

Vergaderjaar 2023–2024

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

35 295

EU en de rechtsstaat

GP¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 september 2024

Hierbij bied ik u de geannoteerde agenda aan voor de Raad Algemene Zaken van 24 september 2024.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

¹ De letters GP hebben alleen betrekking op 21 501-02.

GEANNOTEEERDE AGENDA RAAD ALGEMENE ZAKEN 24 september 2024

Op 24 september aanstaande vindt de Raad Algemene Zaken plaats in Brussel. Op de agenda staan de prioriteiten van het Hongaars voorzitterschap, de voorbereiding van de Europese Raad van 17–18 oktober, de jaarlijkse rechtsstaatsdialoog en een rechtsstaatsdiscussie met vier kandidaat-lidstaten. De Minister van Buitenlandse Zaken is verhinderd vanwege zijn deelname aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in New York. De Nederlandse Permanent Vertegenwoordiger bij de Europese Unie zal Nederland vertegenwoordigen tijdens deze Raad.

Prioriteiten Hongaars voorzitterschap

Tijdens de Raad zal het Hongaars voorzitterschap een presentatie geven over zijn prioriteiten, waaronder het versterken van het concurrentievermogen van de EU, het tegengaan van irreguliere migratie en het aanpakken van demografische uitdagingen. Nederland heeft een bijzondere positie, als relatief dicht bevolkt land met een groeiende bevolking en beperkte ruimte.

Vorbereiding ER oktober

Op 17 en 18 oktober aanstaande vindt de Europese Raad in Brussel plaats. Op het moment van schrijven is de geannoteerde conceptagenda nog niet gepubliceerd.

Jaarlijkse rechtsstaatsdialoog: horizontale discussie

Tijdens de Raad vindt de jaarlijkse horizontale rechtsstaatsdialoog plaats op basis van het rechtsstaatrappport voor 2024 dat de Commissie op 24 juli jl. publiceerde.² Dit rapport doet verslag van de rechtsstatelijke situatie in de EU als geheel en in de lidstaten afzonderlijk, aan de hand van vier pijlers: justitieel stelsel, corruptiebestrijding, pluriformiteit en vrijheid van de media en andere institutionele kwesties die verband houden met *checks and balances*. Tijdens de Raad zal worden gesproken over de bredere, horizontale ontwikkelingen op het terrein van rechtsstatelijkheid in de EU, zoals die in het algemene deel van het rechtsstaatrappport 2024 worden geschetst.

Na het verschijnen van het rapport is door het Bulgaarse parlement op 7 augustus jl. een wetswijziging aangenomen, waardoor «propaganda» van «niet-traditionele seksuele gerichtheid» en «alternatieve genderidentiteiten» in en om scholen wordt verboden. Het kabinet acht deze wetswijziging zorgelijk en zal deze zorgen zowel in bilateraal als EU-verband uitspreken.

Tijdens de Raad Algemene Zaken van 19 november is het landenhoofdstuk over Nederland, tezamen met de landenhoofdstukken over Malta, Polen en Oostenrijk, geagendeerd tijdens de zogeheten landenspecifieke rechtsstaatsdialoog. De kabinetsappreciatie van het Nederlandse landenhoofdstuk zal in de aanloop naar deze Raad aan beide Kamers worden verstuurd.

² 2024 Rule of law report - Communication and country chapters - European Commission (europa.eu).

Rechtsstaatdiscussie over kandidaat-lidstaten

In aanvulling op voorgenoemde rechtsstaatdiscussie zullen de lidstaten in een afzonderlijke sessie ook met vier kandidaat-lidstaten spreken over de rechtsstatelijke trends en ontwikkelingen in de betreffende landen.³ Het betreft de vier kandidaat-lidstaten die het verst gevorderd zijn in het toetredingsproces: Albanië, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië, waarover ook aparte landenhoofdstukken zijn opgenomen in voorge-noemd Commissierapport.⁴ In tegenstelling tot de hoofdstukken over de lidstaten bevatten deze hoofdstukken geen aanbevelingen, omdat die al onderdeel uitmaken van de landenrapportages die bij het jaarlijkse uitbreidingspakket worden uitgebracht en voor het toetredingsproces van de vier kandidaat-lidstaten leidend zijn.

