EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 5.7.2023
COM(2023) 800 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Verslag over de rechtsstaat 2023

Situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie

{SWD(2023) 801 final} - {SWD(2023) 802 final} - {SWD(2023) 803 final} - {SWD(2023) 804 final} - {SWD(2023) 805 final} - {SWD(2023) 806 final} - {SWD(2023) 807 final} - {SWD(2023) 808 final} - {SWD(2023) 809 final} - {SWD(2023) 810 final} - {SWD(2023) 811 final} - {SWD(2023) 812 final} - {SWD(2023) 813 final} - {SWD(2023) 814 final} - {SWD(2023) 815 final} - {SWD(2023) 816 final} - {SWD(2023) 817 final} - {SWD(2023) 818 final} - {SWD(2023) 819 final} - {SWD(2023) 820 final} - {SWD(2023) 821 final} - {SWD(2023) 822 final} - {SWD(2023) 823 final} - {SWD(2023) 824 final} - {SWD(2023) 825 final} - {SWD(2023) 826 final} - {SWD(2023) 827 final}

1. INLEIDING

De Europese Unie berust op fundamentele waarden waarvan de rechtsstaat er een is, naast democratie en grondrechten. De rechtsstaat wordt gedeeld door alle lidstaten en vormt de basis van de identiteit van de Europese Unie. Het is een kernelement in de politieke stabiliteit en economische welvaart van Europa. De afgelopen jaren zijn deze fundamentele waarden wereldwijd onder vuur komen te liggen, waardoor de veerkracht van de EU en haar lidstaten op de proef werd gesteld. De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne vormt een tragische herinnering dat deze waarden nooit als vanzelfsprekend mogen worden beschouwd. Er is een voortdurende proactieve inzet nodig om deze waarden en de Europese samenleving te beschermen in het licht van evoluerende uitdagingen.

Elk jaar draagt de rechtsstaatcyclus bij aan een sterke en gezonde Europese democratie. **Het jaarlijkse verslag over de rechtsstaat onderzoekt de ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat in elke lidstaat en de EU als geheel, om zo nieuwe uitdagingen te vast te stellen en te voorkomen en hervormingen van de rechtsstaat te ondersteunen.** Het verslag blijft gebaseerd op een transparante en objectieve methodologie, waarbij rekening wordt gehouden met specifieke nationale contexten en tradities en een gelijke behandeling van alle lidstaten wordt gewaarborgd. Sinds de jaarlijkse rapportagecyclus in 2020 van start ging, heeft deze de basis gevormd voor constructieve discussies en een rijke uitwisseling van beste praktijken tussen de lidstaten, zowel op politiek als technisch niveau, in het Europees Parlement en in de nationale parlementen. Het heeft een centrale rol gespeeld in de inspanningen om de rechtsstaat in de praktijk te bevorderen en te waarborgen.

Net als in voorgaande jaren worden in het verslag over de rechtsstaat van 2023 de ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten onderzocht op basis van vier pijlers: **justitie, corruptiebestrijding, mediavrijheid en pluralisme, en bredere institutionele kwesties met betrekking tot controles en waarborgen.** De besprekingen in de Raad over het verslag van 2022 waren positief en constructief, en de lidstaten verwelkomden de bevindingen en aanbevelingen van het verslag. Dit wordt ook geïllustreerd door de inspanningen van de lidstaten om de aanbevelingen uit te voeren. Bijna 65 % van de specifieke aanbevelingen die de lidstaten vorig jaar ontvingen, is reeds opgevolgd. Dit weerspiegelt een positieve trend, hoewel erkend moet worden dat het langer kan duren voordat bepaalde hervormingen van de rechtsstaat vruchten afwerpen[1].

De op regels gebaseerde orde is van cruciaal belang voor de geloofwaardigheid van de EU, en de afgelopen jaren is een bredere set van instrumenten ontwikkeld om de eerbiediging van de rechtsstaat te waarborgen. Inbreukprocedures, institutionele mechanismen zoals artikel 7-procedures en beleidsfactoren zoals de herstel- en veerkrachtfaciliteit hebben allemaal belangrijke rechtsstaatdimensies. De algemene conditionaliteitsregeling biedt een gericht instrument om de EU-begroting te beschermen als schendingen van de rechtsstaat het gezond financieel beheer of de financiële belangen van de EU aantasten of ernstig in gevaar brengen[2]. Deze instrumenten moeten ervoor zorgen dat de rechtsstaat niet alleen een beginsel is, maar een tastbare realiteit waarop alle mensen en bedrijven in de EU kunnen vertrouwen.

De rechtsstaat en een op regels gebaseerde internationale orde vormen een belangrijke bescherming tegen de ontwikkeling van autoritaire regimes en schendingen van het internationaal recht. De handhaving van de rechtsstaat is daarom een cruciaal onderdeel van

[1] Voor meer dan een kwart van de aanbevelingen bleek dat ze volledig waren uitgevoerd of dat aanzienlijke vooruitgang werd geboekt, en voor ongeveer 40 % van de aanbevelingen werd enige vooruitgang geboekt. Voor de resterende aanbevelingen werd geen vooruitgang geboekt.

[2] Verordening (EU) 2020/2092 van 16 december 2020 (PB L 433I van 22.12.2020).

het externe optreden van de EU, naast het consolideren van democratische structuren en de bescherming van de mensenrechten. Het is van cruciaal belang voor de betrokkenheid van de EU bij kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten via het uitbreidingsproces, haar werk met partners in de nabuurschap en de bredere betrokkenheid van de EU bij landen wereldwijd.

2. BELANGRIJKSTE ASPECTEN VAN DE SITUATIE OP HET GEBIED VAN DE RECHTSSTAAT IN DE LIDSTATEN

Net als in voorgaande jaren worden in dit verslag belangrijke gemeenschappelijke thema's en trends, specifieke uitdagingen en positieve ontwikkelingen beschreven. De gegeven voorbeelden weerspiegelen deze trends op basis van de beoordelingen in de 27 landenhoofdstukken, die integraal deel uitmaken van dit verslag en waarin de toestand in elke lidstaat in detail wordt weergegeven[3]. Het verslag bevat ook specifieke aanbevelingen aan de lidstaten[4] en verslagen over de voortgang bij de uitvoering van de specifieke aanbevelingen die vorig jaar zijn uitgebracht[5]. Deze zijn gestructureerd rond vier belangrijke pijlers:

- De **justitiële stelsels** in de lidstaten, met bijzondere aandacht voor de onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie ervan. Dit zijn belangrijke parameters die ervoor zorgen dat het EU-recht doeltreffend wordt toegepast en gehandhaafd en dat de rechtsstaat wordt geëerbiedigd. Goed functionerende en volledig onafhankelijke justitiële stelsels zijn van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat justitie ten dienste staat van burgers en van bedrijven. Ze zijn ook van essentieel belang voor de justitiële samenwerking in de hele EU en voor de werking van de eengemaakte markt en de rechtsorde van de EU als geheel.
- De **kaders voor corruptiebestrijding**, waarbij de nadruk ligt op de doeltreffendheid van het nationale beleid voor corruptiebestrijding en waarbij wordt gekeken naar de actie die de lidstaten op verschillende belangrijke terreinen hebben ondernomen ter voorkoming en bestrijding van corruptie. Doeltreffende maatregelen voor de strijd tegen corruptie en voor transparantie en integriteit helpen de kracht en betrouwbaarheid van de staatsmacht te waarborgen en zijn essentieel voor het vertrouwen van burgers en bedrijven in de overheid.
- **Mediavrijheid en -pluralisme**, met een focus op kernaspecten zoals de onafhankelijkheid van de regelgevende instanties voor de media; transparantie en concentratie van media-eigendom; transparantie en billijkheid bij de toewijzing van overheidsreclame; de veiligheid van journalisten en toegang tot informatie; en het bestuur van de publieke media. Deze zijn essentieel voor de manier waarop de media hun rol uitoefenen in een gezonde democratie.
- **Institutionele kwesties in verband met controles en waarborgen**, met de nadruk op aspecten die van essentieel belang zijn voor de rechtsstaat, zoals: de kwaliteit en inclusiviteit

---

3 De landenhoofdstukken zijn hier te vinden.

4 In diverse voetnoten in dit verslag wordt naar de aanbevelingen verwezen. De aanbevelingen zijn ook opgenomen in de bijlage in volgorde van de pijlers in de landenhoofdstukken en in de afzonderlijke landenhoofdstukken.

5 De beoordelingen die zijn opgenomen in het landenhoofdstuk, lopen niet vooruit op toekomstige beoordelingen op grond van artikel 24 van Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot oprichting van de herstel- en veerkrachtfaciliteit of op grond van artikel 15 van Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 tot vaststelling van gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor deze fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid.

van het nationale wetgevingsproces; de rol van grondwettelijke hoven en onafhankelijke autoriteiten zoals de ombudspersoon, organen voor gelijke behandeling[6] en nationale mensenrechteninstellingen; en de rol van maatschappelijke organisaties bij het waarborgen van de rechtsstaat.

Methodologie voor het verslag over de rechtsstaat en de bijbehorende aanbevelingen

De beoordeling in de landenhoofdstukken is opgesteld in overeenstemming met de reikwijdte en methodologie die is gevolgd bij het opstellen van de vorige edities van het verslag[7]. De landenhoofdstukken zijn gestoeld op een kwalitatieve, zelfstandig door de Commissie verrichte beoordeling, waarbij een synthese is gemaakt van belangrijke ontwikkelingen sinds juli 2022. Er wordt aandacht besteed aan zowel de uitdagingen als de positieve aspecten die in de lidstaten zijn vastgesteld. In elk landenhoofdstuk is de analyse met name gericht op domeinen waar zich belangrijke ontwikkelingen hebben voorgedaan, of waar in het vorige verslag grote problemen zijn vastgesteld die tijdens deze verslagperiode nog niet waren opgelost.

De analyse bevat ook een kwalitatieve beoordeling van de vooruitgang die de lidstaten hebben geboekt bij de uitvoering van de aanbevelingen van 2022. De voortgang bij de uitvoering van de aanbevelingen is gebaseerd op een kwalitatieve beoordeling van de ontwikkelingen sinds juli 2022, rekening houdend met de algemene context in de lidstaten. Afhankelijk van de vooruitgang die is geboekt met betrekking tot de verschillende onderdelen van elke aanbeveling, kwam de Commissie in elk geval tot een besluit op basis van de volgende categorieën: geen vooruitgang, enige vooruitgang, aanzienlijke vooruitgang en volledige uitvoering[8].

Het doel van de aanbevelingen in 2023 blijft erop gericht de lidstaten op basis van een permanente dialoog bij te staan en te ondersteunen bij hun inspanningen om hervormingen door te voeren en om vast te stellen waar behoefte is aan verbeteringen of follow-up van recente veranderingen of hervormingen[9].

Het verslag is het resultaat van nauwe samenwerking met de lidstaten en is gebaseerd op een breed scala aan nationale, internationale en andere bronnen[10]. Alle lidstaten werden uitgenodigd om bij te dragen aan het proces, schriftelijke input[11] te leveren en deel te nemen aan speciale landenbezoeken. Deze landenbezoeken boden de gelegenheid tot uitwisseling over de opvolging van de aanbevelingen in het verslag van 2022 en alle andere belangrijke

6 In december 2022 heeft de Commissie maatregelen voorgesteld om de rol en onafhankelijkheid van organen voor gelijke behandeling te versterken.

7 De methodologie is hier te vinden.

8 Aanbevelingen uit 2022 worden over het algemeen in het verslag van dit jaar opgenomen, met waar nodig aanpassingen, wanneer de maatregelen die in de lidstaten zijn genomen geen vooruitgang opleveren of met name wanneer slechts enige vooruitgang is geboekt.

9 De principes op basis waarvan de aanbevelingen zijn opgesteld, zijn dezelfde als vorig jaar. Zie COM (2022) 500 final, blz. 3-4 en de methodologie voor het verslag over de rechtsstaat. De aanbevelingen doen geen afbreuk aan procedures die de Commissie kan inleiden op grond van andere rechtsinstrumenten, zoals inbreukprocedures of de verordening inzake conditionaliteit.

10 Tot de bronnen die werden gebruikt bij de voorbereiding van dit verslag behoren schriftelijke bijdragen van de lidstaten, schriftelijke bijdragen die zijn ontvangen tijdens de gerichte raadpleging van belanghebbenden en informatie die door internationale organisaties is geproduceerd of tijdens landenbezoeken is ontvangen van nationale autoriteiten en belanghebbenden. Deze bronnen bieden slechts input voor de beoordeling van de Commissie, zonder als zodanig het standpunt van de Commissie weer te geven. De conclusies van de Commissie blijven haar eigen verantwoordelijkheid.

11 Zie hier.

ontwikkelingen[12]. Daarnaast heeft de Commissie op politiek niveau het verslag besproken met nationale autoriteiten en regeringen, evenals met vertegenwoordigers in de nationale parlementen. Ook heeft een gerichte raadpleging van belanghebbenden waardevolle transversale en landspecifieke bijdragen opgeleverd[13]. Tevens heeft de Raad van Europa een overzicht gegeven van zijn recente adviezen en verslagen ten aanzien van de EU-lidstaten[14]. Vóór de aanneming van dit verslag hebben de lidstaten de gelegenheid gekregen om feitelijke actualiseringen met betrekking tot het hoofdstuk over hun land in te dienen.

2.1 Justitiële stelsels

Goed functionerende en volledig onafhankelijke justitiële stelsels zijn van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat justitie ten dienste staat van de burgers en bedrijven. Ze zijn ook van essentieel belang voor het vertrouwen in grensoverschrijdende operaties in de EU en de justitiële samenwerking, evenals voor de werking van de eengemaakte markt en de rechtsorde van de EU als geheel[15].

Doeltreffende justitiële stelsels zijn van cruciaal belang voor de toepassing en handhaving van het EU-recht en de bescherming van de rechtsstaat. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is een vereiste die voortvloeit uit het in artikel 19 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) vastgelegde beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming en uit het recht op een doeltreffende voorziening in rechte dat is neergelegd in artikel 47 van het EU-Handvest van de grondrechten. Onafhankelijke rechters en rechtbanken garanderen de eerlijkheid van gerechtelijke procedures en de bescherming van de rechten van individuen. Ze zijn ook essentieel voor de bescherming van de waarden die zijn vastgelegd in artikel 2 van het VEU[16].

Bij de hervorming van hun justitiële stelsels moeten de lidstaten de vereisten van het EU-recht en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU (HvJ) volledig in acht nemen[17]. Het is ook belangrijk dat de lidstaten bij het opstellen van hervormingen rekening houden met Europese normen. Europese justitiële netwerken en verenigingen[18] dragen ook bij aan de bevordering en handhaving van de rechtsstaat, aangezien ze verdere Europese normen ontwikkelen met betrekking tot hun beroepsgroep en de rechtsstaat in bredere zin en belangrijke bijdragen leveren aan de voorbereiding van het verslag over de rechtsstaat.

Perceptie van onafhankelijkheid

Zoals uiteengezet in het EU-scorebord voor justitie van 2023, blijkt uit Eurobarometer-onderzoeken die in 2023 zijn uitgevoerd dat de perceptie van onafhankelijkheid bij het grote publiek in 12 lidstaten is verbeterd ten opzichte van 2022[19]. Onder bedrijven, zo blijkt echter

---

[12] Informatie over de landenbezoeken is te vinden in de landenhoofdstukken. Tijdens deze landenbezoeken, die online werden georganiseerd, heeft de Commissie besprekingen gevoerd met de nationale autoriteiten van de lidstaten, waaronder justitiële en onafhankelijke instanties en rechtshandhavingsinstanties, en met andere belanghebbenden, zoals journalistenverenigingen en het maatschappelijk middenveld.

[13] Zie hier.

[14] Verslag over de rechtsstaat 2023 - bijdrage van belanghebbenden - Raad van Europa | Europese Commissie (europa.eu)

[15] Het EU-scorebord voor justitie 2023 bevat een vergelijkende analyse van de nationale justitiële stelsels.

[16] HvJ-EU, arrest van 5 juni 2023, Commissie/Polen, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442, punten 64-74.

[17] Een verwijzing naar de belangrijkste arresten sinds het laatste verslag is te vinden in punt 4.

