwaliteit en prestaties van de nationale rechtssystemen slechts in zeer beperkte zin aan bod. Ondanks dat er weinig veranderingen zichtbaar zijn in de huidige opzet van het scorebord zijn er ook positieve ontwikkelingen te signaleren. Zo worden de lidstaten nadrukkelijk bij de verdere ontwikkeling en verbetering van het instrument betrokken door het in het leven roepen van een EU netwerk van contactpersonen van nationale rechtssystemen. Dit netwerk, bestaande uit vertegenwoordigers van de Ministeries van justitie en rechtspraak, beoogt een platform te bieden voor het uitwisselen van kennis en ervaring inzake de nationale rechtssystemen en het formuleren van concrete aanbevelingen om het scorebord te verbeteren. Uit de twee bijeenkomsten van de contactpunten die reeds hebben plaatsgevonden, kan het vertrouwen worden uitgesproken dat de Commissie voldoende bereid is om concrete maatregelen te nemen om het instrument aan te passen en een verbeterde versie ervan in 2015 te kunnen presenteren.

Het kabinet steunt nut en noodzaak van het scorebord, met name omdat, zoals in het BNC-fiche in 2013 reeds is gesteld, het de beleidsinitiatieven van het kabinet ondersteunt met betrekking tot het vergroten van het wederzijds vertrouwen in de justitiële samenwerking tussen de EU-lidstaten en het bevorderen van economische groei (Kamerstuk 22 112, nr. 1615). Het kabinet blijft de subsidiariteit – zoals in het BNC fiche van mei 2013 is verwoord – positief beoordelen. Immers, de kern van de mededeling betreft een instrument waarmee lidstaten op basis van een selectief aantal indicatoren elkaar kunnen vergelijken met betrekking tot bepaalde aspecten van de werking van de nationale rechtssystemen. Hierbij zal met name de toegevoegde waarde liggen in het identificeren van trendontwikkelingen inzake deze aspecten van de rechtssystemen door de EU. Belangrijk om hierbij op te merken is dat het een vrijwillig instrument betreft, waarmee de EU tracht een open dialoog aan te gaan met de EU-lidstaten inzake het ontwikkelen van beter beleid op het terrein van justitie en rechtspraak. Door middel van het scorebord wordt inzichtelijk gemaakt dat goed functionerende rechtssystemen bijdragen aan een goed functionerende interne markt. De vergelijkingen in het scorebord kunnen immers leiden tot *peer pressure* van de lidstaten onderling, waardoor knelpunten in het functioneren van de nationale rechtssystemen worden geïdentificeerd en opgelost.

Ook de proportionaliteit wordt door het kabinet positief beoordeeld. Bij de ontwikkeling van het scorebord wordt duplicatie van werk vermeden en wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande gegevensbronnen, waaronder de data afkomstig van de CEPEJ (European Commission for

the Efficiency of Justice) van de Raad van Europa, het World Economic Forum, de Wereld Bank en Eurostat. Als gevolg van deze werkwijze blijft het niveau van administratieve lasten gering.

Uitleiding

Het AIV advies biedt een nuttige bijdrage aan het debat over het functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten van de EU en doet een aantal interessante suggesties. Het kabinet verwelkomt eveneens de Commissie mededeling en ziet deze als een goede basis om een rechtsstatelijkheidsmechanisme te ontwikkelen. Het kabinet zet zich met name in om het primaat van de lidstaten in de Raad vorm te geven. Daarnaast blijft het kabinet nauw betrokken bij de verdere ontwikkeling van het Scoreboard teneinde de effectiviteit daarvan te vergroten.

De rechtsstaat is geen vanzelfsprekend gegeven, maar heeft continu onderhoud, ook in Nederland. Het kabinet blijft zich daarom – indachtig de Grondwet, en haar 200^{ste} verjaardag – actief inzetten voor de versterking van de rechtsstaat in EU-verband, samen met gelijkgezinde partners. Dat zal geen kwestie zijn van vandaag of morgen, maar een project van de lange termijn. De kracht van de Europese samenwerking zit erin dat we – ook in Nederland – in staat en bereid zijn kritisch naar onszelf te kijken en te blijven werken aan verbetering.