In de bijlage bij deze geannoteerde agenda is de kabinetsreactie opgenomen ten aanzien van het horizontale deel van het Commissie-rechtsstaatrapport 2024, aangaande de lidstaten en de kandidaat-lidstaten. Deze reactie is mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, de Minister van Binnenlandse Zaken, de Staatssecretaris Rechtsbescherming en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap opgesteld. De Nederlandse inbreng tijdens de Raad zal in lijn zijn met deze reactie. Het belang van de Europese agendering van de rechtsstaat zal ook in algemene zin worden onderstreept.

Kabinetsappreciatie Commissie rechtsstaatrapport 2024 – horizontale (EU-brede) deel

Rechtsstatelijke ontwikkelingen in de EU-lidstaten

Het Commissie rechtsstaatrapport 2024 is het vijfde rapport dat de Commissie heeft gepubliceerd sinds het in 2020 het rechtsstaatmechanisme initieerde. Voor de derde keer bevat het rapport ook aanbevelingen aan de lidstaten ter verbetering van hun rechtsstatelijke situatie. De Commissie constateert dat 68% van de aanbevelingen uit het rechtsstaatrapport van 2023 (gedeeltelijk) door de lidstaten zijn uitgevoerd. Daarmee draagt het rapport volgens de Commissie op positieve wijze bij aan de hervormingen van de lidstaten en vormt het een basis voor een continue dialoog over de rechtsstaat die met en binnen de lidstaten plaatsvindt.

Uit het rechtsstaatrapport voor 2024 blijkt dat verschillende lidstaten sinds het rechtsstaatrapport van 2023 vooruitgang hebben geboekt, onder meer, door (het aannemen van) hervormingen van wetgeving om de onafhankelijkheid en doeltreffendheid van de Raden voor de rechtspraak en rechters, de efficiëntie van het rechtssysteem en de autonomie van de openbaar ministeries te versterken. Ook zijn meer (personele) middelen beschikbaar gesteld om corruptie beter te bestrijden en in nagenoeg alle lidstaten zijn nationale anti-corruptiestrategieën in werking (gesteld). De Commissie constateert verder dat er stappen zijn gezet om de veiligheid van journalisten te verbeteren en de taken en bevoegdheden van de verschillende nationale regelgevende instanties voor de media zijn verruimd of uitgebreid. Daarnaast hebben de lidstaten, onder meer, de status en middelen van hun nationale mensenrechteninstellingen, ombudspersonen en andere onafhankelijke autoriteiten versterkt.

In het rechtsstaatrapport uit de Commissie echter ook zorgen over negatieve rechtsstatelijke ontwikkelingen in verschillende lidstaten. Deze zien op de benoemingsprocedures van rechters en ongepaste druk op de

³ Zie ook het Verslag Raad Algemene Zaken d.d. 25 juni 2024, Kamerstuk 21 501-02, nr. 2916

⁴ Zie ook het Verslag Raad Algemene Zaken 19 september 2023, Kamerstuk 21 501-02, nr. 2713

rechtspraak die politici en de uitvoerende macht in sommige lidstaten uitoefenen. Onder andere salarissen van rechters en openbare aanklagers en de werving van gekwalificeerd justitieel personeel vormen verder uitdagingen. Daarnaast constateert de Commissie dat er meer (wetgevende) maatregelen nodig zijn om lobbyactiviteiten, belangenconflicten en vermogensverklaringen te reguleren. Ook worden in het rechtsstaatsrapport zorgen geuit over het onafhankelijke bestuur en de financiële stabiliteit van publieke omroepen, de transparantie van media-eigendom, en de toegang tot openbare documenten. In verschillende lidstaten zijn verder versnelde wetgevingsprocedures buitensporig gebruikt en bestaan er zorgen over de wetgevingskwaliteit en de beperkte betrokkenheid van belanghebbenden in het wetgevingsproces.

Vanwege de rechtsstaatsituatie in Hongarije, Slowakije en Bulgarije wordt op de ontwikkelingen in deze lidstaten hier kort apart ingegaan.⁵ Met betrekking tot Hongarije constateert de Commissie dat de hervormingen die Hongarije in 2023 doorvoerde op gebied van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en anti-corruptie positief zijn, maar dat er veel zorgen resteren die Hongarije niet heeft geadresseerd. Deze zorgen betreffen onder andere de onafhankelijkheid van het Openbaar Ministerie, persvrijheid, onafhankelijke media, de toewijzing van zaken door lagere rechtbanken, het onderzoeken en vervolgen van corruptiezaken en ruimte voor het maatschappelijk middenveld. Met betrekking tot Slowakije spreekt de Commissie zorgen uit over de hervormingen van het strafrecht, aanpak van corruptie en de publieke omroep, het in gevaar brengen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, en krimpende ruimte voor het maatschappelijk middenveld. De aanbevelingen van de Commissie voor zowel Hongarije als Slowakije zien dan ook toe op de geuite zorgen. Ook voor Bulgarije uit de Commissie verschillende zorgen en beveelt het, onder meer, aan tot voortzetting van de wetgevende hervormingen ten aanzien van de Inspectie voor de Rechtspraak en het zorgdragen dat corruptiezaken op hoog niveau worden aangepakt.