[18] Zoals het European Network of Councils for the Judiciary, het Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the European Union en de Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union en de Council of Bars and Law Societies of Europe.

[19] Figuren 49 en 51 van het EU-scorebord voor justitie 2023.

uit enquêtes, is de perceptie van rechterlijke onafhankelijkheid in 13 lidstaten afgenomen. In Finland, Denemarken, Oostenrijk, Duitsland en Luxemburg, blijft de perceptie van onafhankelijkheid bij het grote publiek bijzonder hoog (meer dan 75 %), terwijl deze in Polen en Kroatië zeer laag blijft (minder dan 30 %).

Raden voor de rechtspraak en procedures voor de benoeming en het ontslag van rechters als belangrijkste waarborgen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht

Veel lidstaten zijn doorgegaan met hervormingen met betrekking tot belangrijke elementen van hun justitiële stelsel, zoals de procedures voor de benoeming en het ontslag van rechters of de raden voor de rechtspraak. Het is belangrijk dat dergelijke hervormingen de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht waarborgen, gebaseerd op de beginselen die zijn vastgelegd door het HvJ-EU.

Volgens jurisprudentie van het HvJ-EU kunnen raden voor de rechtspraak, wanneer deze zijn opgericht, belangrijke waarborgen bieden voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht[20]. Ze kunnen fungeren als buffer tussen de rechterlijke macht en de andere machten in zaken zoals de benoeming en de loopbaan van rechters of magistraten, en spelen een rol bij het beheer van het justitieel stelsel. Door de Raad van Europa zijn belangrijke Europese normen ontwikkeld voor de wijze waarop de raden voor de rechtspraak moeten worden opgericht om hun onafhankelijkheid zo goed mogelijk te waarborgen, ook wat betreft hun samenstelling[21]. Raden voor de rechtspraak hebben ook voldoende middelen nodig om doeltreffend te kunnen functioneren en hun mandaten te vervullen, en zij moeten hun budget onafhankelijk kunnen beheren.

De wetgevingsinitiatieven om de onafhankelijkheid en doeltreffendheid van de raden voor de rechtspraak te versterken zijn in een aantal lidstaten afgerond, volgend op de aanbevelingen in het verslag van 2022. In andere landen wordt dit besproken. In Luxemburgzijn twee belangrijke hervormingen goedgekeurd: een grondwetshervorming tot oprichting van de nationale raad voor justitie en een hervorming van de wetgeving waarbij de samenstelling van de nationale raad voor justitie wordt afgestemd op de Europese normen en waarin de status van magistraten wordt vastgelegd. In Nederland bestaat de Raad voor de rechtspraak nu voor meer dan de helft van zijn leden uit rechters. In Hongarije versterkt een nieuwe wet de rol van de nationale raad voor justitie door deze in staat te stellen een effectief tegenwicht te bieden aan de bevoegdheden van de voorzitter van het nationale bureau voor de rechtspraak, onder meer door te waarborgen dat de adviezen van de raad over een aantal belangrijke zaken bindend zijn. In Portugal is een nieuw wetgevingskader voltooid voor de hoge raad voor administratieve en fiscale rechtbanken dat voorziet in administratieve en financiële autonomie. In Italië zijn de rechtstreeks toepasselijke bepalingen van de hervorming van de hoge raad voor de magistratuur nu toegepast; de volledige omvang van hun effect op het werk van de raad wordt geëvalueerd. In Zweden heeft een enquêtecommissie haar werkzaamheden voltooid en maatregelen aanbevolen om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te versterken, waaronder de oprichting van een nieuw agentschap voor gerechtelijke administratie dat onafhankelijker zou zijn van de regering. In Finland heeft de eerder opgerichte nationale gerechtelijke administratie

[20] Het HvJ-EU heeft erkend dat wanneer een raad voor de rechtspraak deelneemt aan een benoemingsproces waarbij politieke organen betrokken zijn, deze kan bijdragen tot een objectiever proces door de discretionaire bevoegdheid van de politieke organen bij de uitoefening van hun bevoegdheden te beperken, op voorwaarde dat die raad voldoende onafhankelijk is van de uitvoerende en wetgevende macht en van het orgaan waaraan hij een advies voorlegt. Zie bijvoorbeeld arrest van 2 maart 2021, AB e.a. (Benoeming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep), C-824/18, punten 123-125 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[21] Zie met name Aanbeveling CM/Rec(2010)12 van de Raad van Europa.

haar werkzaamheden voortgezet en nieuwe initiatieven ontwikkeld om de rechtbanken verder te ondersteunen.

In andere lidstaten moeten de bezorgdheden inzake de raden voor de rechtspraak nog worden aangepakt. In Slowakije blijft de kwestie van onvoldoende waarborgen bestaan als het gaat om het ontslag van leden van de justitiële raden die door de uitvoerende macht en het parlement zijn benoemd. In Bulgarije blijft er bezorgdheid bestaan over de samenstelling van de hoge justitiële raad. In Spanje vormt de situatie van de raad voor de rechtspraak aanleiding tot ernstige bezorgdheid, aangezien ten eerste de raad ondanks de urgentie niet is vernieuwd en ten tweede er geen stappen zijn ondernomen om de benoemingsprocedure voor de rechters-leden aan te passen. Dit gebrek aan hernieuwing heeft gevolgen voor de benoemingen bij het hooggerechtshof en voor het justitieel stelsel als geheel. In Cyprus werd, na de recente hervorming inzake de benoeming van rechters, de samenstelling van de hoge raad voor de rechtspraak uitgebreid tot leden die geen rechter zijn, om de democratische legitimiteit van de raad te vergroten, hoewel er nog geen bredere deelname is van rechters die door hun collega's zijn gekozen, aangezien de rechterlijke component nog steeds uitsluitend bestaat uit rechters van het hooggerechtshof. In Polen moeten ernstige zorgen in verband met de nationale raad voor de magistratuur nog worden aangepakt, aangezien er legitieme twijfels bestaan over de onafhankelijkheid hiervan[22].

De methode die wordt gebruikt voor de benoeming en het ontslag van rechters, is een belangrijke waarborg voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en kan een impact hebben op de publieke perceptie van onafhankelijkheid. Het HvJ-EU heeft verduidelijkt dat, om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen, de basisvoorwaarden en procedureregels voor de benoeming van rechters dusdanig moeten zijn dat gegronde twijfels over mogelijke beïnvloeding van deze rechters door externe factoren en over hun onpartijdigheid als rechter worden voorkomen[23].

Sinds het laatste verslag hebben verschillende lidstaten de gerechtelijke benoemingsprocedures en de werking van hun hoogste rechtbanken verbeterd, onder meer naar aanleiding van de aanbevelingen van 2022. In Finland heeft een werkgroep van het ministerie van Justitie grondwetswijzigingen voorgesteld om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te versterken, onder meer door de benoemingsprocedure voor lekenrechters te hervormen, en een maximum aantal rechters in het hooggerechtshof en een verplichte pensioenleeftijd voor rechters vast te stellen. In Oostenrijk is een wet aangenomen die voorziet in rechterlijke betrokkenheid bij de benoeming van de voorzitter en vicevoorzitter van het hooggerechtshof, hoewel het gebrek aan rechterlijke betrokkenheid bij de benoemingen van voorzitters van administratieve rechtbanken nog steeds aanleiding geeft tot bezorgdheid. In Slovenië voorzien nieuwe hervormingen in de overdracht van de bevoegdheid om rechters te benoemen van het parlement naar de president en de raad voor de rechtspraak, hoewel het gebrek aan waarborgen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht aanleiding geeft tot bezorgdheid. In Cyprus bevat een nieuw systeem voor de benoeming van rechters in het opperste grondwettelijk hof en het hooggerechtshof een positieve stap waarbij de rechterlijke macht wordt betrokken, in overeenstemming met de Europese normen. In Zweden hebben recente ontwikkelingen geleid tot een bredere maatschappelijke discussie over het benoemingssysteem voor lekenrechters, die via politieke partijen verloopt en daarom aanleiding geeft tot bezorgdheid over het waarborgen van hun onafhankelijkheid. In Hongarije wordt het risico op arbitraire

[22] De aanbevelingen hebben betrekking op Bulgarije, Estland en Slowakije.

[23] Zie arresten van 15 juli 2021, Commissie/Polen, C-791/19, punten 98-108; van 20 april 2021, Repubblika/Il-Prim Ministru, C-896/19, punt 66; van 2 maart 2021, AB e.a. (Benoeming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep), C-824/18, punten 66, 124 en 125; en van 19 november 2019, AK e.a., gevoegde zaken C-585/18, C-624/18 en C-625/18, punten 137 en 138.

beslissingen over de loopbaan van rechters naar verwachting beperkt door een nieuwe wet, die voorziet dat de nationale raad voor de rechtspraak een bindend advies uitbrengt. Nieuwe wetten kwamen tegemoet aan verschillende bezorgdheden in verband met het functioneren van de Kúria (hooggerechtshof), waaronder het schrappen van de bevoegdheid van de Kúria om de noodzaak tot prejudiciële verwijzingen te toetsen, in overeenstemming met de vereisten van de EU-wetgeving. De toewijzing van zaken in de Kúria zal naar verwachting transparanter worden na een hervorming van de wetgeving en de volledige uitvoering van de hervorming.

In andere lidstaten blijven er uitdagingen bestaan met betrekking tot benoemingen in gerechtelijke functies op hoog niveau en voor de voorzitters van rechtbanken. In Malta wordt de rechterlijke macht nog steeds niet betrokken bij de procedure voor de benoeming van de opperrechter. In Griekenland werden geen stappen ondernomen met betrekking tot de betrokkenheid van de rechterlijke macht bij de benoemingsprocedure voor hogere functies van rechters. In Litouwen is er door middel van nieuwe wetgeving enige vooruitgang geboekt bij het verbeteren van de transparantie van gerechtelijke benoemingen, hoewel er wordt aangedrongen op aanvullende waarborgen. In Letland is er geen proces geïnitieerd om te zorgen voor passende waarborgen tegen ongepaste politieke invloed bij de benoeming van rechters van het hooggerechtshof. In Ierland blijft de geplande samenstelling van de commissie voor de benoeming van rechters aanleiding geven tot bezorgdheid[24].

In enkele lidstaten bestaan er nog andere bezorgdheden met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. In Slowakije blijft het delict van rechtsmisbruik, dat is ingevoerd voor rechters met betrekking tot hun rechterlijke beslissingen, aanleiding geven tot bezorgdheid, aangezien dit een negatief psychologisch effect heeft op rechters en bovendien belastend is voor de onderzoeksautoriteiten[25].

In Polen blijven ernstige twijfels bestaan over de vraag of een aantal rechters van het hooggerechtshof die in 2018 en 2019 zijn benoemd, waaronder de eerste voorzitter, voldoen aan de vereisten van een gerecht dat bij de wet is ingesteld. Een prejudiciële beslissing van het HvJ-EU met betrekking tot een rechterlijke benoeming in de kamer van buitengewone controle is tot dusver niet uitgevoerd. In Hongarije worden stappen ondernomen om de mijlpalen met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in het kader van het herstel- en veerkrachtplan aan te pakken. Andere bezorgdheden hebben betrekking op de systemen voor de toewijzing van zaken in lagere rechtbanken[26].

De autonomie en onafhankelijkheid van het openbaar ministerie blijven belangrijke onderwerpen voor hervormingen

Er bestaat in de EU geen uniek model voor de institutionele structuur van openbare ministeries. Er zijn echter altijd institutionele waarborgen nodig om ervoor te zorgen dat de vervolging voldoende autonoom is en doeltreffende en onpartijdige onderzoeken kan uitvoeren, waardoor zaken zonder politieke druk voor de rechter kunnen worden gebracht. Dit is niet alleen essentieel voor het nationale en EU-strafrecht, maar heeft ook directe gevolgen voor de EU bij het waarborgen van zaken als de bescherming van de financiële belangen van de EU of de toepassing van sancties sinds de Russische invasie van Oekraïne.

Naar aanleiding van de aanbevelingen in het verslag van 2022 hebben verschillende lidstaten hervormingen van hun openbare ministeries geïnitieerd of voortgezet, met verschillende mate van vooruitgang. In Malta is een nieuw tuchtsysteem voor openbare aanklagers ingesteld

[24] De aanbevelingen omvatten Ierland, Griekenland, Letland, Litouwen, Malta, Oostenrijk, Slovenië, Finland en Zweden.

[25] Een aanbeveling betreft Slowakije.

[26] Een aanbeveling betreft Hongarije.

waarin verschillende niveaus van tuchtrechtelijke delicten en de te volgen procedure zijn vastgelegd. In Luxemburg versterkt een grondwetshervorming de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie bij de uitvoering van individuele onderzoeken en vervolgingen. In Nederland wordt gediscussieerd over het afschaffen van de bevoegdheid van de uitvoerende macht om in individuele gevallen instructies te geven aan de openbare aanklagers. In Tsjechië is een wetsontwerp ingediend bij het parlement dat bepaalde waarborgen invoert voor het ontslag van de procureur-generaal door het ministerie van Justitie. In Slovenië worden wetswijzigingen voorbereid om waarborgen te introduceren voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de autonomie van openbare aanklagers in de regels voor parlementaire onderzoeken.

Een aantal kwesties die in eerdere verslagen over de rechtsstaat zijn geïdentificeerd en die zijn weergegeven in de aanbevelingen van het verslag van 2022, zijn echter nog steeds niet behandeld. In Spanje zijn geen maatregelen genomen om het statuut van de procureur-generaal te versterken en de ambtstermijn van de procureur-generaal te scheiden van die van de regering. In Oostenrijk zijn de plannen om een onafhankelijk federaal openbaar ministerie op te richten, onder meer om de onafhankelijke werking te waarborgen van gespecialiseerde vervolgingsdiensten voor corruptiebestrijding, niet verder gevorderd. In Cyprus maakt het openbaar ministerie, onder leiding van de procureur-generaal, deel uit van het bureau juridische zaken en is er geen duidelijke scheiding tussen personeel dat is belast met adviserende taken en personeel dat vervolgingstaken uitvoert. Het ontbreken van een mogelijkheid om beslissingen van de procureur-generaal om de procedure niet te vervolgen of de procedure stop te zetten, te herzien, geeft ook aanleiding tot bezorgdheid. In Slowakije blijft de bevoegdheid van de procureur-generaal om beslissingen van lagere openbare aanklagers nietig te verklaren zorgwekkend, zowel in verband met het gebrek aan rechterlijke toetsing als wat betreft de toepassing ervan door de procureur-generaal in verschillende spraakmakende corruptiezaken. In Polen is enige vooruitgang geboekt om de functionele onafhankelijkheid van het openbaar ministerie ten opzichte van de regering te waarborgen, maar de functies van de minister van Justitie en de procureur-generaal zijn nog steeds niet gescheiden[27].

Waarborgen van de verantwoording en onafhankelijkheid in tuchtprocedures waarbij rechters en openbare aanklagers betrokken zijn

In zijn jurisprudentie heeft het HvJ-EU essentiële waarborgen vastgelegd om ervoor te zorgen dat het tuchtkader niet kan worden gebruikt als een manier om politieke controle uit te oefenen op de rechterlijke macht[28]. Deze waarborgen omvatten regels voor de definitie van gedrag dat neerkomt op tuchtrechtelijke overtredingen en de toepasselijke straffen. Tuchtprocedures moeten voorzien in de tussenkomst van een onafhankelijke instantie, in overeenkomst met een procedure die de in de artikelen 47 en 48 van het Handvest vastgelegde rechten, met name de rechten van de verdediging, volledig waarborgt. De regels moeten ook de mogelijkheid bieden om de beslissingen van de tuchtorganen bij de rechtbank aan te vechten[29].

Sommige lidstaten zetten een trend voort die werd waargenomen in eerdere verslagen over de rechtsstaat en hebben hervormingen doorgevoerd of zijn deze aan het voorbereiden om de waarborgen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in tuchtprocedures te vergroten. In Slowakije bestaat er een nieuwe tuchtprocedure voor rechters, openbare

[27] De aanbevelingen hebben betrekking op Tsjechië, Spanje, Cyprus, Oostenrijk, Polen, Slovenië en Slowakije.

