



---

*Commissie juridische zaken*

---

**2021/2180(INI)**

18.3.2022

## **ADVIES**

van de Commissie juridische zaken

aan de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

inzake het verslag van de Commissie over de rechtsstaat 2021  
(2021/2180(INI))

Rapporteur voor advies (\*): Franco Roberti

(\* ) Medeverantwoordelijke commissies – 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:

1. brengt in herinnering dat de Unie berust op de fundamentele waarden die zijn verankerd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU); benadrukt dat deze waarden op zichzelf staan en samen moeten worden gelezen, en dat alle EU-instellingen en lidstaten deze waarden moeten bewaken en beschermen; herinnert er voorts aan dat de Unie zelf en het vertrouwen in zowel de EU als de lidstaten gegrondvest is op de rechtsstaat, zoals vastgelegd in het primaire EU-recht en verder uitgewerkt in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU), en dat democratie en grondrechten inherent zijn aan de rechtsstaat; acht het noodzakelijk de voortdurende versterking van de rechtsstaat te ondersteunen om te voorkomen dat er een aantasting plaatsvindt van de rechtsstaat en de belangrijkste aspecten ervan, waaronder wettigheid, rechtszekerheid, daadwerkelijke rechtsbescherming overeenkomstig artikel 19, lid 1, VEU, onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de scheiding der machten; wijst er met klem op dat om het even welke aantasting van de rechtsstaat in een bepaalde lidstaat automatisch de EU-waarden in de Unie als geheel ondermijnt; is het met de Commissie eens dat deze waarden nooit als vanzelfsprekend mogen worden beschouwd, ook al staat de EU erom bekend dat zij op dit vlak zeer hoge normen hanteert; beklemtoont het belang van de overtuigende voorbeeldrol die de EU vervult voor de rest van de wereld op het vlak van de handhaving van de rechtsstaat binnen de EU en de ondersteuning van de democratie in de hele wereld;
2. brengt voorts in herinnering dat eerbiediging van de rechtsstaat impliceert dat het primaire en het secundaire recht van de EU in acht worden genomen en dat het kernbeginsel van voorrang van het EU-recht wordt nageleefd; wijst erop dat voor de handhaving van de rechtsstaat een intensieve en duurzame wisselwerking nodig is tussen de lidstaten enerzijds en de instellingen en het beleid van de EU anderzijds; verzoekt de Commissie nauwlettend toe te zien op uitspraken van nationale rechters waarin de voorrang van het EU-recht ter discussie wordt gesteld, en een permanente dialoog tussen nationale rechters en het HvJ-EU te bevorderen over de uitlegging en toepassing van het EU-recht en de voorrang van het EU-recht;
3. merkt op dat crises zoals de COVID-19-pandemie hebben aangetoond dat sommige buitengewone maatregelen, die in tijden van nood en soms op grond van een uitzonderingswet worden genomen, blijk kunnen geven van onevenredige democratische tekorten die leiden tot inperkingen van de grondrechten en fundamentele vrijheden en tot een gebrekkige werking van overheidsinstellingen en checks-and-balances; stelt vast dat deze tekorten kunnen uitmonden in corruptie en niet naar behoren gecontroleerd worden; benadrukt dat er daarom nood is aan heldere, evenwichtige en juridisch verantwoorde regelingen die slechts een beperkte tijd gelden en op grond waarvan de rechtsstaat ook in tijden van crisis en noodsituaties in acht wordt genomen; is ingenomen met de aanhoudende inspanningen van de lidstaten om dergelijke regelingen vast te stellen en de rechten van EU-burgers te beschermen; beklemtoont dat het van cruciaal belang is om in uitzonderlijke omstandigheden de rechtsstaat, toegang tot het recht, daadwerkelijke rechtsbescherming en goede werking

van de instellingen te waarborgen, en benadrukt dat het belangrijk is om dergelijke maatregelen te toetsen en ervoor te zorgen dat alle betrokken instellingen de wettigheid ervan controleren, zowel tijdens als na het besluitvormingsproces;