Rechtsstatelijke ontwikkelingen in de vier kandidaat-lidstaten

De toevoeging van de vier kandidaat-lidstaten Albanië, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië aan het rapport bevestigt volgens de Commissie de centrale rol van de rechtsstaat, fundamentele rechten en het functioneren van het democratisch bestel in het uitbreidingsproces. Ook versterkt het de EU-steun voor de rechtsstatelijke hervormingen die de vier kandidaat-lidstaten doorvoeren en verder zullen moeten bestendigen na hun toetreding. Overige kandidaat-lidstaten zullen in de toekomst aan het rapport kunnen worden toegevoegd, afhankelijk van de voortgang in het toetredingsproces.

Uit het rechtsstaatsrapport voor 2024 blijkt onder meer dat de vier kandidaat-lidstaten hervormingen doorvoeren om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht beter te waarborgen. De laatste jaren zijn in alle vier de kandidaat-lidstaten stappen gezet om de wettelijke en institutionele kaders te versterken, al blijft een aantal hardnekkige problemen onverminderd zorgelijk. Zo benoemt de Commissie inmenging in de rechtspraak als serieus probleem. In alle vier de kandidaat-lidstaten wordt in meer of mindere mate het functioneren van de rechtspraak en het OM belemmerd door dergelijke, vaak politieke, inmenging, met laag publiek vertrouwen in de rechtspraak tot gevolg. In alle vier de landen hebben

⁵ Hierbij wordt de motie van Campen c.s. opgevolgd waarin het kabinet wordt verzocht om de situatie in Slowakije nauwlettend in de gaten te houden, zie Kamerstukken II 2023/24, 21 501-20, nr. 2076.

openbaar ministeries en rechtbanken vaak nog te maken met financiële en personeelstekorten.

In een deel van de kandidaat-lidstaten zijn anti-corruptie strategieën aangenomen, en is wetgeving aangescherpt. Het rechtsstaatrappport benadrukt evenwel dat track-records in de corruptiebestrijding ondermaats blijven. Publieke aanbestedingen worden in alle vier de kandidaat-lidstaten aangeduid als risicovol en zeer vatbaar voor corruptie. Verder constateert de Commissie dat er (ook) in de kandidaat-lidstaten meer maatregelen nodig zijn om lobbyactiviteiten, belangenconflicten en vermogensverklaringen te reguleren. Wel benoemt het rechtsstaatrappport ook enkele recente positieve ontwikkelingen, waarbij in sommige kandidaat-lidstaten (speciale) aanklagers en rechtbanken voortvarend de strijd tegen corruptie (en georganiseerde misdaad) zijn aangegaan.

In het rapport constateert de Commissie dat ondanks verschillende verbeteringen van relevante wetgeving de situatie op het gebied van onafhankelijkheid, transparantie en pluralisme in het medialandschap per kandidaat-lidstaat verschilt, en in de meeste kandidaat-lidstaten zorgelijk is. Ook benadrukt het rechtsstaatrappport dat belanghebbenden en het maatschappelijk middenveld beter betrokken moeten worden bij beleidsvorming, dat toegang tot informatie verbeterd moet worden, en dat wetgevingsprocessen en de controlerende functie van het parlement in de meeste kandidaat-lidstaten gebrekkig zijn.

Kabinetsreactie op de rechtsstatelijke ontwikkelingen in de EU-lidstaten en de vier kandidaat-lidstaten

Respect voor de rechtsstaat is het fundament van de Europese samenwerking. Voor het kabinet is het rechtsstaatrappport een belangrijk instrument om de rechtsstatelijke situatie in de lidstaten te monitoren en daarmee rechtsstatelijke problematiek (vroegtijdig) te signaleren, te bespreken en gezamenlijk naar oplossingen te zoeken. Alle lidstaten hebben te maken met uitdagingen op het terrein van de rechtsstaat, al is de situatie in sommige lidstaten ernstiger dan in andere lidstaten. Voor de kandidaat-lidstaten worden de rechtsstatelijke ontwikkelingen ook in het bijzonder bezien vanuit de strikte toetsing aan de Kopenhagen-criteria in het licht van de Europese aspiraties van deze landen.