[28] Het Hof heeft dit beginsel in herinnering gebracht in zaken met betrekking tot de tuchtkamer van het Poolse hooggerechtshof (arrest van 5 juni 2023, C-204/21, Commissie/Polen) en de Roemeense gerechtelijke inspectie (arresten van 11 mei 2023, Inspecţia Judiciară, zaak 817/21, en van 18 mei 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor din România" e.a./Inspecția Judiciară e.a., gevoegde zaken C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19).

[29] Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 25 juli 2018, LM, C-216/18 PPU, punt 67.

aanklagers, handhavers en notarissen voor de hoogste administratieve rechtbank, waarvan wordt gerapporteerd dat deze goed functioneert. In Tsjechië wordt een hervorming van de tuchtprocedure voor rechters voorbereid, om de mogelijkheid te introduceren om beroep aan te tekenen tegen beslissingen van een tuchtrechtbank. In Slovenië worden wijzigingen voorbereid inzake de wet op de raad voor de rechtspraak, waarbij de nadruk ligt op de procedurele rol van deze raad in tuchtprocedures. In Kroatië zijn, in navolging van de aanbevelingen van vorig jaar, periodieke veiligheidscontroles voor alle rechters afgeschaft door middel van een uitspraak van het grondwettelijk hof en is het de bedoeling dat de controles op alle openbare aanklagers worden afgeschaft door middel van wetswijzigingen die worden voorbereid. In Roemenië hebben wijzigingen in de civielrechtelijke en tuchtrechtelijke aansprakelijkheidsstelsels de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht versterkt.

Er zijn echter ook situaties waarin er uitdagingen bestaan met betrekking tot het tuchtrechtelijk kader, en de zorg blijft bestaan dat tuchtprocedures kunnen worden gebruikt als middel om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in te perken. In Polen werd een aantal rechters nog steeds onderworpen aan tuchtrechtelijke onderzoeken en procedures in verband met de inhoud van hun rechterlijke beslissingen en aan gedwongen overplaatsingen. Om de voorzieningen gericht op de bescherming van rechters tegen tuchtrechtelijke aansprakelijkheid op basis van de inhoud van hun rechterlijke beslissingen te versterken, heeft het parlement een nieuwe wet aangenomen die momenteel door het constitutioneel hof wordt onderzocht. In Bulgarije bestond een risico van politieke beïnvloeding voor wat betreft het functioneren van de inspectiedienst van de hoge justitiële raad[30].

De effectieve bescherming van de rechterlijke onafhankelijkheid vereist ook een cultuur van integriteit en onpartijdigheid. Verschillende lidstaten implementeren beleid en praktijken om de integriteit binnen de rechterlijke macht te bevorderen. In Portugal heeft de hoge raad voor de magistratuur een voorstel ingediend om “draaideurpraktijken” in de rechterlijke macht te reguleren. In Spanje blijft de onverenigbaarheidregeling voor rechters echter zorgen baren. In België overweegt de regering momenteel herzieningen van het voorstel om de Nationale Veiligheidsoverheid regelmatige veiligheidsverificaties van alle rechters te laten uitvoeren, naar aanleiding van kritiek van de Hoge Raad voor de Justitie.

Inspanningen om de kwaliteit en efficiëntie van justitie te verbeteren

In een efficiënt rechtsstelsel worden de werkbelasting en de achterstand bij de behandeling van zaken goed beheerd en worden beslissingen genomen zonder onnodig uitstel. Buitensporig lange procedures en aanzienlijke achterstanden ondermijnen het vertrouwen dat burgers en bedrijven hebben in nationale justitiële stelsels. Voor een goede werking van het justitieel stelsel zijn voldoende middelen, waaronder de nodige investeringen in fysieke en technische infrastructuur, en goed gekwalificeerd, opgeleid en voldoende betaald personeel, onontbeerlijk. Een aantal lidstaten heeft dit erkend door in hun nationale herstel- en veerkrachtplannen, die nog steeds worden uitgevoerd, extra middelen toe te wijzen voor het versterken van de veerkracht van hun justitiële stelsels.

Eén methode om de veerkracht van het justitieel stelsel op lange termijn te waarborgen is ervoor zorgen dat juridische beroepen aantrekkelijk zijn, onder meer door een passende beloning, en het aantal openstaande vacatures voor rechters, openbare aanklagers en rechtbankmedewerkers tot een minimum te beperken. Naar aanleiding van de aanbevelingen in het verslag van 2022 zijn in verschillende lidstaten positieve stappen gezet. In Ierland heeft de regering een aanzienlijke toename van het aantal rechters aangekondigd, naar aanleiding van de aanbevelingen van een werkgroep voor justitiële planning. In Spanje is het totale aantal

[30] Een aanbeveling betreft Bulgarije.

rechters toegenomen en worden maatregelen genomen om de uitdagingen met betrekking tot de financiering van het justitieel stelsel aan te pakken. In Frankrijk zijn de personele en financiële middelen die aan het justitieel stelsel zijn toegewezen, opnieuw aanzienlijk toegenomen, en er worden initiatieven genomen om verder in de huidige behoeften te voorzien. In Finland zijn de middelen voor het justitieel stelsel toegenomen, maar uit het verslag van de regering over de rechtsbedeling blijkt dat er nog steeds tekorten zijn. In Portugal worden inspanningen geleverd om te zorgen voor voldoende personeel voor het justitieel stelsel, hoewel er bezorgdheid blijft bestaan over een tekort aan niet-rechterlijk personeel.

In andere lidstaten blijven er bezorgdheden bestaan over de middelen. In Litouwen bestaat er ernstige bezorgdheid over het beloningsniveau voor openbare aanklagers en gerechtelijk personeel, dat sinds 2008 grotendeels ongewijzigd is gebleven, hoewel er nieuwe wetgeving is aangenomen. In Kroatië wordt gewerkt aan het beloningsniveau van rechters, openbare aanklagers en gerechtelijk personeel, hoewel er nog steeds zorgen zijn. In België zijn verdere beleids- en wetgevingsinitiatieven genomen om de begrotings- en personeelstekorten in het justitieel stelsel te verhelpen maar ondanks deze aanzienlijke investeringen blijven er structurele tekorten aan middelen bestaan. In Denemarken worden er wel nog steeds analysen uitgevoerd om ervoor te zorgen dat er voldoende personele en financiële middelen voor het justitieel stelsel beschikbaar zijn, maar de situatie wat betreft de middelen is zorgwekkend en deze heeft steeds meer gevolgen voor de duur van de procedures. In Nederland hebben rechters en openbare aanklagers hun bezorgdheid geuit over personeelstekorten en uitdagende werkomstandigheden als gevolg van de hoge werkdruk. In Tsjechië is de financiering voor ondersteunend personeel bij rechtbanken en openbare aanklagers onvoldoende, wat leidt tot problemen bij de aanwerving van gekwalificeerd personeel en ondermijning van de goede werking van het openbaar ministerie en de rechterlijke macht. In Duitsland werd het pact voor de rechtsstaat, dat federale financiering voorzag voor het justitieel stelsel, niet verlengd en zijn er op federaal niveau geen verdere stappen ondernomen om te zorgen voor voldoende middelen voor de rechterlijke macht en wat betreft de hoogte van het salaris van rechters. In Slovenië geeft het beloningsniveau van rechters en openbare aanklagers, dat sinds 2012 grotendeels ongewijzigd is gebleven, aanleiding tot bezorgdheid en werd dit, wat de salarissen van rechters betreft, door het grondwettelijk hof ongrondwettelijk verklaard. In Polen had de begrotingswet voor 2023 een negatieve invloed op de beloning van rechters en openbare aanklagers. Onder andere het hooggerechtshof, de nationale raad voor de magistratuur, de ombudspersoon en verenigingen van rechters en openbare aanklagers uitten hier hun bezorgdheid over[31]. In Roemenië baart het toenemende tekort aan magistraten, ondanks voortdurende inspanningen om de situatie te verbeteren, ernstige zorgen[32].

Investeringen in infrastructuur en de digitalisering van het justitieel stelsel zijn van essentieel belang om de bredere efficiëntieproblemen in een aantal lidstaten aan te pakken. In Malta, Cyprus en Griekenland hebben toegenomen middelen voor de rechterlijke macht en andere genomen maatregelen nog niet geleid tot een verkorting van de duur van de procedures, en achterstallige zaken blijven een ernstig probleem. In Kroatië heeft het justitieel stelsel de elektronische communicatiemiddelen verder uitgebreid en de achterstanden verminderd, maar er zijn nog steeds aanzienlijke problemen op het gebied van efficiëntie en kwaliteit, aangezien de duur van de rechtszaken over het algemeen is toegenomen. In Italië zijn twee wetsbesluiten aangenomen om de hervormingen van het burgerlijk recht en het strafrecht door te voeren om

[31] De voorzitter van de hoogste administratieve rechtbank en de eerste voorzitter van het hooggerechtshof hebben het constitutioneel hof verzocht de betwiste bepalingen ongrondwettelijk te verklaren (de zaak is nog steeds aanhangig).

[32] De aanbevelingen hebben betrekking op België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Kroatië, Litouwen, Portugal, Roemenië en Slovenië.

de kwaliteit en efficiëntie van het justitieel stelsel te verbeteren, onder meer wat betreft de duur van de procedures. De doeltreffendheid van de hervormingen valt nog af te wachten. In Portugal zijn maatregelen genomen om problemen op het gebied van efficiëntie aan te pakken, met name in administratieve en fiscale rechtbanken, en er worden andere maatregelen voorbereid. Het Portugese herstel- en veerkrachtplan omvat ook maatregelen om de efficiëntie van administratieve en fiscale rechtbanken te vergroten.

Initiatieven om de digitalisering te verbeteren zijn voortgezet en de lidstaten nemen in dit verband verdere stappen, ook naar aanleiding van de aanbevelingen in het verslag van 2022. Het is met name belangrijk om ervoor te zorgen dat digitale hulpmiddelen doeltreffend kunnen worden gebruikt in de praktijk, onder meer door middel van voldoende opleiding. De digitalisering van het justitieel stelsel is over het algemeen nog steeds vergevorderd in Estland, Duitsland, Letland, Polen, Spanje, Slowakije, Litouwen, Hongarije en Oostenrijk. In Kroatië werd het gebruik van het elektronische communicatiesysteem verder uitgebreid en werden de meeste resterende rechtbanken geïntegreerd in een uniform systeem dat al door alle andere rechtbanken werd gebruikt. In Frankrijk zijn de werkzaamheden om de volledige digitalisering van civiele en strafrechtelijke procedures te voltooien verder gevorderd. In Nederland is het niveau van digitalisering verbeterd, met de introductie van meer digitale oplossingen voor gerechtelijke procedures. In Estland is de digitalisering verder verbeterd, waardoor de systeemoverschrijdende toegang tot documenten is verbeterd. In Bulgarije zijn stappen ondernomen om de wetgeving met betrekking tot de digitalisering van justitie te wijzigen. In Italië is de digitalisering van het civiele rechtssysteem aanzienlijk gevorderd, terwijl de gewijzigde procedureregels die digitalisering in het strafrechtsysteem mogelijk maken, nog volledig moeten worden uitgevoerd[33].

Toegang tot de rechter en de rol van advocaten in het rechtssysteem

Advocaten spelen een belangrijke rol bij het waarborgen van de bescherming van de grondrechten en de versterking van de rechtsstaat, waaronder het recht op een eerlijk proces. In verschillende lidstaten worden stappen ondernomen om het recht op toegang tot een advocaat te waarborgen. In Spanje is het kader voor rechtsbijstand verder versterkt en in Frankrijk is het budget voor rechtsbijstand verder verhoogd. In Finland biedt nieuwe wetgeving rechtbanken een ruimere discretionaire bevoegdheid bij de verdeling van de gerechtskosten in civiele zaken, wat naar verwachting het rechtssysteem toegankelijker zal maken. In Bulgarije zijn nieuwe wetten inzake gerechtelijke bemiddeling en rechtsbijstand goedgekeurd om de toegang tot de rechter te verbeteren. In Malta wordt nog gewerkt aan wetsontwerpen die regels vaststellen voor het beroep van advocaten. In Litouwen zijn gerichte wijzigingen doorgevoerd in het rechtsbijstandssysteem hoewel deze geen oplossing bieden voor de zorgen over de werklast en de vergoeding van rechtsbijstandsverleners. In Ierland is een analyse van modellen om de proceskosten te verlagen in afwachting van publicatie, maar het hoge niveau van de proceskosten blijft zorgwekkend en er zijn geen verdere stappen ondernomen om deze te verlagen. In Denemarken is de herziening van het rechtsbijstandssysteem, die van start ging in 2020, opgeschort. Ook in Luxemburg is de hervorming die tot doel heeft rechtsbijstand toegankelijker te maken nog steeds in behandeling. In Hongarije zou de toegang tot de rechter kunnen worden verbeterd voor kwetsbare groepen.

Voor de vrije uitoefening van juridische beroepen is het essentieel dat de vertrouwelijkheid van de relatie met cliënten wordt geëerbiedigd, zoals bevestigd in de normen van de Raad van Europa[34]. In Slowakije heeft de orde van advocaten gewaarschuwd voor herhaalde schendingen

[33] De aanbevelingen hebben betrekking op Frankrijk, Italië, Malta, Nederland en Portugal.

[34] Aanbeveling nr. R(2000)21 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake de vrijheid van uitoefening van het beroep van advocaat.

van de vertrouwelijkheid tussen advocaten en cliënten door rechtshandhavingsdiensten tijdens huiszoekingen in de gebouwen van advocatenkantoren. In Litouwen bestaat er nog steeds bezorgdheid over de eerbiediging van het beroepsgeheim van advocaten, en vragen hierover zijn nog steeds aanhangig bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. In Letland hebben nieuwe regels de bescherming van het beroepsgeheim voor advocaten versterkt[35].

2.2 Kader voor corruptiebestrijding

De strijd tegen corruptie is van essentieel belang voor de handhaving van de rechtsstaat en voor het behoud van het vertrouwen van de burgers in overheidsinstellingen. Een integrale benadering van corruptiebestrijding moet gebaseerd zijn op een combinatie van preventieve en repressieve maatregelen. Dit vereist een robuust juridisch en institutioneel kader, voldoende bestuurlijke en gerechtelijke capaciteit, doeltreffende onderzoeken en vervolgingen en de duidelijke politieke wil om toe te zien op de naleving van het kader voor corruptiebestrijding. Er zijn ook betrouwbare en effectieve integriteitsmaatregelen nodig om corruptie zo weinig mogelijk ruimte te bieden.

Corruptieperceptie in de EU

Uit de resultaten van de corruptieperceptie-index (CPI)[36] blijkt dat negen lidstaten in de wereldwijde top 20 staan van de landen die als minst corrupt worden beschouwd[37]. Er zijn nog steeds verschillen tussen de lidstaten, waarbij sommige hun score hebben verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren, terwijl andere nog steeds aanzienlijk lager scoren dan het gemiddelde[38].

Uit de enquête over corruptie in de Eurobarometer 2023[39] blijkt dat corruptie de EU-burgers en bedrijven in de EU ernstige zorgen blijft baren. Zeven op de tien Europeanen (70 %) zijn van mening dat corruptie wijdverbreid is in hun land en meer dan vier op de tien Europeanen (45 %) denken dat de corruptie in hun land is toegenomen. Meer dan de helft van de burgers (60 %) is van mening dat de inspanningen van hun regering om corruptie te bestrijden niet doeltreffend zijn. Daarnaast denken de meeste Europese bedrijven (65 %) dat corruptie in hun land wijdverbreid is en vindt de helft van de bedrijven (50 %) dat het niet waarschijnlijk is dat corrupte personen of bedrijven in hun land zouden worden betrapt of dat ze bij de politie of het openbaar ministerie zouden worden aangegeven.

Nationale strategieën voor corruptiebestrijding en de uitvoering ervan

Het belang van het handhaven van een effectief en gecoördineerd beleid voor de bestrijding van corruptie wordt erkend in het internationaal recht[40]. Nationale strategieën voor de

---

35 De aanbevelingen hebben betrekking op Litouwen, Luxemburg en Ierland.

36 Transparency International (2023) https://www.transparency.org/en/cpi/2022

37 Vier lidstaten (Denemarken, Finland, Zweden en Nederland) scoren 80/100 of hoger op de index, en nog eens vijf lidstaten (Duitsland, Ierland, Estland, België en Frankrijk) scoren hoger dan 72/100. Het EU-gemiddelde is 64/100.