4. merkt op dat uit de COVID-19-pandemie ook is gebleken dat een hoge mate van digitalisering bijdraagt aan de veerkracht en efficiëntie van rechtsstelsels, bijvoorbeeld doordat gerechtelijke procedures en de besluitvorming door overheidsdiensten worden versneld; is het met de Commissie eens dat in een aantal lidstaten de digitalisering nog meer moet worden bevorderd en meer personele en financiële middelen moeten worden vrijgemaakt om de efficiëntie van de rechtsstelsels van die lidstaten te vergroten en de toegang tot rechtshulp en informatie makkelijker te maken; wijst erop dat dergelijke inspanningen geen afbreuk mogen doen aan de procedurele rechten van burgers, waaronder het recht op verdediging of op eerbiediging van het beginsel van wapengelijkheid; is ingenomen met het feit dat digitalisering van het openbaar bestuur en de rechterlijke macht in de herstel- en veerkrachtplannen van veel lidstaten als prioriteit is opgenomen; vindt het uiterst belangrijk dat de rechtsstaat gehandhaafd wordt door bijvoorbeeld klachten- en verhaalmechanismen op te zetten binnen de digitale eengemaakte markt en te voorzien in een passende opleiding en voldoende personeel voor justitiële instellingen om nieuwe uitdagingen in dit verband doeltreffend aan te kunnen pakken; dringt erop aan dat de beslissingen in een rechtsstelsel waarin gebruik wordt gemaakt van op algoritmen gebaseerde instrumenten, alleen worden genomen door rechters die binnen het kader van hun discretionaire bevoegdheid en per geval handelen; verlangt dan ook van de Commissie dat zij het gebruik van artificiële intelligentie en aanverwante technologieën in rechterlijke beslissingen grondig onder de loep neemt; benadrukt tevens dat geen van de door justitie gebruikte AI-systemen zodanig ontworpen mag zijn dat het de fysieke integriteit van mensen kan aantasten, of rechten kan toekennen of wettelijke verplichtingen kan opleggen aan particulieren;
5. is ingenomen met het tweede verslag van de Commissie over de rechtsstaat, en verheugd over het feit dat het afzonderlijke nationale hoofdstukken bevat, waarbij wordt beoogd voor elke lidstaat dezelfde methodiek te volgen; is van mening dat de niet-discriminerende periodieke evaluatie van de stand van de rechtsstaat van groot belang is alsook een essentieel monitoringinstrument dat tevens noodzakelijk is om mogelijke risico's op aantasting van de rechtsstaat te voorkomen en in kaart te brengen; acht het van essentieel belang het Europees instrumentarium voor de rechtsstaat te versterken; is tevreden over het feit dat in het verslag veel belang wordt gehecht aan rechtsstelsels; beklemtoont dat doeltreffendheid, onafhankelijkheid en efficiëntie kenmerken van rechtsstelsels zijn die allemaal even belangrijk zijn als het gaat om de handhaving van de rechtsstaat, en de basis vormen voor wederzijds vertrouwen binnen de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht van de EU; wijst erop dat advocaten, rechters en openbare aanklagers hun taken volledig autonoom, onpartijdig en onafhankelijk moeten kunnen uitoefenen, zonder tussenkomst van andere instellingen of organen, in overeenstemming met het beginsel van de scheiding der machten; stelt dat dit een absolute voorwaarde is voor het waarborgen van gelijkheid en de bescherming van de rechten van burgers uit hoofde van het recht, alsook om ervoor te zorgen dat het publiek vertrouwen heeft in de instellingen van de EU en de lidstaten;
6. herinnert eraan dat er bij een efficiënt en eerlijk rechtsstelsel met toegang tot het recht voor iedereen een passende begroting en financiering hoort, voldoende rechtsbijstand

voor de burgers en strengere maatregelen ter beperking van de duur en de kosten van procedures; is ingenomen met het feit dat in sommige lidstaten hervormingen zijn opgestart of voltooid ter versterking van de bestaande raden voor de rechterlijke macht, die een zeer belangrijke rol spelen bij het waarborgen van de rechterlijke onafhankelijkheid; spoort de lidstaten die achterophinken ertoe aan te streven naar dergelijke hervormingen; beklemtoont hoe belangrijk het is om een beoordeling te geven van de hervormingen die momenteel in verschillende lidstaten worden doorgevoerd, en verlangt dat de samenstelling en werking van de rechterlijke organen wordt aangepast aan de normen die door de Commissie en de Raad van Europa zijn vastgesteld en door het HvJ-CJEU zijn bekrachtigd;