Het kabinet vindt het positief dat twee derde van de aanbevelingen uit het rechtsstaatrappport van 2023 door de lidstaten is opgevolgd. Dit laat zien dat de lidstaten voor een belangrijk deel vooruitgang boeken in de bescherming en versterking van hun rechtsstaat. Tegelijkertijd deelt het kabinet de zorgen van de Commissie over de ontwikkelingen in verschillende lidstaten, met name in Hongarije, Slowakije en Bulgarije. Het kabinet blijft, samen met gelijkgestemde partners, de Commissie stevig aansporen de ontwikkelingen in deze lidstaten te monitoren en waar nodig actie te nemen.

Het jaarlijkse rechtsstaatsrapport moet worden bezien in samenhang met het overige EU-rechtsstaatsinstrumentarium. Het structureel monitoren van de rechtsstaatsituatie draagt bij aan het effectief gebruik van de overige politieke, juridische en financiële rechtsstaatsinstrumenten. Het kabinet acht het van belang dat het gehele EU-rechtsstaatsinstrumentarium zo volledig mogelijk en adequaat wordt toegepast en de EU-rechtsstaatsinstrumenten elkaar versterken.⁶ Het kabinet roept de Commissie (dan) ook op het beschikbare rechtsstaatsinstrumentarium zo

⁶ Zo is de Commissie in het geval van Hongarije gestart met een inbreukprocedure over de Soevereiniteitswet en is in mei jl. daarin het met redenen omkleed advies uitgebracht.

effectief en snel als mogelijk toe te passen om eventuele (verdere) terugval van lidstaten op rechtstatelijk vlak te voorkomen en aan te pakken.⁷

Verder verwelkomt het kabinet de verschillende wetgevende maatregelen die afgelopen half jaar door de Raad en het Europees Parlement zijn aangenomen om de rechtsstaat en de democratie in de EU-lidstaten te versterken. Dit betreft, onder meer, de Verordening inzake mediavrijheid (*Media Freedom Act*) die verschillende waarborgen bevat om mediavrijheid en het pluralisme van de media in de EU-lidstaten te verbeteren.⁸ Ook is de richtlijn inzake strategische rechtszaken tegen publieke participatie (*SLAPPs-richtlijn*) aangenomen. Deze richtlijn verplicht de lidstaten procedurele waarborgen te bieden voor journalisten en mensenrechtenverdedigers die met ongegronde rechtszaken worden geconfronteerd. Daarnaast heeft de Raad over het voorstel voor de richtlijn inzake anti-corruptie inmiddels een algemene oriëntatie bereikt.⁹ Deze richtlijn beoogt te voorzien in een integrale EU-aanpak in de bestrijding en het voorkomen van corruptie in de lidstaten.

Tot slot beschouwt het kabinet de toevoeging van de vier kandidaat-lidstaten aan dit rechtsstaatrapport als een positieve ontwikkeling, omdat het een extra mechanisme biedt om de situatie op het gebied van de rechtsstaat in deze landen te monitoren. Evenwel blijft het toetredingsproces, evenals het jaarlijkse uitbreidingspakket met de afzonderlijke landenrapportages en de daarin vastgestelde aanbevelingen, leidend voor de lopende toetredingsonderhandelingen met deze landen. Het kabinet verwelkomt de verschillende hervormingsprocessen in de kandidaat-lidstaten, waarbij gebrekkige implementatie in de praktijk een punt van aandacht blijft. Ook deelt het kabinet de verschillende zorgen die in het rechtsstaatrapport worden benoemd. Het kabinet onderschrijft de nadruk die het rechtsstaatrapport legt op de rechtsstaat, en het functioneren van democratische instellingen, die een centraal onderdeel vormen van de Kopenhagencriteria. Hierop dienen geen concessies te worden gedaan. Het kabinet zal zoals gebruikelijk in de jaarlijkse kabinetappreciatie van het uitbreidingspakket ingaan op de rechtsstatelijke ontwikkelingen in de afzonderlijke kandidaat-lidstaten.

⁷ Zie ook Kamerstuk 21 501-02, nr. 2894 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officieelbekendmakingen.nl).

⁸ Kamerstukken II, 2023/2024, 22 112, nr. 3914.

⁹ Verslag JBZ-Raad 13-14 juni 2024, Kamerstukken II 2023/24, 32 317, nr. 882.