38 Roemenië (46), Bulgarije (43) en Hongarije (42) scoren lager dan 50.

39 Speciale Eurobarometer 534 over corruptie (2023) en Flash Eurobarometer 524 over de houding van het bedrijfsleven ten aanzien van corruptie in de EU (2023). De vorige gegevensreeksen zijn afkomstig van de speciale Eurobarometer 523 (2022) en de Flash Eurobarometer 507 (2022).

40 Het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie vraagt de aangesloten staten om, in overeenstemming met de grondbeginselen van hun rechtsstelsel, een doeltreffend en gecoördineerd beleid inzake corruptiebestrijding te ontwikkelen en uit te voeren of te handhaven dat de participatie van de samenleving bevordert en dat recht doet aan de beginselen van de rechtsstaat, goed beheer van publieke aangelegenheden en publieke goederen, integriteit, transparantie en verantwoordingsplicht. Alle lidstaten en de EU zijn partij bij het verdrag. Zie ook de verklaring van Kuala Lumpur over strategieën inzake corruptiebestrijding.

bestrijding van corruptie kunnen ervoor zorgen dat landen een alomvattende, coherente en geïntegreerde aanpak volgen, waardoor bepalingen voor de bestrijding van corruptie kunnen worden geïntegreerd in alle relevante beleidsdomeinen. Bijna alle lidstaten beschikken momenteel over nationale strategieën voor de bestrijding van corruptie. Sinds juli 2022 hebben Tsjechië, Italië en Letland hun nationale strategieën en/of actieplannen bijgewerkt[41]. Hongarije, Slovenië en Frankrijk zijn begonnen met de herziening van hun bestaande strategieën, en er zijn ook voorbereidende herzieningsprocessen gaande in Slowakije en Duitsland[42].

Versterking van de capaciteit van de instellingen en het rechtskader voor corruptiebestrijding

Een doeltreffend antwoord op corruptie is afhankelijk van een robuust wettelijk en administratief kader voor de bestrijding van corruptie[43] en van sterke en onafhankelijke instellingen om de regels te handhaven. Sinds het laatste verslag over de rechtsstaat, en ook naar aanleiding van de aanbevelingen ervan, hebben verschillende lidstaten hervormingen van het strafrecht doorgevoerd om de strijd tegen corruptie te versterken. Hongarije heeft wetgeving aangenomen om ervoor te zorgen dat beslissingen van het openbaar ministerie om geen onderzoek en vervolging in te stellen naar corruptiemisdrijven aan rechterlijke toetsing worden onderworpen. In Bulgarije heeft het parlement, overeenkomstig de toezeggingen in het kader van zijn herstel- en veerkrachtplan, een wet aangenomen waarin een mechanisme wordt ingesteld om de effectieve verantwoording en strafrechtelijke aansprakelijkheid van de procureur-generaal en zijn plaatsvervangers te waarborgen, en waarin wordt voorzien in rechterlijke toetsing van vervolgingsbesluiten om geen onderzoek in te stellen. In andere lidstaten zijn besprekingen aan de gang over hervormingen van het materieel strafrecht of het strafprocesrecht. Oostenrijk heeft wetsontwerpen ingediend om omkopingsdelicten uit te breiden tot kandidaten voor een openbaar ambt, en aanvullende sancties opgenomen, zoals een verbod om een openbaar ambt te bekleden.

Hoewel er enige vooruitgang is geboekt, blijven er specifieke lacunes bestaan in het strafrecht in andere lidstaten, en veel gerelateerde aanbevelingen uit het verslag van 2022 zijn nog niet volledig uitgevoerd. In Finland wordt gewerkt aan een ontwerpvoorstel over ongeoorloofde beïnvloeding om het strafrechtelijk kader inzake corruptie verder te versterken, terwijl een voorstel tot herziening van het strafrechtelijk delict van buitenlandse omkoping in behandeling is. In Zweden werden inspanningen geleverd om buitenlandse omkopingszaken te vervolgen, maar tot dusver zijn de beperkte juridische definities van buitenlandse omkoping ongewijzigd gebleven[44].

De capaciteit van rechtshandhavings- en vervolgingsinstanties en de rechterlijke macht in het algemeen om strafrechtelijke bepalingen inzake corruptiebestrijding te handhaven, is essentieel om de strijd tegen corruptie doeltreffend te voeren. Slovenië en Luxemburg hebben stappen ondernomen om de capaciteit van de vervolgingsinstanties die verantwoordelijk zijn voor de strijd tegen corruptie, te vergroten door extra middelen toe te wijzen. In veel lidstaten kampen

[41] Momenteel hebben 20 lidstaten specifieke strategieën of programma's voor de bestrijding van corruptie; bijna alle andere lidstaten beschikken over componenten inzake de bestrijding van corruptie in andere nationale strategieën en actieplannen.

[42] Een aanbeveling betreft Slovenië.

[43] Internationale normen zijn in de eerste plaats het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie; het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie en het Burgerrechtelijk Verdrag inzake corruptie van de Raad van Europa; en het OESO-Verdrag inzake bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale zakelijke transacties. Op EU-niveau heeft de Commissie op 3 mei 2023 een richtlijn inzake de bestrijding van corruptie voorgesteld, COM (2023) 234 final, die tot doel heeft het strafrechtelijk kader van de EU te actualiseren en te versterken.

[44] De aanbevelingen hebben betrekking op Finland en Zweden.

aanklagers met een gebrek aan middelen, een probleem dat in sommige gevallen nog wordt verergerd door andere tekortkomingen. In België blijven rechtshandhavers en vervolgingsinstanties corruptie bestrijden met over het algemeen beperkte middelen. Voor Slowakije worden de personele en financiële middelen binnen de politie en het openbaar ministerie om corruptiezaken aan te pakken niet volledig toereikend geacht om hun taken uit te voeren, met name voor complexe corruptiezaken op hoog niveau, en de coördinatie tussen de verschillende rechtshandhavingsinstanties moet nog worden verbeterd. In Portugal maken belanghebbenden melding van ernstige problemen wat betreft de middelen voor het voorkomen, onderzoeken en vervolgen van corruptie. In Cyprus worden inspanningen geleverd om de beperkingen op het gebied van personele, financiële en technische middelen voor het bureau van de procureur-generaal aan te pakken, aangezien deze gevolgen blijven hebben voor onderzoeken. [45].

Specialisatie is een ander belangrijk element voor het vergroten van de capaciteit in de strijd tegen corruptie, net zoals toegang tot relevante informatie, de onderlinge koppeling van registers en een goede samenwerking tussen rechtshandhavingsinstanties en andere agentschappen, zoals financiële inlichtingeneenheden en belasting-, audit- en mededingingsautoriteiten. Naar aanleiding van de aanbevelingen in het verslag van 2022 heeft Slovenië de operationele autonomie van zijn nationaal onderzoeksbureau hersteld, waardoor de bevoegdheid van de openbaar aanklager werd hersteld om de gerechtelijke vooronderzoeken en strafrechtelijke procedures te leiden zonder dat het ministerie van Binnenlandse Zaken daar opdracht voor geeft. Roemenië heeft aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het aanpakken van operationele uitdagingen in verband met de vervolging van corruptie in het nationale directoraat voor corruptiebestrijding (DNA) hoewel de aanwervingen nog moeten worden verbeterd. In Bulgarije is een institutionele herstructurering van de anticorruptiecommissie gepland als onderdeel van de toezeggingen van Bulgarije in het kader van het herstel- en veerkrachtplan, en er wordt ontwerpwetgeving besproken in het parlement[46].

Obstakels wegnemen voor strafrechtelijk onderzoek en vervolging en afschrikwekkende sancties instellen voor corruptie op hoog niveau

Procedurele tekortkomingen kunnen een doeltreffend onderzoek en vervolging van corruptiezaken belemmeren. Voorbeelden hiervan zijn te omslachtige of onduidelijke bepalingen over de opheffing van onschendbaarheid en te korte verjaringstermijnen. Deze obstakels kunnen met name schadelijk zijn voor complexe corruptiezaken, in het bijzonder als er al een probleem bestaat van langdurige procedures, waardoor het risico van straffeloosheid ontstaat en de inspanningen op het gebied van corruptiebestrijding hun afschrikkende effect verliezen. Volgens de speciale Eurobarometer over de houding van burgers tegenover corruptie zijn ongeveer zeven op de tien Europeanen (67 %) van mening dat corruptiezaken op hoog niveau onvoldoende worden vervolgd[47]. In sommige lidstaten zijn hervormingen nodig om de duur van de strafprocedures te verkorten en zo de staat van dienst inzake definitieve uitspraken te verbeteren, met name in verband met corruptiezaken op hoog niveau. In het verslag van vorig jaar werden in dit verband aanbevelingen gedaan aan verschillende lidstaten. In Kroatië blijft de duur van de procedures voor het onderzoeken, vervolgen en berechten van corruptiemisdrijven de doeltreffendheid ondermijnen van het systeem om corruptie te bestrijden; wetgeving om deze procedures in te korten moet nog worden ingevoerd. Ook Spanje moet nog de uitdagingen in verband met de duur van onderzoeken en vervolgingen aanpakken

[45] De aanbevelingen hebben betrekking op Slowakije en Portugal.
[46] De aanbevelingen hebben betrekking op Bulgarije en Roemenië.
[47] Speciale Eurobarometer 534 over de houding van burgers ten opzichte van corruptie in de EU (2023).

met het oog op een efficiëntere behandeling van corruptiezaken op hoog niveau. In Tsjechië blijven corruptiezaken op hoog niveau een aandachtspunt vanwege vertragingen in sommige procedures[48].

In sommige lidstaten is bezorgdheid ontstaan over de onschendbaarheid voor corruptiemisdrijven van leden van de regering. Sommige landen hebben actie ondernomen om dit aan te pakken. In Luxemburg werd door een grondwetshervorming het exclusieve recht van het parlement afgeschaft om aanklachten in te dienen tegen leden van de regering. Het openbaar ministerie kreeg de bevoegdheid om strafrechtelijk onderzoek uit te voeren naar leden van de regering, die nu strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld voor corruptiemisdrijven in de uitoefening van hun taken. In Roemenië heeft de senaat regels aangenomen met objectieve criteria om te beslissen over verzoeken tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid, een afspiegeling van de regels die in 2019 al door de kamer van volksvertegenwoordigers werden aangenomen. In Polen is echter nog geen antwoord geformuleerd op de bezorgdheid aangaande de brede reikwijdte van de onschendbaarheidsbepalingen voor personen die hoge uitvoerende functies uitoefenen en die tevens parlementslid zijn, en zijn er nieuwe straffeloosheidsbepalingen aangenomen, waardoor vrijstellingen van strafrechtelijke aansprakelijkheid zijn gecreëerd en het risico op corruptie is toegenomen[49].

Sommige lidstaten blijven hun staat van dienst op het gebied van onderzoek, vervolging en bestraffing van corruptie op hoog niveau versterken[50] in overeenstemming met de aanbevelingen in het verslag van 2022. In Kroatië werd corruptie op hoog niveau nog steeds doeltreffend onderzocht en nam het totale aantal aanklachten en vonnissen toe. De inspanningen om corruptie op hoog niveau te bestrijden werden ook voortgezet in Slowakije, waar verschillende voormalige hooggeplaatste ambtenaren werden beschuldigd van omkoping, en in Oostenrijk, waar openbare aanklagers individuele zaken nauwgezet blijven onderzoeken. Ondanks structurele en financiële problemen zijn in Frankrijk resultaten geboekt bij de vervolging en bestraffing van corruptiemisdrijven op hoog niveau. Roemenië heeft nog steeds een positieve staat van dienst op het gebied van de bestrijding van corruptie, onder meer wat betreft zaken op hoog niveau.

In andere lidstaten moet nog een solide staat van dienst worden opgebouwd in het onderzoeken en vervolgen van corruptiezaken op hoog niveau, om tot afschrikwekkende sancties te leiden door middel van definitieve veroordelingen. In Bulgarije is nog geen sprake van een solide staat van dienst op het gebied van definitieve veroordelingen in corruptiezaken op hoog niveau. In Malta is in verband met een aantal zaken vervolging ingesteld door het kantoor van de procureur-generaal. Er zijn nog steeds problemen met betrekking tot de duur van de onderzoeken naar gevallen van corruptie op hoog niveau en zijn verdere maatregelen nodig om een solide staat van dienst op het gebied van definitieve uitspraken op te bouwen. Hoewel sommige zaken op hoog niveau in Hongarije het stadium van aanklachten en veroordelingen hebben bereikt, blijft het gebrek aan een solide staat van dienst op het gebied van onderzoeken naar beschuldigingen van corruptie tegen hoge ambtenaren en hun directe omgeving een ernstig probleem. Het Hongaarse herstel- en veerkrachtplan bevat toezeggingen om de vervolging in corruptiezaken te verbeteren. In Griekenland is weliswaar enige vooruitgang

[48] De aanbevelingen hebben betrekking op Tsjechië, Spanje en Hongarije.

[49] Een aanbeveling heeft betrekking op Polen.

[50] Zoals in het verslag over de rechtsstaat 2020 werd opgemerkt, is het, door het gebrek aan uniforme, actuele en geconsolideerde statistieken in alle lidstaten, moeilijk inzicht te krijgen in het relatieve succes van het onderzoek naar en de vervolging van corruptiemisdrijven. De beoordeling is gebaseerd op de door de lidstaten verstrekte gegevens.

geboekt met betrekking tot het aantal vervolgingen en veroordelingen voor omkopingsdelicten, maar het relatief hoge aantal vrijspraken en voorwaardelijke straffen kan twijfel doen rijzen over de afschrikwekkende werking van de strafrechtelijke respons. In Slovenië blijven strafrechtelijke onderzoeken, aanklachten en vonnissen in corruptiezaken beperkt, onder meer wat betreft corruptie op hoog niveau[51].

Versterken van maatregelen om corruptie te voorkomen en de integriteit in het openbare leven bevorderen

Een politiek en institutioneel systeem gebaseerd op integriteit, transparantie en verantwoordingsplicht in het openbare leven is de beste garantie tegen corruptie. Daarom is een doeltreffende aanpak van corruptie vaak gebaseerd op maatregelen ter bevordering van transparantie, ethiek en integriteit, en op regelgeving inzake onderwerpen als belangenconflicten, lobbyactiviteiten en draaideurpraktijken[52].

Belangenconflicten doen zich voor wanneer een overheidsfunctionaris privé- of beroepsbelangen heeft die de onpartijdige en objectieve uitoefening van zijn taken in gevaar kunnen brengen[53]. Om dergelijke belangenconflicten te voorkomen, beschikken de meeste lidstaten over maatregelen die gelden voor een brede reeks gekozen en benoemde overheidsfunctionarissen. In Nederland heeft de regering een integraal beleid inzake integriteit in openbare ambten aangenomen, dat betrekking heeft op ambtenaren en politieke ambtsdragers. Ook Litouwen heeft verdere maatregelen genomen om zijn bestaande integriteitsregels uit te voeren. In Tsjechië wordt in het parlement vooruitgang geboekt met de wetgeving om het systeem voor de verklaring van belangenconflicten te herzien.

In sommige andere lidstaten blijven uitdagingen bestaan. In Italië waar geen uitgebreide regels inzake belangenconflicten bestaan, wordt in het parlement nieuwe ontwerpwetgeving besproken. In Slovenië blijkt uit de regels inzake belangenconflicten en onverenigbaarheid van functies dat er bepaalde lacunes bestaan in het toezicht, met name op gemeentelijk niveau.