7. is ingenomen met het feit dat in het EU-scorebord voor justitie nu ook aandacht wordt besteed aan advocaten; benadrukt dat er passende waarborgen moeten worden ingebouwd tegen onrechtmatige inmenging in de beroepsactiviteiten van advocaten, en dat moet worden gezorgd voor sterke advocatenbalies of -verenigingen, aangezien deze essentieel zijn voor onafhankelijke rechtsstelsels; benadrukt de fundamentele rol van juridische beroepen bij het waarborgen van de bescherming van de grondrechten en het versterken van de rechtsstaat; herhaalt in dit verband dat advocaten en de rechterlijke macht hooggekwalificeerd moeten zijn en regelmatig moeten worden bijgeschoold met betrekking tot de rechtsstaat, het Handvest van de grondrechten van de EU, het EU-recht en de toepassing ervan, teneinde een gemeenschappelijke rechtsstaatscultuur te bevorderen, ook in civiele en bestuursrechtelijke procedures; verzoekt de Commissie om dit onderwerp op te nemen in haar volgende verslag;
8. is zeer verontrust over het feit dat de rechterlijke onafhankelijkheid in sommige lidstaten nog steeds veel te wensen overlaat; spreekt zijn afschuw erover uit dat in Hongarije en Polen de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de voorrang van het Unierecht vanuit de politiek nog altijd worden ondergraven en dat deze landen nalaten uitvoering te geven aan arresten van het HvJ-EU; spreekt zijn diepe teleurstelling uit over het feit dat de situatie op dit gebied sinds de publicatie van het verslag verder is verslechterd en dat rechters en aanklagers die zich verzetten tegen de aantasting van de rechterlijke onafhankelijkheid vaak het slachtoffer worden van tucht- en andere maatregelen; benadrukt hoezeer rechters en aanklagers zich beknot en geïsoleerd voelen door dergelijke maatregelen, die getuigen van een ongepaste beïnvloeding van de werking van rechtsstelsels door de uitvoerende en wetgevende macht; beklemtoont dat het publieke bewustzijn en de controle op de eerbiediging van de rechtsstaat de afgelopen jaren, onder meer tijdens de COVID-19-pandemie, zijn toegenomen, zoals blijkt uit het EU-scorebord voor justitie; merkt op dat volgens het scorebord van 2021 de lidstaten aan de boven- en de onderkant van de schaal van perceptie van de rechterlijke onafhankelijkheid nog steeds dezelfde zijn als in 2020;
9. stelt zich op het standpunt dat eerbiediging van het beginsel van de scheiding der machten essentieel is voor een doeltreffende, onafhankelijke, onpartijdige en efficiënte werking van rechtsstelsels in de EU en dat instellingen krachtens dit beginsel geen enkele druk mogen uitoefenen op rechters en openbaar aanklagers, en er al helemaal geen druk mag zijn uit politieke of economische kringen; merkt op dat het feit dat de Poolse minister van Justitie ook de hoogste openbaar aanklager van het land is, een voorbeeld is van de schending van het beginsel van de scheiding der machten in een bredere context van andere schendingen van checks-and-balances; wijst op het belang

van de regels inzake de benoeming van rechters, en van de neutraliteit van deze rechters ten opzichte van de uitvoerende en wetgevende macht; is van mening dat het belangrijk is ervoor te zorgen dat de rechterlijke macht verantwoording aflegt, met name wanneer de onafhankelijkheid in twijfel wordt getrokken, en prijst het goede voorbeeld van sommige lidstaten waarin integriteitskaders zijn vastgesteld die geschraagd worden door deontologische beginselen en op alle categorieën leden van de rechterlijke macht worden toegepast; moedigt ertoe aan alle magistraten regelmatig een opleiding te laten volgen over een beroepscode voor deontologie, en nieuwe gedragscodes goed te keuren; beklemtoont dat openbaar aanklagers belangrijke actoren zijn om de bestrijding van misdaad en corruptie door de rechterlijke macht mogelijk te maken; benadrukt dat er waarborgen moeten worden ingevoerd om ervoor te zorgen dat de autonomie en onafhankelijkheid van openbaar aanklagers gevrijwaard blijven van politieke druk, met name van regeringszijde;