Hoge regeringsfunctionarissen en parlementsleden zijn vaak onderworpen aan specifieke integriteitsregels. Veel lidstaten beschikken over gedragscodes en regels ter voorkoming van belangenconflicten en onverenigbaarheden met andere activiteiten. Het is belangrijk dat de praktische uitvoering van deze regels regelmatig wordt gecontroleerd en geëvalueerd. Sommige lidstaten hebben op dit gebied stappen ondernomen, onder meer in het licht van de aanbevelingen van 2022. In Estland zijn nieuwe procedures ingevoerd om te zorgen voor een effectievere uitvoering van de richtsnoeren inzake belangenconflicten voor ministers en hun politieke adviseurs, hoewel handhavingsmechanismen nog steeds ontbreken. In België zal de Deontologische code voor de federale openbare mandatarissen worden uitgebreid zodat deze van toepassing is op alle leden van ministeriële kabinetten en werd een Deontologische code voor regeringsleden vastgelegd, die richtsnoeren omvat inzake belangenconflicten, draaideurpraktijken en giften en voordelen. In Kroatië zijn gedragscodes aangenomen voor parlementsleden en bijna alle lokale en regionale overheden hebben deze gevolgd. In Nederland is een gedragscode voor ministers en staatssecretarissen aangenomen.

In Finland vallen ambtenaren en personen aan wie de hoogste uitvoerende functies zijn toevertrouwd onder de gedragscode, maar zijn ministers nog steeds uitgesloten. In Bulgarije

[51] De aanbevelingen hebben betrekking op Bulgarije, Griekenland, Hongarije, Malta en Slovenië.

[52] JOIN(2023) 12 final, blz. 4.

[53] Belangenconflicten doen zich voor wanneer een overheidsfunctionaris privé- of beroepsbelangen heeft die de onpartijdige en objectieve uitoefening van zijn taken in gevaar kunnen brengen. Zie Raad van Europa, Aanbeveling Rec(2000)10 inzake gedragscodes voor overheidsfunctionarissen.

blijven er ernstige lacunes bestaan op het gebied van integriteitsmaatregelen voor topfuncties. In Portugal blijft er bezorgdheid bestaan over de toepassing en het toezicht op de regels inzake belangenconflicten voor hoge ambtenaren in het parlement en de regering. In Spanje worden de regels inzake belangenconflicten van hoge functionarissen niet voldoende toegepast. In Frankrijk lijken niet alle parlementsleden hun belangen kenbaar te maken in overeenstemming met de toepasselijke integriteitsregels[54].

Waarborgen dat lobbyactiviteiten transparant zijn en "draaideurpraktijken" reguleren

Om ervoor te zorgen dat lobbyactiviteiten een legitieme vorm van politieke participatie vormen[55], moeten deze gepaard gaan met strenge eisen op het gebied van transparantie en integriteit om verantwoording en inclusiviteit in de besluitvorming te garanderen[56]. De ontwikkelingen op deze domeinen hebben zich in 2023 voortgezet, aangezien sommige lidstaten hun regels voor transparantie bij lobbyactiviteiten hebben herzien, in overeenstemming met de aanbevelingen van 2022. In Letland is een nieuwe lobbywet aangenomen, die voorziet in de oprichting van een lobbyregister. In Estland hebben de autoriteiten hun inspanningen voortgezet om de richtsnoeren inzake lobbyactiviteiten effectief uit te voeren. Cyprus heeft een uitvoeringsverordening inzake lobbyactiviteiten aangenomen, die de procedure voor het melden, registreren en publiceren van lobbyactiviteiten verduidelijkt. In Litouwen leverden de huidige regels inzake lobbywerk positieve resultaten op wat betreft de ingediende verklaringen. In België, Tsjechië, Kroatië, Spanje, Ierland en Portugal wordt nieuwe lobbywetgeving bediscussieerd. Het ontbreekt nog aan specifieke regels inzake lobbyactiviteiten in Slowakije, en de bestaande wetgeving kan worden verbeterd in Oostenrijk, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Polen, Roemenië en Hongarije[57].

De regulering en handhaving van regels inzake "draaideurpraktijken" tussen publieke en private functies is in veel lidstaten steeds meer een aandachtsgebied, onder meer om buitenlandse inmenging te voorkomen. In Zweden is een evaluatie gaande van de regels die gelden na het ontslag uit de hoogste uitvoerende functies in de regering. In Finland en Nederland zijn besprekingen gaande over de invoering van regels of de herziening van bestaande regels inzake draaideurpraktijken. In andere lidstaten verloopt de vooruitgang trager. In Hongarije zijn de beperkingen en afkoelingsperioden die gelden na uitdiensttreding gefragmenteerd en slechts van toepassing op een kleine groep overheidsfunctionarissen, maar er zijn plannen om verdere richtsnoeren te voorzien inzake beperkingen na uitdiensttreding. In Denemarken zijn geen stappen ondernomen om regels in te voeren inzake draaideurpraktijken voor ministers[58].

Openbaarmaking van vermogens en belangen

Vermogens- en belangenverklaringen van overheidsfunctionarissen ondersteunen de transparantie en verantwoordingsplicht van de overheidssector, en zijn belangrijke instrumenten om integriteit te bevorderen en corruptie te voorkomen. In de meeste lidstaten bestaan er regels om ervoor te zorgen dat openbare ambtenaren verplicht zijn hun activa en belangen kenbaar te maken. Er zijn echter grote verschillen wat betreft reikwijdte, transparantie

[54] De aanbevelingen hebben betrekking op België, Bulgarije, Tsjechië, Estland, Italië, Slowakije en Finland.
[55] OESO (2021) *Lobbying in the 21st century*.
[56] OESO (2010), *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*; Council of Europe standards on lobbying transparency, Aanbeveling CM/Rec(2017)2.
[57] De aanbevelingen hebben betrekking op België, Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Ierland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Letland, Luxemburg, Hongarije, Nederland, Oostenrijk, Polen, Roemenië en Slowakije.
[58] De aanbevelingen hebben betrekking op België, Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Hongarije, Nederland en Zweden […].

en toegankelijkheid van de openbaar gemaakte informatie en inzake het niveau en de doeltreffendheid van verificatie- en handhavingsmaatregelen.

Verschillende lidstaten hebben in 2023 hervormingen doorgevoerd om problemen aan te pakken die in de aanbevelingen van 2022 aan bod kwamen. In Tsjechië werd het systeem van vermogensaangiften herzien en in overeenstemming gebracht met een uitspraak van het grondwettelijk hof, en verklaringen worden opnieuw openbaar gemaakt, zij het op verzoek. In Griekenland is een nieuwe wet in werking getreden om het systeem en de procedure voor verificaties te versterken. Letland en Roemenië zetten de succesvolle uitvoering van hun elektronische systeem voor vermogensaangiften voort.

In sommige andere lidstaten verliep het hervormingstempo trager en blijven er uitdagingen bestaan. In Portugal is de start van de activiteiten van een nieuwe entiteit die verantwoordelijk zal zijn voor het toezicht op en de verificatie van vermogensaangiften, nog steeds uitgesteld. In Slowakije is er nog geen orgaan opgericht dat tot doel heeft om toezicht te houden op de meeste vermogensaangiften en om belangenconflicten, schendingen van gedragscodes en lobbyactiviteiten aan te pakken. In België blijven er tekortkomingen bestaan met betrekking tot de verificatie en transparantie van vermogensaangiften, aangezien deze verklaringen alleen toegankelijk zijn in het kader van strafrechtelijke onderzoeken. In Denemarken is geen vooruitgang geboekt inzake vermogensaangiften die zijn ingediend door personen aan wie de hoogste uitvoerende functies zijn toevertrouwd, en er bestaat nog steeds geen controle- en toezichtsysteem voor integriteitsrisico's. In Polen ontbreekt het nog steeds aan een uniform, gecentraliseerd systeem voor de indiening van en het toezicht op vermogensaangiften, en de mate van digitalisering van vermogensaangiften van politici blijft laag. In Oostenrijk is een werkgroep opgericht om gevolg te geven aan de regels voor de openbaarmaking van activa en belangen voor parlementsleden, maar tot nu toe zijn er geen concrete resultaten gerapporteerd. Ook in Cyprus blijft het systeem voor de aangifte van activa onvolledig, aangezien de desbetreffende wet nog steeds in het parlement wordt behandeld. In Ierland is een aantal stappen ondernomen om de regels voor de openbaarmaking van activa aan te scherpen[59].

Bescherming van klokkenluiders

De bescherming van klokkenluiders speelt een essentiële rol bij het opsporen en voorkomen van corruptie. De omzetting van de EU-richtlijn inzake de bescherming van klokkenluiders[60] heeft in veel lidstaten geleid tot herziene of nieuwe wetgeving, zoals vermeld in het verslag van vorig jaar. Sinds juli 2022 zijn wetten aangenomen en/of in werking getreden om de richtlijn om te zetten of om de bescherming van klokkenluiders anderszins te versterken[61].

Er zijn echter nog steeds grote obstakels voor het melden van corruptiegevallen in de praktijk: minder dan de helft van de Europeanen (45 %) weet waar ze een geval van corruptie moeten melden en 30 % van de Europeanen is van mening dat gevallen van corruptie niet worden gemeld omdat dit zinloos zou zijn aangezien de verantwoordelijken niet zullen worden gestraft[62]. Stappen op het gebied van wetgeving worden aangevuld met andere inspanningen om de nieuwe wetten te implementeren en klokkenluiders aan te moedigen de nieuwe meldingskanalen te gebruiken. Het speciale bureau voor de bescherming van klokkenluiders in

[59] De aanbevelingen hebben betrekking op Denemarken, Ierland, Spanje, Cyprus, Hongarije, Oostenrijk, Polen, Portugal en Slowakije.

[60] Richtlijn 2019/1937 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (PB L 305 van 26.11.2019).

[61] Oostenrijk, Bulgarije, Tsjechië, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Luxemburg, Ierland, Italië, Hongarije, Nederland, Roemenië, Slovenië, Spanje. De Commissie beoordeelt momenteel de conformiteit van de gemelde omzettingsmaatregelen met betrekking tot Richtlijn (EU) 2019/1937.

[62] Speciale Eurobarometer 534 over de houding van burgers ten opzichte van corruptie in de EU (2023).

Slowakije investeert in bewustmakingscampagnes om de aanhoudend lage rapporteringsniveaus aan te pakken. In Cyprus zijn tot dusver geen klachten van klokkenluiders ontvangen en zijn bewustmakingsacties gestart. Denemarken en Malta hebben nieuwe richtsnoeren en informatiehulpmiddelen opgesteld.

Hoogrisicodomeinen aanpakken

Geen enkele sector of activiteit is gevrijwaard van corruptierisico's, maar veelvoorkomende hoogrisicodomeinen verdienen bijzondere aandacht – meestal die waarbij het gaat om het beheer van aanzienlijke overheidsmiddelen of de toegang tot vergunningen of tot een kritieke dienst. Sectoren zoals gezondheidszorg, bouw of stadsplanning zijn daarom kwetsbaar, en overheidsinvesteringen moeten rekening houden met nieuwe corruptiegerelateerde risico's. Gebieden met een ernstig criminaliteitsrisico, zoals havens, die aantrekkingspolen zijn voor criminele organisaties die in drugs handelen, moeten ook voortdurend worden gemonitord. Andere risicodomeinen hebben betrekking op de financiering van politieke partijen en regelingen inzake burgerschap en verblijf van investeerders[63].

De financiering van politieke partijen is een belangrijk risicogebied voor corruptie dat in 2022 werd aangestipt in verschillende aanbevelingen, en verschillende lidstaten hebben hervormingen goedgekeurd, of overwegen dit te doen, om te zorgen voor meer transparantie en beter toezicht. In Oostenrijk is een belangrijke hervorming van het financieringskader voor politieke partijen afgerond, waardoor de rol van de rekenkamer is versterkt. In Nederland zijn herziene regels voor de financiering van politieke partijen in werking getreden, waardoor buitenlandse donaties zijn verboden en de transparantie- en rapportageverplichtingen zijn versterkt, en er zijn verdere wetshervormingen gepland. In België wordt nog steeds uitgebreid gesproken over de hervorming van de financiering van politieke partijen, zij het voorlopig zonder concrete resultaten. In Polen zijn nieuwe maatregelen van kracht geworden om de transparantie van de financiën van politieke partijen te vergroten, hoewel er nog steeds zorgen zijn over partijdonaties en verkiezingscampagnes. In Spanje blijft, ondanks een formeel verzoek van de rekenkamer, de wet inzake de financiering van politieke partijen ongewijzigd. In Tsjechië is een aantal stappen ondernomen om het financieringskader voor politieke partijen te hervormen. In Denemarken is een nieuwe wet inzake overheidsfinanciering van politieke partijen aangenomen en zijn de besprekingen begonnen over een wetgevingsinitiatief inzake de particuliere financiering van politieke partijen.

In sommige andere lidstaten blijven uitdagingen bestaan. In Italië blijft de praktijk van het doorsluizen van donaties via politieke stichtingen en verenigingen ongewijzigd, hoewel de besprekingen over een wetsontwerp in het parlement zijn begonnen. De verificatie van partijfinanciering in Slovenië is niet systematisch en de rekenkamer overweegt manieren om de doeltreffendheid van de audits van politieke partijen te verbeteren. In Duitsland is een aantal hervormingen die zijn opgenomen in het coalitieakkoord van de regering, nog niet afgerond, waaronder de herziening van de financieringsregels voor politieke partijen[64].

Burgerschap van investeerders en verblijfsregelingen voor investeerders brengen corruptierisico's met zich mee. Ze leiden ook tot zorgen over veiligheid, witwassen van geld en belastingontduiking[65], en over het gebruik van dergelijke regelingen om uitlevering te voorkomen, sancties te omzeilen en illegale opbrengsten wit te wassen. De regelingen kunnen ook een stimulans vormen voor omkoping van overheidsfunctionarissen en particuliere

[63] Gezamenlijke mededeling over de bestrijding van corruptie, JOIN (2023) 12 final Brussel, 3.5.2023, blz. 7.
[64] Een aanbeveling betreft Italië.
[65] Verslag van de Commissie, *Burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders in de Europese Unie*, aangenomen op 23 januari 2019, COM(2019) 12.

tussenpersonen. Bovendien is de Commissie van mening dat het verlenen van EU-burgerschap in ruil voor vooraf bepaalde betalingen of investeringen, zonder een echte band met de betrokken lidstaat, de essentie van het EU-burgerschap ondermijnt en in strijd is met de EU-wetgeving, en heeft zij stappen ondernomen om ervoor te zorgen dat alle regelingen voor het burgerschap van investeerders in de EU worden afgeschaft[66]. Bulgarije is begonnen met het intrekken van het Bulgaarse staatsburgerschap dat eerder was verleend in het kader van de (nu afgeschafte) regeling voor het staatsburgerschap van investeerders, omdat investeerders het nationale wettelijk kader niet respecteerden. Cyprus is in de praktijk gestopt met de toepassing van zijn burgerschapsregeling voor investeerders, hoewel het wettelijk kader van de regeling nog steeds van kracht is. Malta blijft zijn regeling toepassen, hoewel het is gestopt met het naturaliseren van Russische en Wit-Russische investeerders[67]. Zowel Cyprus als Malta hebben ook de nationaliteit ingetrokken van investeerders die eerder waren genaturaliseerd in het kader van hun verblijfsregelingen voor investeerders, in uitvoering van de aanbeveling van de Commissie inzake investeerdersregelingen die werd uitgebracht naar aanleiding van de grootschalige Russische invasie van Oekraïne[68]. Verblijfsregelingen voor investeerders blijven zeer gevoelig voor corruptiegerelateerde risico's en vereisen nog steeds een zorgvuldige risicoscreening. In het verslag van de Commissie van 2019 over de regelingen inzake burgerschap en verblijf van investeerders werd vastgesteld dat 19 lidstaten een verblijfsregeling voor investeerders hebben[69]. Recent hebben sommige lidstaten een einde gemaakt aan hun regelingen of ze zijn deze aan het beëindigen[70] en in andere lidstaten wordt gewerkt aan de beoordeling van specifieke risico's en/of het nemen van mitigerende maatregelen[71].

In veel lidstaten blijven openbare aanbestedingen en de gezondheidssector de belangrijkste domeinen met een hoog risico op corruptie. Andere domeinen die worden genoemd vanwege hun corruptierisico, zijn onder meer milieubescherming, de bescherming van cultureel erfgoed en de energiesector. Er is meer werk nodig om gangbare domeinen met een hoog risico in kaart te brengen, aangezien corruptieactiviteiten zich voortdurend ontwikkelen en aanpassen aan nieuwe mogelijkheden. De Commissie heeft toegezegd om hier samen met de lidstaten werk van te maken. Een van de eerste taken van het nieuwe EU-netwerk tegen corruptie dat de Commissie zal opzetten, is om tegen 2024 gangbare risicodomeinen in kaart te brengen[72]. Sommige lidstaten doen inspanningen om het risico op corruptie in specifieke domeinen te beperken, met name wat betreft openbare aanbestedingen. Uit de Flash Eurobarometer over de houding van bedrijven ten opzichte van corruptie in de EU blijkt dat 26 % van de bedrijven in de EU van mening is dat corruptie hen in de afgelopen drie jaar in de praktijk heeft belet een openbare aanbesteding of een overheidsopdracht te winnen[73]. Finland organiseert specifieke opleidingen om risico's bij openbare aanbestedingen aan te pakken. In Slovenië werden de inspanningen voortgezet om de transparantie te vergroten door het register van openbare

66 De Commissie heeft inbreukprocedures ingeleid met betrekking tot de regelingen van Cyprus en Malta.

67 De Commissie heeft Malta op 21 maart 2023 voor het Hof van Justitie van de Europese Unie gedaagd (zaak C-181/23 in behandeling).

68 Aanbeveling in verband met burgerschapsregelingen voor investeerders en verblijfsregelingen voor investeerders naar aanleiding van de Russische invasie van Oekraïne aangenomen op 28 maart 2022, C(2022) 2028.

69 In totaal werd in 19 lidstaten gebruikgemaakt van verblijfsregelingen voor investeerders: Bulgarije, Tsjechië, Estland, Ierland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Cyprus, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië en Slowakije.

70 Ierland, Portugal en Nederland.

71 Spanje en Litouwen.

72 De Commissie zal deze werkzaamheden in nauw overleg met de lidstaten leiden. Dit zal een belangrijk onderdeel vormen bij de ontwikkeling van toekomstige initiatieven ter bestrijding van corruptie. Zie de gezamenlijke mededeling over de bestrijding van corruptie, JOIN (2023) 12.

73 Flash Eurobarometer 524 over de houding van het bedrijfsleven ten opzichte van corruptie in de EU (2023).

aanbestedingen bij te werken met meer gedetailleerde informatie over de volledige levenscyclus van overheidsopdrachten. In Litouwen wordt de laatste hand gelegd aan de lancering van een nieuw elektronisch aanbestedingssysteem, met het oog op het creëren van koppelingen met andere overheidsregisters om het gebruiksgemak te vergroten.

2.3 Pluriformiteit en vrijheid van de media

Een vrije en pluralistische mediaomgeving is van cruciaal belang voor de bescherming van de rechtsstaat, aangezien onafhankelijke en vrije media machthebbers en instellingen ter verantwoording roepen wanneer zij hun rol als waakhonden van de democratie uitvoeren. Druk en zeggenschap vanuit politieke hoek of door de overheid op/over de media ondermijnt zowel de vrijheid van media als de vrijheid om informatie te zoeken, te ontvangen en te verstrekken. Een sterk geconcentreerde markt die door slechts enkele spelers wordt gedomineerd, kan ook het mediapluralisme ondermijnen, met name als er geen sterke waarborgen voor redactionele onafhankelijkheid zijn. In de EU bestaat voor de lidstaten de verplichting om een gunstig klimaat voor journalisten te waarborgen, hun veiligheid te beschermen en de vrijheid en pluriformiteit van de media te bevorderen.

De monitor voor de pluriformiteit van de media (MPM)[74] beoordeelt de risico's voor de vrijheid en de pluriformiteit van de media in alle lidstaten. Daarbij is er bijzondere aandacht voor vier domeinen: fundamentele bescherming van de mediavrijheid, marktpluraliteit, politieke onafhankelijkheid en sociale inclusiviteit van de media. Uit de meest recente resultaten van de monitor (MPM 2023) blijkt dat op deze domeinen niet veel is veranderd sinds het laatste MPM-verslag; wel hebben zich enkele veranderingen voorgedaan wat betreft de specifieke indicatoren in die algemene domeinen. De indicatoren met betrekking tot het journalistieke beroep en de bescherming van journalisten en met betrekking tot de toegang tot informatie blijven over het algemeen ongewijzigd; beide hebben dezelfde gemiddelde risicoscores. De indicator met betrekking tot de transparantie van media-eigendom is verder verbeterd, mede dankzij de uitvoering van de EU-wetgeving door verschillende lidstaten. De concentratie van de nieuwsmedia[75] behoudt in de hele EU een "hoog risiconiveau", terwijl het domein van politieke onafhankelijkheid met een middelmatig risico grotendeels onveranderd blijft. Volgens de algemene rangschikking van dit jaar loopt het mediapluralisme in vijf lidstaten een "hoog risico" en in vier lidstaten een "zeer hoog risico"[76].

Versterking van de onafhankelijke werking van de regelgevende instanties voor de media

---

[74] De monitor voor de pluriformiteit van de media is een belangrijke bron van informatie voor de verslagen over de rechtsstaat van de Commissie. Het is een wetenschappelijk en integraal instrument dat de gezondheid van mediakaders documenteert en bedreigingen voor de pluriformiteit en de vrijheid van de media in de lidstaten en in bepaalde kandidaat-lidstaten beschrijft. Het instrument wordt medegefinancierd door de EU en sinds 2013-2014 op regelmatige basis en op onafhankelijke wijze door het Centrum voor pluriformiteit en vrijheid van de media uitgevoerd. De Commissie heeft ook gebruikgemaakt van andere bronnen, bijvoorbeeld de wereldindex voor persvrijheid van Verslaggevers zonder Grenzen en het platform van de Raad van Europa ter bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten; naar deze bronnen wordt verwezen in de landenhoofdstukken.

[75] Deze indicator is in MPM 2023 omgedoopt tot "Pluraliteit van media-aanbieders".

[76] In oplopende volgorde van risico worden Kroatië, Cyprus, Griekenland, Slovenië en Malta beschouwd als landen met een "hoog risico", terwijl Bulgarije, Polen, Roemenië en Hongarije als landen met een "zeer hoog risico" worden beschouwd. De Monitor voor Pluriformiteit van de Media pleit voor voorzichtigheid bij elke vergelijking tussen de ranglijsten en de ranglijsten die door andere indexen worden gepubliceerd (zoals de wereldindex voor persvrijheid van Verslaggevers zonder Grenzen), gezien de verschillende methodologieën, indicatoren en reikwijdte.

De functionele en effectieve onafhankelijkheid van mediaregulatoren is essentieel voor het handhaven van mediapluralisme. De mediaregulatoren moeten ook over voldoende middelen beschikken en hun bevoegdheden op een onpartijdige en transparante manier kunnen uitoefenen. Alle lidstaten beschikken over wetgeving waarin de bevoegdheden en de onafhankelijkheid van mediaregulatoren zijn vastgelegd, aangezien de richtlijn audiovisuele mediadiensten een duidelijke lijst bevat van vereisten waaraan de lidstaten moeten voldoen ten aanzien van hun mediaregulatoren: onafhankelijkheid van de overheid, onpartijdigheid, transparantie, verantwoording, voldoende middelen, benoemings- en ontslagprocedures en effectieve beroepsmechanismen[77]. De Commissie evalueert momenteel in detail de omzetting van de richtlijn audiovisuele mediadiensten door de lidstaten, onder meer in verband met de onafhankelijkheid van de mediaregulatoren.

Sinds het verslag over de rechtsstaat van 2022 hebben Tsjechië, Litouwen en Ierland andere lidstaten gevolgd en bepalingen aangenomen om de onafhankelijkheid van de media-autoriteiten te vergroten of de bevoegdheden van de autoriteiten uit te breiden tot nieuwe domeinen. In Estland, Spanje en Zweden is een herstructureringsproces aan de gang of in voorbereiding.

Er blijven zorgen bestaan over de doeltreffendheid of de functionele onafhankelijkheid in de praktijk van regulatoren in verschillende lidstaten. Sommige van deze zorgen hebben betrekking op onvoldoende waarborgen tegen ongepaste politieke invloed op het benoemingsproces of het op functioneren van regulatoren, zoals het geval is in Hongarije, Slovenië en Polen. In Griekenland en Roemenië zijn de middelen voor de autoriteiten nog steeds ontoereikend om hun taken volledig te kunnen uitvoeren[78].

De transparantie van media-eigendom vergroten

Media-eigendom kan leiden tot directe of indirecte controle over of aanzienlijke invloed op de redactionele beslissingen en de aangeboden nieuwsinhoud. Transparantie van media-eigendom maakt het voor gebruikers dan ook mogelijk om zich een beter onderbouwd oordeel te vormen. Europese normen[79] moedigen de lidstaten aan om specifieke maatregelen op dit gebied te nemen[80]. Sinds het vorige verslag is in Griekenland, Luxemburg en Zweden nieuwe wetgeving aangenomen om de transparantie van media-eigendom en de publieke beschikbaarheid van informatie over media-eigendom te versterken, en in Cyprus is bestaande wetgeving versterkt. In Bulgarije zijn de besprekingen met het oog op een effectievere handhaving van de verplichtingen op het gebied van media-eigendom nog steeds gaande. Naar aanleiding van de aanbevelingen in het verslag van 2022 heeft de mediaregulator in Tsjechië aanvullende bevoegdheden gekregen om toegang te krijgen tot gegevens over media-eigendom die in het bezit zijn van het ministerie van Justitie, maar wetgeving gericht op de verduidelijking van de definitie van eigendom is nog in behandeling. Besprekingen over de herziening van de regels inzake de transparantie van media-eigendom zijn begonnen in Frankrijk waar bezorgdheid werd geuit over de transparantie van complexe aandeelhoudersstructuren[81].

---

77 Richtlijn (EU) 2018/1808 van 14 november 2018.

78 Een aanbeveling betreft Hongarije.

79 Aanbeveling CM/Rec(2018)11 van het Comité van ministers aan de lidstaten inzake pluriformiteit van de media en transparantie inzake media-eigendom.

80 De EU-wetgeving bevat ook relevante bepalingen: Richtlijn 2010/13/EU van 10 maart 2010, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2018/1808 van 14 november 2018; Algemene (niet-sectorale) verplichtingen inzake transparantie over de uiteindelijk begunstigden in de antiwitwasrichtlijnen (Richtlijn 2018/843 van 30 mei 2018 en Richtlijn 2015/849 van 20 mei 2015); bepalingen inzake de transparantie van media-eigendom zijn ook opgenomen in de Europese verordening mediavrijheid - voorstel voor een verordening en aanbeveling.

81 De aanbevelingen hebben betrekking op Tsjechië en Frankrijk.

Bescherming van de media tegen politieke druk en beïnvloeding

Ongepaste politieke druk en politieke invloed op de media, met name van staatsautoriteiten en regeringspartijen, ondermijnen de onafhankelijkheid van de media en kunnen daardoor een negatieve invloed hebben op de rechtsstaat. Transparante regels voor een eerlijke verdeling van overheidsreclame en sterke waarborgen om de politisering van de publieke media te voorkomen, zijn in dit verband bijzonder belangrijk.

Overheidsreclame omvat alle vormen van gebruik van financiële middelen van de staat, op alle niveaus, of van ondernemingen die onder zeggenschap staan van de staat, voor reclame- en campagnedoeleinden. Het is belangrijk dat de toewijzingen transparant zijn en plaatsvinden op basis van eerlijke criteria, om het risico te voorkomen dat overheidsreclame wordt gebruikt als een manier om politieke beïnvloeding uit te oefenen en om financiële middelen in te zetten om bepaalde mediakanalen te bevoordelen. In verschillende lidstaten hebben ontwikkelingen plaatsgevonden in overeenstemming met de aanbevelingen in het verslag van 2022, maar er blijven uitdagingen bestaan. In Oostenrijk heeft het parlement een wet aangenomen die de transparantie van overheidsreclame verbetert, maar voor de evenwichtige toewijzing hiervan zijn nog geen stappen ondernomen. In Bulgarije werd een groep van deskundigen opgericht om de kwestie te onderzoeken, aangezien er zorgen blijven bestaan over het gebrek aan een duidelijk kader om de transparantie bij de toewijzing van overheidsreclame te waarborgen. In Litouwen verplicht een nieuwe wet openbare instellingen en organen om online informatie te publiceren over de middelen die zij hebben toegewezen voor overheidsreclame.

In andere lidstaten zijn maatregelen nodig om de transparantie en eerlijkheid inzake overheidsreclame te vergroten. In Hongarije zijn geen maatregelen genomen of gepland om de aanzienlijke mate van overheidsreclame in de media te reguleren en eerlijker te maken. In Kroatië zijn sinds de laatste hervorming van de wetgeving in 2021 geen verdere stappen ondernomen om het kader voor de openbare aanbestedingsprocedure inzake overheidsreclame in lokale en regionale media verder te versterken[82].

Een regelgevend kader en waarborgen die het *onafhankelijke bestuur en de redactionele onafhankelijkheid van de publieke media* waarborgen, zijn van cruciaal belang om politieke inmenging te voorkomen. De financiering die aan omroeporganisaties wordt toegekend om deze openbare dienst uit te voeren, valt onder de verantwoordelijkheid van elke lidstaat, zolang de handels- en mededingingsregels van de EU worden gerespecteerd[83]. Alle lidstaten hebben echter ingestemd met een reeks Europese normen en leidende beginselen met betrekking tot onafhankelijkheid, het regelgevings- en beleidskader, financiering, benoemingen, verantwoording, management, transparantie en openheid op dit gebied[84].

In verschillende lidstaten zijn hervormingen aan de gang gericht op het versterken van de onafhankelijkheid van nationale openbare omroepen. In Luxemburg is een nieuwe radiozender van de publieke media wettelijk verankerd, waardoor de onafhankelijkheid is versterkt, de missie is verduidelijkt en een stabiel financieel kader is gecreëerd. In Slovenië werd een nieuwe wet aangenomen om de bestuursstructuur van de publieke media te hervormen en om waarborgen voor hun onafhankelijkheid in te voeren. In Duitsland is overeenstemming bereikt over wetswijzigingen met betrekking tot de bevoegdheden van de publieke omroepen en worden verdere wijzigingen voorbereid om de nalevings- en controlemechanismen te verbeteren. Estland verhoogde de middelen die aan de publieke media werden toegewezen. In Slowakije is het onafhankelijke bestuur van de publieke media verbeterd, maar de duurzame

[82] De aanbevelingen hebben betrekking op Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Hongarije en Oostenrijk.

[83] Protocol (nr. 29) betreffende het openbare-omroepstelsel in de lidstaten, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

[84] Aanbeveling CM/Rec(2012)1 van de Raad van Europa over het bestuur van de publieke media.

financiering ervan blijft een punt van zorg. In Tsjechië wordt verwacht dat een nieuwe wet die is aangenomen de onafhankelijkheid van de toezichthoudende organen van de publieke media zal versterken. In Cyprus, Ierland en Zweden worden hervormingen besproken. Er zijn echter geen maatregelen genomen om het onafhankelijke bestuur en de redactionele onafhankelijkheid van de publieke media te versterken in Roemenië, Malta, Polen en Hongarije[85].

Toegang tot informatie

Het recht op toegang tot informatie waarover overheidsinstanties beschikken, is een van de belangrijkste instrumenten voor transparantie en verantwoording die beschikbaar zijn voor het maatschappelijk middenveld en burgers, en is voor journalisten van fundamenteel belang om hun werk te kunnen doen. Het verslag van 2022 bevatte een aantal aanbevelingen op dit gebied. Sinds de publicatie van het verslag hebben verschillende lidstaten wetgeving of praktijken voorgesteld of ingevoerd die naar verwachting het recht op toegang tot openbare informatie zullen vergemakkelijken of die een of meer aspecten van dit recht verduidelijken. In Tsjechië zijn wijzigingen aangebracht in de wet die de toegang tot informatie van overheidsinstanties regelt. In Litouwen werden maatregelen genomen om de toegang van journalisten tot informatie van overheidsinstanties te verbeteren. In Slowakije is de wet op de vrijheid van informatie gewijzigd om de lijst van entiteiten die toegang tot informatie moeten verlenen, uit te breiden. In Spanje werkt de regering aan een wetsontwerp inzake de toegang tot geclassificeerde informatie. In Hongarije heeft een nieuwe hervorming tot doel de toegang tot openbare informatie te faciliteren, onder meer door het aanrekenen van vergoedingen uitzonderlijk te maken. Luxemburg heeft stappen ondernomen om de vertragingen bij de behandeling van verzoeken van journalisten om de openbaarmaking van officiële documenten te beperken, hoewel er nog geen duidelijke snelle methode voor journalisten beschikbaar is. In Kroatië is de wetgeving inzake algemene toegang tot informatie en openbare documenten herzien, hoewel in de praktijk vertragingen soms een probleem blijven. Duitsland is begonnen met de interne voorbereidingen om gevolg te geven aan het plan om het recht op informatie van de pers ten aanzien van de federale autoriteiten wettelijk vast te leggen.