10. is ingenomen met de arresten van het HvJ-EU van 16 februari 2022 in de zaken C-156/21 en C-157/21, waarin de door Hongarije en Polen in maart 2021 ingestelde beroepen tot nietigverklaring van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting worden verworpen<sup>1</sup>; herinnert eraan dat de rechtsstaat in het kader van die verordening de volgende beginselen omvat: wettigheid, rechtszekerheid, het verbod om willekeurig gebruik te maken van uitvoerende macht, doeltreffende rechtsbescherming, met inbegrip van toegang tot het recht via onafhankelijke en onpartijdige rechters, de scheiding der machten, non-discriminatie en gelijkheid voor de wet; verzoekt de Commissie een afzonderlijk deel van het verslag te wijden aan schendingen van de rechtsstaat die rechtstreekse gevolgen hebben voor de financiële belangen van de EU; juicht het toe dat het HvJ-EU zich voortdurend, consciëntieus en consequent inzet voor de verdediging van de rechtsstaat;
11. is van mening dat de formulering in het horizontale deel van het verslag het systematische karakter van de aanvallen op de onafhankelijkheid van de rechtsstelsels in Hongarije en Polen onvoldoende duidelijk maakt; herhaalt zijn verzoek aan de Commissie om een informatief en gemakkelijk leesbaar vergelijkend overzicht van de stand van de rechtsstaat in de verschillende nationale rechtsstelsels op te stellen, en onder de aandacht te brengen waar beste praktijken voor vergelijkbare stelsels kunnen worden toegepast en hoe iets kan worden gedaan aan soortgelijke tekortkomingen; is bovendien van mening dat het verslag verder moet gaan dan jaarlijkse momentopnames en een evolutief en dynamisch beeld moet geven van de eerbiediging of aantasting van de rechtsstaat in de rechtsstelsels van alle lidstaten; verzoekt de Commissie alle onderling afhankelijke waarden die zijn verankerd in artikel 2 VEU te betrekken in het verslag; dringt erop aan dat in het verslag alle pijlers van de rechtsstaat, met inbegrip van gelijkheid voor de wet, worden geëvalueerd door toezicht uit te oefenen op de bescherming van de grondrechten van natuurlijke en rechtspersonen, en met name de rechten van minderheden, een onderzoek uit te voeren naar de instrumenten die worden gehanteerd in de strijd tegen discriminatie, haatmisdrijven en haatzaaiende uitlatingen, en door een nauwgezet overzicht te geven van de toegang tot het recht en tot

---

<sup>1</sup> 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.

rechtsbijstand;

12. spoort de Commissie aan om in de landspecifieke hoofdstukken voor elke lidstaat duidelijke aanbevelingen te doen met betrekking tot de vastgestelde uitdagingen en risico's van aantasting van de rechtsstaat, en de nodige vervolgmaatregelen voor te stellen; dringt er voorts bij de Commissie op aan onmiddellijk en krachtig gebruik te maken van haar instrumentarium, met inbegrip van inbreukprocedures uit hoofde van artikel 260, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, de procedures van artikel 7 VEU en het conditionaliteitsmechanisme, waar passend, om snel en efficiënt te kunnen optreden tegen elke aantasting van de rechtsstaat in de nationale rechtsstelsels, zoals bij weigeringen om uitspraken van het HvJ-EU ten uitvoer te leggen en na te leven, en om de financiële belangen van de EU te beschermen;
13. verzoekt de Raad met nadruk om alle lopende procedures uit hoofde van artikel 7, lid 1, VEU te hervatten en af te ronden, waarbij tijdens hoorzittingen erop moet worden toegezien dat ook recente ontwikkelingen aan bod komen, en het Parlement hierover te informeren; benadrukt dat verder uitstel hiervan neerkomt op een schending van de rechtsstatelijke beginselen door de Raad zelf;
14. wijst erop dat journalisten en het maatschappelijk middenveld een belangrijke rol spelen bij het signaleren en onder de aandacht brengen van schendingen van de rechtsstatelijke beginselen, waaronder aantasting van de goede werking van rechtsstelsels, en dringt erop aan dat zij beter beschermd worden tegen intimidatie en geweld; benadrukt hoe belangrijk het is overheidsdiensten en regeringen nog transparanter te maken; wijst op de noodzaak om te zorgen voor toegang tot betrouwbare en deugdelijke informatiebronnen teneinde kwaliteitsjournalistiek te waarborgen en de verspreiding van desinformatie en onjuiste informatie doeltreffend aan te pakken; maakt zich zorgen over het feit dat een toenemend aantal lidstaten ingrijpende maatregelen nemen ter beperking van de vrijheid van vereniging en meningsuiting voor maatschappelijke organisaties, en op die wijze ertoe bijdragen dat de ruimte voor het maatschappelijk middenveld afneemt; is ingenomen met de maatregelen die bepaalde lidstaten hebben genomen om media en journalisten te ondersteunen; is fel tegenstander van het gebruik van justitiële stelsels als instrument om de vrijheid van informatie en het pluralisme te ondermijnen en spreekt met name zijn afkeuring uit over het inleiden van strategische rechtszaken ter ontmoediging van publieksparticipatie (SLAPP) in de EU, wat een bijzondere vorm van intimidatie ten aanzien van onder meer journalisten is en vaak leidt tot zelfcensuur; is ingenomen met de aankondiging door de Commissie van het voorstel voor bindende EU-wetgeving inzake gemeenschappelijke en doeltreffende waarborgen voor slachtoffers van SLAPP's in de hele Unie en dringt er met klem op aan dit voorstel goed te keuren; verzoekt de Commissie om contacten te leggen met het maatschappelijk middenveld en de nationale autoriteiten tijdens haar landenbezoeken, online en fysiek;
15. wijst voorts op de belangrijke rol die klokkenluiders hebben bij het aan de kaak stellen van schendingen van de rechtsstatelijke beginselen en op de noodzaak om deze klokkenluiders bescherming te bieden overeenkomstig de minimale beschermingsregels die zijn vastgelegd in Richtlijn (EU) 2019/1937 inzake de bescherming van personen