Kwesties die in het verslag van vorig jaar aan de orde kwamen, zijn in sommige lidstaten nog steeds niet aangepakt. In Malta, waar burgers en mediaorganisaties nog steeds te maken krijgen met obstakels bij het aanvragen van toegang tot informatie, is de herziening van de wet op de vrijheid van informatie nog in behandeling. In Oostenrijk is het overleg wel voortgezet, maar er is geen vooruitgang geboekt met betrekking tot geplande wijzigingen van de wetgeving inzake vrijheid van informatie. In Finland werd een voorstel ingediend om de wet te hervormen, waarbij uitzonderingen op de toegang met betrekking tot documenten in strafprocedures worden verduidelijkt, maar dit is nog niet in wetgeving omgezet[86].

Het verbeteren van de veiligheid en bescherming van journalisten en het aanpakken van juridische bedreigingen en onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie

Bedreigingen van hun fysieke veiligheid, online aanvallen, lastercampagnes, juridische bedreigingen en censuur brengen de veiligheid van journalisten in gevaar, hoewel het platform van de Raad van Europa in 2022 een daling (25 %) van het aantal meldingen in de EU-lidstaten registreerde ten opzichte van 2021[87]. De aanbeveling van de Commissie van 2021 over de

[85] De aanbevelingen hebben betrekking op Tsjechië, Cyprus, Hongarije, Malta, Polen, Roemenië en Slowakije.

[86] De aanbevelingen hebben betrekking op België, Denemarken, Duitsland, Estland, Spanje, Luxemburg, Malta, Oostenrijk en Finland.

[87] Meldingen worden geregistreerd door het Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists van de Raad van Europa en het platform van Mapping Media Freedom (MMF). In de periode 2021-

veiligheid van journalisten[88] omvat maatregelen met betrekking tot: het doeltreffend en onpartijdig onderzoeken en vervolgen van misdaden; onafhankelijke respons- en ondersteuningsmechanismen; toegang tot locaties en informatie; veiligheid tijdens demonstraties; opleiding en online veiligheid; en digitale emancipatie. In de komende maanden wordt van de lidstaten verwacht dat ze rapporteren over de maatregelen die zijn genomen om deze aanbeveling uit te voeren[89].

Verschillende lidstaten hebben maatregelen genomen om de veiligheid van journalisten te verbeteren, in overeenstemming met de aanbevelingen in het verslag van 2022. In Griekenland is een gespecialiseerde taskforce opgericht, die onder meer werkt aan de oprichting van een observatorium om bedreigingen en aanvallen tegen journalisten te registreren, evenals een speciaal internationaal opleidingscentrum voor de veiligheid van journalisten en mediaprofessionals. In België zijn maatregelen gelanceerd zoals opleiding voor journalisten, ad hoc juridische en niet-juridische bijstand en een platform om aanvallen te melden. In Zweden heeft de regering stappen ondernomen om de strafrechtelijke bescherming van journalisten te verbeteren, aangezien er steeds meer gevallen worden gemeld van haatzaaiende uitlatingen, bedreigingen en beledigingen. In Finland is het wetboek van strafrecht gewijzigd om online bedreigingen tegen vrouwelijke journalisten aan te pakken door contactverboden tegen daders doeltreffender te maken. In Ierland hebben de nationale journalistenvakbond en andere mediaorganisaties een "mediabetrokkenheidsgroep" opgericht met de nationale politie om bedreigingen en geweld tegen journalisten te bespreken en toezicht te houden op hun veiligheid. Het is de bedoeling dat deze groep een systeem biedt voor directe meldingen bij de politie. In een aantal andere lidstaten zijn hervormingen nog niet uitgevoerd.

Strategische rechtszaken tegen publieke participatie (SLAPP's) zijn een bijzondere vorm van intimidatie van journalisten en rechtenactivisten die betrokken zijn bij publieke participatie in aangelegenheden van algemeen belang. Er zijn doeltreffende waarborgen nodig om te voorkomen dat journalisten het zwijgen wordt opgelegd aan de hand van dergelijke intimidatie en dat deze een afschrikkend effect sorteert op de mediavrijheid en de vrijheid van meningsuiting[90].

Smaad is een van de meest voorkomende gronden voor het instellen van SLAPP's tegen journalisten. Om de bedreiging die uitgaat van SLAPP's aan te pakken en te reageren op de aanbevelingen in het verslag van 2022 overwegen verschillende lidstaten specifieke procedurele waarborgen in te voeren en/of hun smaadwetgeving te herzien. In Litouwen werd wetgeving aangenomen die erop gericht is dergelijke zaken vroegtijdig af te wijzen en de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor smaad te herzien. In Italië is een begin gemaakt met de hervorming van de bepalingen inzake smaad en de bescherming van het beroepsgeheim en journalistieke bronnen. In Slowakije wordt in het parlement een wetsvoorstel besproken dat gericht is op het versterken van de bescherming van journalisten, onder meer door de

2022 registreerde het platform van Mapping Media Freedom een daling van 10 % van het aantal meldingen in de EU-lidstaten.

88 Aanbeveling van 2021 over de veiligheid van journalisten (C(2021) 6650, 16 september 2021)

89 Er is een gestructureerde dialoog over dit onderwerp gepland in november 2023 op het European Media News Forum.

90 De aanbeveling van de Commissie van 2022 over de bescherming van journalisten en mensenrechtenverdedigers die zich bezighouden met inspraak van het publiek tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures (C(2022) 2428 van 27 april 2022) omvat maatregelen met betrekking tot toepasselijke kaders, waaronder smaad, opleidingen, bewustmaking, ondersteuningsmechanismen, gegevensverzameling, rapportage en monitoring. Tegen het einde van 2023 wordt van de lidstaten verwacht dat ze een verslag over de uitvoering van deze aanbeveling aan de Commissie voorleggen.

strafrechtelijke bepalingen inzake smaad te wijzigen. In Malta en Ierland[91] zijn aangekondigde hervormingen in behandeling.

2.4 Andere institutionele kwesties in verband met controles en waarborgen

Een goed functionerend systeem van institutionele controles en waarborgen verzekert dat de macht die door een overheidsinstantie wordt uitgeoefend, onderworpen is aan het toezicht van andere instanties. Hoewel nationale modellen onderling verschillen tussen de lidstaten, gezien hun juridische en constitutionele tradities, moet in elke lidstaat een dergelijk systeem van toepassing zijn om de eerbiediging van de rechtsstaat en de democratische normen te waarborgen. Een belangrijk onderdeel van het systeem van controles en waarborgen is een sterke rol voor instellingen en organisaties die een onafhankelijke stem laten horen. Op 1 juni 2023 is in Polen een wet in werking getreden die een administratieve commissie machtigt om te beoordelen en te beslissen of personen gedurende maximaal tien jaar het recht op een openbaar ambt waarbij overheidsmiddelen worden behandeld wordt ontnomen, wat aanleiding geeft tot ernstige bezorgdheid over het feit dat die wet zou kunnen worden gebruikt om de mogelijkheid van personen om zich verkiesbaar te stellen voor een openbaar ambt, aan te tasten. Er worden wetswijzigingen overwogen[92].

Inclusiviteit, kwaliteit en transparantie van wetgeving en het wetgevingsproces

In navolging van de trend die werd vermeld in de vorige edities van het verslag over de rechtsstaat en de aanbevelingen van het verslag van 2022, wordt er nog steeds gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van het wetgevingsproces en het waarborgen van passende betrokkenheid van belanghebbenden en het maatschappelijk middenveld, en er is vooruitgang geboekt in verschillende lidstaten. In Estland wordt een nieuw digitaal platform gelanceerd om het wetgevingsproces verder te verbeteren, met extra functies om belanghebbenden beter bij het proces te betrekken. In Luxemburg werd een grondwetshervorming goedgekeurd die wetgevingsinitiatieven van burgers mogelijk maakt. In Portugal zijn de regels voor effectbeoordeling gewijzigd om de kwaliteit van de wetgeving verder te verbeteren en de transparantie van de wetgevingsprocedure te vergroten. In Letland zijn maatregelen genomen om de deelname van het maatschappelijk middenveld aan de besluitvorming op lokaal niveau te vergroten door middel van een nieuwe wet inzake lokaal bestuur. In Roemenië zijn nieuwe instrumenten gericht op het verbeteren van de transparantie en kwaliteit van besluitvorming en wetgeving. In Denemarken heeft de regering toegezegd een politiek akkoord op te volgen om de controle van het parlement op de regering te versterken.

Sommige lidstaten hebben op dit domein maatregelen genomen die zich nog in een vroeg stadium bevinden of die nog niet de verwachte resultaten hebben opgeleverd. In Hongarije wordt verwacht dat wijzigingen in de regels voor openbare raadplegingen het wetgevingsproces zullen verbeteren, maar de praktische impact ervan moet nog worden beoordeeld. In Cyprus heeft de oprichting van een elektronisch platform voor openbare raadplegingen tot doel de toegankelijkheid en transparantie van het wetgevingsproces te verbeteren, terwijl verdere stappen moeten worden ondernomen om te zorgen voor een effectieve en tijdige raadpleging van belanghebbenden. In Bulgarije bestaat er nog steeds

[91] De aanbevelingen hebben betrekking op Hongarije, Griekenland, Ierland, Italië, Malta, Slovenië en Slowakije.

[92] Verklaring van de Europese Commissie van 30 mei 2023 over de Poolse wet tot oprichting van een staatscommissie voor onderzoek naar Russische invloed op de binnenlandse veiligheid. Op 2 juni 2023 heeft de president van de republiek wetswijzigingen ingediend, die door de senaat worden behandeld.

bezorgdheid over het wetgevingsproces in verband met de praktische uitvoering van de nieuwe procedureregels.

Inclusieve participatie van belanghebbenden op basis van formele regels helpt de transparantie van de wetgevingsprocedure en de kwaliteit van de resultaten hiervan te verbeteren. In een aantal lidstaten worden nog steeds problemen geconstateerd in verband met een gebrek aan formele kaders voor het raadplegen van belanghebbenden of de ontoereikende toepassing ervan in de praktijk. In Malta ontbreekt een geformaliseerd proces voor inspraak van het publiek in het wetgevingsproces, terwijl in Griekenland er niet altijd voldoende tijd wordt voorzien voor openbare raadplegingen. In andere lidstaten is bezorgdheid geuit over de wetgevingspraktijken. Hoewel er in Spanje waarborgen bestaan die openbare raadpleging over door de regering opgestelde wetsvoorstellen garanderen, bestaat er bezorgdheid over bepaalde praktijken in het parlement die van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van de wetgeving. In Slowakije blijft de mate van betrokkenheid van belanghebbenden bij het wetgevingsproces zorgwekkend, vooral in verband met het gebruik van snelle procedures en parlementaire voorstellen. In Polen is het nog steeds gebruikelijk om wetten aan te nemen via procedures die slechts een beperkte raadpleging vereisen. In het kader van zijn herstel- en veerkrachtplan heeft Polen zich ertoe verbonden het reglement van orde van de Sejm (de Poolse Nationale Vergadering), de senaat en de raad van ministers te wijzigen om het gebruik van openbare raadplegingen en effectbeoordelingen in het wetgevingsproces te bevorderen. In Roemenië is er nog ruimte voor vooruitgang om doeltreffende openbare raadplegingen te waarborgen, en de regering heeft toegezegd het proces te verbeteren. In Luxemburg is het wetgevingsproces inzake openbare raadplegingen niet verbeterd[93].

Belangrijke ontwikkelingen met betrekking tot de functie van de grondwettelijke en hooggerechtshoven inzake controles en waarborgen

Grondwettelijke rechtspraak is een belangrijk onderdeel van de controles en waarborgen in een constitutionele democratie. Grondwettelijke hoven spelen een sleutelrol bij de effectieve toepassing van het EU-recht en bij het waarborgen van de integriteit van de rechtsorde in de EU. Hoewel de oprichting, samenstelling en werking ervan onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen, moeten de lidstaten bij de uitoefening van die bevoegdheid echter hun verplichtingen nakomen die voortvloeien uit het EU-recht en met name uit de waarden waarop de EU is gegrondvest[94]. In Polen hebben ernstige zorgen over het constitutioneel hof ertoe geleid dat de Commissie Polen voor het Hof van Justitie heeft gedaagd wegens schendingen van de EU-wetgeving door het constitutioneel hof en zijn jurisprudentie[95].

In andere lidstaten kunnen relevante ontwikkelingen worden vastgesteld. Sinds juli 2023 heeft Cyprus een nieuw opperste grondwettelijk hof dat bevoegd is om de grondwettelijkheid van wetten te beoordelen in het kader van specifieke zaken die bij het hof aanhangig zijn gemaakt. In Portugal en in Spanje werden, na vertragingen, nieuwe rechters benoemd in de respectieve grondwettelijke hoven. In Hongarije kan het constitutioneel hof niet langer door de overheid worden aangezocht, maar het kan nog steeds definitieve uitspraken van de gewone rechtbanken herzien.

In sommige lidstaten hebben grondwettelijke hoven belangrijke beslissingen genomen met betrekking tot de organisatie van nationale justitiële stelsels. In Litouwen heeft het grondwettelijk hof de beginselen met betrekking tot het ontslag van rechters van hogere

[93] De aanbevelingen hebben betrekking op Griekenland, Cyprus, Luxemburg, Malta, Portugal, Roemenië en Slowakije.

[94] Arrest van het Hof van Justitie van 22 februari 2022, RS (Gevolgen van de uitspraken van een grondwettelijk hof), C-430/21, EU:C:2022:99, punt 38.

[95] Zie persbericht.

rechtbanken verduidelijkt en de rol van de raad voor de rechterlijke macht opnieuw bevestigd. In Portugal werd het grondwettelijk hof opgeroepen zich uit te spreken over de invloed van het wetsontwerp inzake beroepsverenigingen op de onafhankelijkheid van advocaten, dat het verenigbaar achtte met de grondwet.

Rechtsstaatskwesties in verband met het uitroepen van de noodtoestand

Terwijl de noodmaatregelen die werden genomen in het kader van de COVID-19-pandemie geleidelijk werden opgeheven, werd in sommige lidstaten, zoals in België en Litouwen, nog steeds een beroep gedaan op grondwettelijke hoven om te verzekeren dat genomen maatregelen de grondwettelijke normen respecteren. In sommige lidstaten wordt nog steeds lering getrokken uit het gebruik van noodtoestanden tijdens de COVID-19-pandemie om hervormingen op gang te brengen. In Portugal wordt een nieuwe rechtsgrondslag voor noodmaatregelen besproken, onder meer in het kader van de lopende grondwetsherziening. In Finland werd een wijziging van de wet inzake noodbevoegdheden aangenomen, die de basis vormt voor het uitroepen van de noodtoestand, ook in geval van ernstige hybride bedreigingen.

Het gebruik van noodbevoegdheden is ook voortgezet in verband met andere crises, wat in sommige gevallen aanleiding geeft tot bezorgdheid. In Letland werd de noodtoestand gehandhaafd die de toegang tot de grens tussen Letland en Wit-Rusland beperkt, onder meer voor de media en maatschappelijke organisaties. In Hongarije is de regering sinds 2020 uitgebreid gebruik blijven maken van haar noodbevoegdheden, waardoor de rechtszekerheid wordt ondermijnd en de activiteiten en de stabiliteit van bedrijven op de interne markt zijn aangetast.