die inbreuken op het Unierecht melden<sup>2</sup>; is van mening dat de herziening van nationale wetgeving of de invoering van nieuwe regels en de oprichting van nationale organen of instanties, zoals in sommige lidstaten onlangs is gebeurd, zeer positieve ontwikkelingen zijn die als referentie moeten dienen voor andere lidstaten waar nog geen vergelijkbare beschermings- en institutionele kaders bestaan;

16. is voorts van mening dat de rechtsstaat steunt op een stelsel van institutionele checks-and-balances dat gebaseerd is op een kwalitatief hoogwaardig overheidsapparaat, een juiste toepassing van het recht en een correcte tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen door overheidsinstanties; merkt op dat rechtszekerheid essentieel is om corruptie op doeltreffende wijze te kunnen bestrijden; herinnert in dit verband eraan dat er een regelgevingskader moet worden vastgesteld met een uniforme definitie van het misdrijf van corruptie op EU-niveau, en dat het ontbreken van een dergelijke definitie momenteel het onderzoek en de verzameling van gegevens ernstig ondermijnt; is van mening dat het evenzeer onontbeerlijk is te zorgen voor een efficiënt en transparant openbaar bestuur dat gedragen wordt door regelgeving en procedures die ertoe strekken illegaal gedrag te voorkomen.

---

<sup>2</sup> Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, PB L 305 van 26.11.2019, blz. 17.



## INFORMATIE OVER DE GOEDKEURING IN DE ADVISERENDE COMMISSIE

<b>Datum goedkeuring</b>	15.3.2022
<b>Uitslag eindstemming</b>	+: 19 -: 4 0: 0
<b>Bij de eindstemming aanwezige leden</b>	Pascal Arimont, Manon Aubry, Gunnar Beck, Ilana Cicurel, Geoffroy Didier, Pascal Durand, Jean-Paul Garraud, Sergey Lagodinsky, Gilles Lebreton, Sabrina Pignedoli, Jiří Pospíšil, Franco Roberti, Raffaele Stancanelli, Marie Toussaint, Adrián Vázquez Lázara, Axel Voss, Marion Walsmann, Tiemo Wölken, Lara Wolters, Javier Zarzalejos
<b>Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervangers</b>	Daniel Buda, Caterina Chinnici, Heidi Hautala, Sabrina Pignedoli, René Repasi, Nacho Sánchez Amor, Stéphane Séjourné

## HOOFDELIJKE EINDSTEMMING IN DE ADVISERENDE COMMISSIE

19	+
PPE	Pascal Arimont, Daniel Buda, Geoffroy Didier, Jiří Pospíšil, Axel Voss, Marion Walsmann, Javier Zarzalejos
S&D	René Repasi, Franco Roberti, Nacho Sánchez Amor, Tiemo Wölken, Lara Wolters
Renew	Ilana Cicurel, Pascal Durand, Stéphane Séjourné, Adrián Vázquez Lázara
Verts/ALE	Patrick Breyer, Marie Toussaint
The Left	Manon Aubry

4	-
ID	Gunnar Beck, Jean-Paul Garraud, Gilles Lebreton
ECR	Raffaele Stancanelli

0	0

Verklaring van de gebruikte tekens:

+ : voor

- : tegen

0 : onthouding