De rol van de ombudspersonen, nationale mensenrechteninstituten, organen voor gelijke behandeling en andere onafhankelijke autoriteiten als kernelementen van het systeem van controles en waarborgen

Nationale mensenrechteninstituten (NHRI's)[96], ombudspersonen[97], organen voor gelijke behandeling[98] en andere onafhankelijke autoriteiten spelen een belangrijke rol in nationale systemen van controles en waarborgen. In sommige lidstaten is de status van deze organen verder versterkt en is hun belang in gevoelige situaties benadrukt. In Cyprus werd de ombudspersoon, na de versterking van het regelgevingskader, opgewaardeerd tot een NHRI met A-status. In Slowakije trad na een lange vacatureperiode een nieuwe ombudspersoon in functie en werd een grondwetswijziging aangenomen om een dergelijke situatie in de toekomst te voorkomen. In Luxemburg werd de ombudspersoon opgenomen in de grondwet na de goedkeuring van een grondwetshervorming. In Portugal heeft de reorganisatie van het bureau van de ombudspersoon gezorgd voor een doeltreffender beheer van de werklast en een betere focus op prioritaire domeinen, en deze reorganisatie werd positief beoordeeld. In Polen is enige vooruitgang geboekt bij het verbeteren van het kader waarin de ombudspersoon opereert, met betrekking tot de financiering. In Slovenië zijn wettelijke waarborgen ingevoerd voor de budgettaire autonomie van de onafhankelijke organen.

In andere lidstaten worden NHRI's echter nog steeds geconfronteerd met uitdagingen. In Litouwen blijft er bezorgdheid bestaan over de toereikendheid van de personele en financiële

[96] Bij de VN-beginselen van Parijs, die in 1993 door de Algemene Vergadering van de VN zijn goedgekeurd (Resolutie A/RES/48/134), zijn de belangrijkste criteria bepaald waaraan NHRI's moeten voldoen. NHRI's worden periodiek geaccrediteerd door de Subcommissie accreditatie van de Internationale Alliantie van Mensenrechteninstituten.

[97] Beginselen van de Commissie van Venetië inzake ombudspersonen.

[98] COM(2022) 688 final en COM(2022) 689 final.

middelen die zijn toegewezen aan het bureau van de parlementaire ombudspersonen. In Hongarije blijft er bezorgdheid bestaan over de onafhankelijkheid en het doeltreffend functioneren van de commissaris voor de grondrechten. In Kroatië is de opvolging van de aanbevelingen van de ombudspersoon van het volk weliswaar verbeterd, maar er zijn nog steeds enkele uitdagingen op het gebied van het waarborgen van de toegang tot informatie[99].

In de vier lidstaten die tot dusver geen NHRI hebben opgericht in overeenstemming met de VN-beginselen van Parijs, is in verschillende mate vooruitgang geboekt en zijn de aanbevelingen van het verslag van 2022 slechts gedeeltelijk uitgevoerd. In Italië zijn wetsontwerpen ingediend om een NHRI op te richten door de bestaande gegevensbeschermingsautoriteit extra bevoegdheden te geven, naast een voorgestelde grondwetswijziging om een afzonderlijke entiteit op te richten. In Tsjechië is een wetswijziging in voorbereiding om de ombudspersoon het gezag van een NHRI toe te kennen. In Malta werd echter geen vooruitgang geboekt bij de oprichting van een NHRI, en evenmin in Roemenië wat betreft het verkrijgen van een accreditatie voor de bestaande NHRI[100].

Vertragingen bij benoemingen bij verschillende onafhankelijke autoriteiten zijn in verschillende lidstaten, waaronder Bulgarije, Spanje en Oostenrijk een uitdaging gebleken. In Polen werden geen stappen ondernomen om te zorgen voor een systematischere opvolging van de bevindingen van de hoge rekenkamer en de snelle benoeming van de leden van haar college, waardoor risico's ontstonden voor de doeltreffende werking van de hoge rekenkamer[101].

Uitvoering van uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

De staat van dienst betreffende de uitvoering van belangrijke uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) werd vorig jaar voor het eerst opgenomen in het verslag over de rechtsstaat en is een belangrijke indicator voor het functioneren van de rechtsstaat in een land. De landenhoofdstukken bevatten daarom opnieuw systematische indicatoren over de uitvoering van belangrijke uitspraken van het EHRM door alle lidstaten, die ook de evolutie tonen ten opzichte van vorig jaar[102]. De prestaties blijven variëren tussen de lidstaten. In totaal werd ongeveer 40 % van de belangrijkste uitspraken van het EHRM van de afgelopen tien jaar met betrekking tot EU-lidstaten niet uitgevoerd[103], vergelijkbaar met het cijfer van vorig jaar.

Ondersteunend kader voor het maatschappelijk middenveld

Maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers zijn essentieel om de waarden en rechten die zijn vastgelegd in het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Handvest van de grondrechten in de praktijk te brengen en te beschermen. De Commissie erkent de essentiële rol die maatschappelijke organisaties spelen bij de bevordering in de praktijk van de rechtsstaat, democratie en grondrechten en wijdde het jaarverslag 2022 over de toepassing van het Handvest van de grondrechten aan het onderwerp "ruimte voor het maatschappelijk middenveld"[104].

In de meeste lidstaten is het klimaat voor het maatschappelijk middenveld gunstig en geldt het maatschappelijk middenveld nog steeds als "open"[105], waarbij verdere inspanningen worden

[99] De aanbevelingen hebben betrekking op Kroatië, Litouwen en Polen.
[100] De aanbevelingen hebben betrekking op Tsjechië, Italië, Malta en Roemenië.
[101] Een aanbeveling heeft betrekking op Polen.
[102] Het Comité van Ministers van de Raad van Europa houdt toezicht op de vaststelling van de maatregelen ter uitvoering van een arrest van het EHRM.
[103] https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_nl .
[104] COM(2022) 716 final.
[105] Volgens de categorie toegekend door de niet-gouvernementele organisatie Civicus. Beoordelingen worden uitgevoerd op een schaal met vijf categorieën: open, ingeperkt, belemmerd, onderdrukt en gesloten. In vergelijking met 2022 is één lidstaat gedegradeerd van de categorie "ingeperkt naar "belemmerd".

geleverd om de situatie te verbeteren. In Malta wordt het in kaart brengen van de vrijwilligerssector voortgezet, met als doel een ondersteunend regelgevingskader voor het maatschappelijk middenveld tot stand te brengen. In Ierland wordt gewerkt aan de aanpak van juridische obstakels voor de financiering van maatschappelijke organisaties. In Bulgarije is de raad voor de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld van start gegaan en werkt deze momenteel aan een nationaal financieringsmechanisme voor de sector. In Litouwen worden niet-gouvernementele organisaties steeds meer erkend als partners in besluitvormingsprocessen. In Duitsland is de regering van plan met een voorstel voor wetgeving te komen om de belastingvrije status van non-profitorganisaties te verduidelijken, hoewel er nog geen concrete stappen zijn ondernomen. In Zweden moet de impact van hervormingen van het wettelijk kader voor de financiering en werking van maatschappelijke organisaties op de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld nog worden vastgesteld.

Net als in eerdere verslagen hadden maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers echter steeds vaker te maken met uitdagingen inzake het inkrimpen van de ruimte voor het maatschappelijk middenveld, en sommige aanbevelingen uit het verslag van 2022 zijn slechts gedeeltelijk uitgevoerd. In Cyprus worden maatschappelijke organisaties geconfronteerd met problemen als gevolg van financiële en administratieve lasten. In Griekenland geeft de situatie van het maatschappelijk middenveld aanleiding tot bezorgdheid, met name met betrekking tot organisaties die actief zijn in specifieke domeinen. In Spanje zijn de onderhandelingen in het parlement over wijzigingen in de burgerveiligheidswet, die de bezorgdheid over de impact van de wet op de ruimte voor het maatschappelijk middenveld hadden kunnen wegnemen, niet geslaagd. In Italië zijn de regels inzake belasting- en financiële tegemoetkomingen voor maatschappelijke organisaties verbeterd, maar er werden verschillende nieuwe decreten aangenomen die mogelijk een negatieve impact hebben op hun werk. Hoewel het financiële klimaat voor maatschappelijke organisaties in Frankrijk gunstig blijft, uiten belanghebbenden hun bezorgdheid over de uitvoering van wetgeving die de toegang tot overheidsfinanciering afhankelijk stelt van de naleving van de fundamentele waarden van de Franse Republiek.

In bepaalde lidstaten wordt het maatschappelijk middenveld nog steeds geconfronteerd met ernstige uitdagingen of systematische beperkingen van hun werkterrein. In Hongarije blijven de maatschappelijke organisaties onder druk staan en worden ze geconfronteerd met obstakels. Er blijft bezorgdheid bestaan over de rol van de staat bij de financiering van het maatschappelijk middenveld. In Polen is geen vooruitgang geboekt om de ruimte voor het maatschappelijk middenveld te verbeteren, en belanghebbenden hebben hun bezorgdheid geuit over de aanhoudende aanvallen op ngo's door vertegenwoordigers van de overheid, met name op organisaties die betrokken zijn bij het verlenen van humanitaire hulp aan de grens tussen Polen en Wit-Rusland, abortusactivisten en vertegenwoordigers van de LHBTIQ-gemeenschap[106].

Nationale controles en waarborgen met betrekking tot het gebruik van spyware

Zelfs wanneer het gebruik van spyware verband houdt met de nationale veiligheid, zijn er nationale "checks-and-balances" nodig om voor waarborgen te zorgen. Grondrechten zoals de bescherming van persoonsgegevens, de vrijheid om informatie te ontvangen en te verstrekken, de vrijheid van meningsuiting en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en een eerlijk proces, moeten worden gerespecteerd in overeenstemming met de EU-wetgeving, waaronder het Handvest van de grondrechten.

[106] De aanbevelingen hebben betrekking op Duitsland, Ierland, Griekenland, Hongarije, Polen en Zweden.

Voortbouwend op het verslag van vorig jaar werden in 2023 nieuwe ontwikkelingen vastgesteld met betrekking tot het vermeende illegale gebruik van spyware (zoals "Pegasus" en vergelijkbare spyware voor surveillance) tegen journalisten, advocaten, nationale politici, leden van het Europees Parlement en burgers in verschillende lidstaten. De lidstaten zijn bevoegd voor het waarborgen van hun nationale veiligheid, maar ze moeten daarbij het relevante EU-recht, met inbegrip van de jurisprudentie van het HvJ-EU, toepassen. De rechtsstaat vereist dat de veiligheidsdiensten van de lidstaten voldoende controle uitoefenen op het gebruik van dergelijke instrumenten en dat deze het EU-recht volledig naleven, met inbegrip van de grondrechten zoals de bescherming van persoonsgegevens, de vrijheid van meningsuiting en de veiligheid van journalisten. In Griekenland wordt de kwestie van surveillance door middel van afluisteren en spyware onderzocht in het nationale parlement en door gerechtelijke en onafhankelijke autoriteiten. In Hongarije bleef de inzet van spyware gericht tegen bepaalde onderzoeksjournalisten en mediaprofessionals een punt van ernstige zorg en er zijn nog meer zorgen geuit vanwege het ontbreken van effectief toezicht op het gebruik van geheime surveillancemaatregelen buiten strafrechtelijke procedures. In Polen werd een nieuw geval ontdekt van het gebruik van Pegasus-software, en de ombudspersoon en de voorzitter van de hoge rekenkamer uitten hierover hun bezorgdheid.

3. ONTWIKKELINGEN EN MAATREGELEN OP EU-NIVEAU OP HET GEBIED VAN DE RECHTSSTAAT

3.1 Dialoog over en follow-up van het verslag over de rechtsstaat

Interinstitutionele dialoog

De Raad heeft zijn jaarlijkse dialoog over de rechtsstaat voortgezet op basis van het verslag over de rechtsstaat. De horizontale bespreking over algemene ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat vond plaats in september 2022 in de Raad Algemene Zaken en werd gevolgd door landspecifieke besprekingen in december 2022[107] en maart 2023[108]. De eerste volledige cyclus van landspecifieke besprekingen van 27 lidstaten werd dan ook tijdens het Zweedse voorzitterschap afgerond, waarbij tegelijk een tweede cyclus werd opgestart. Het proces in de Raad zal in de tweede helft van 2023 worden geëvalueerd, zoals uiteengezet in de conclusies van het Finse voorzitterschap van 2019[109].

Net als in voorgaande jaren heeft de Raad Justitie ook specifieke debatten gehouden over onderwerpen die verband houden met de rechtsstaat, waarbij de ministers van gedachten wisselden over de justitiële opleiding en de impact daarvan op de toegang tot de rechter in oktober 2022, en over belemmeringen voor de toegang tot de rechter in maart 2023. De lidstaten benadrukten het nut van de dialoog om ervaringen en beste praktijken op een open en transparante manier uit te wisselen.

De rechtsstaat bleef een prioriteit voor het Europees Parlement. In zijn resolutie over het verslag over de rechtsstaat van 2022, aangenomen op 30 maart 2023[110], verwelkomde het Europees Parlement de opname van aanbevelingen, maar benadrukte het de noodzaak van een effectieve follow-up. De resolutie verwelkomde ook de toevoeging van nieuwe onderwerpen en prees de Commissie voor haar inspanningen om samen te werken met nationale

[107] De bespreking focuste op belangrijke ontwikkelingen in Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië en Zweden.
[108] De bespreking focuste op belangrijke ontwikkelingen in Slowakije, Finland, België, Bulgarije en Tsjechië.
[109] Conclusies van het voorzitterschap - Evaluatie van de jaarlijkse dialoog over de rechtsstaat, 19 november 2019.
[110] Resolutie van het Europees Parlement van 30 maart 2023 over het verslag van de Commissie over de rechtsstaat 2022, P9_TA(2023)0094.

belanghebbenden. Het Parlement herhaalde zijn oproepen aan de Commissie om het maatschappelijk middenveld op een consistente en betekenisvolle manier te betrekken.

De monitoringgroep voor democratie, rechtsstaat en grondrechten van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE) van het Europees Parlement is doorgegaan met het organiseren van toezichtbezoeken in lidstaten[111]. Al met al heeft de monitoringgroep Spanje, Slovenië, Bulgarije, Frankrijk, Griekenland, Malta en Slowakije bezocht en vervolggesprekken gevoerd over zijn bevindingen. De groep heeft ook een aantal thematische debatten georganiseerd, bijvoorbeeld over de mijlpalen betreffende de rechtsstaat in de herstel- en veerkrachtplannen en de toepassing van het mechanisme van de algemene conditionaliteitsregeling inzake rechtsstatelijkheid en andere begrotingsinstrumenten om de eerbiediging van de EU-waarden te waarborgen.

Ook het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC), via zijn ad-hocgroep Grondrechten en de rechtsstaat, en het Comité van de Regio's, via zijn commissie Burgerschap, Governance, Institutionele en Externe Aangelegenheden (Civex), hebben het overleg over de dialoog over de rechtsstaat op EU-niveau voortgezet. In september 2022 organiseerde het EESC een conferentie over het verslag over de rechtsstaat van 2022.

Dialoog met de lidstaten

De Commissie heeft contact gehouden met de lidstaten, op nationaal niveau. Ze heeft de lidstaten uitgenodigd om, indien geïnteresseerd, technische vervolgbijeenkomsten te houden om de aanbevelingen te bespreken die voor het eerst in het verslag van 2022 werden opgenomen. Verschillende lidstaten hebben positief gereageerd en zijn een technische dialoog aangegaan. Daarnaast vinden er regelmatig bilaterale bijeenkomsten plaats op politiek niveau, en de commissarissen zetten de bespreking voort van het verslag over de rechtsstaat met vertegenwoordigers in de nationale parlementen, die in hun rol als wetgevers en bij het ter verantwoording roepen van de uitvoerende macht een bijzonder belangrijke functie vervullen bij de handhaving van de rechtsstaat.

Het netwerk van contactpunten voor de rechtsstaat, dat in 2020 werd opgericht voorafgaand aan het eerste verslag, komt regelmatig bijeen en blijft een open kanaal bieden voor regelmatige besprekingen tussen de Commissie en de lidstaten[112]. Het netwerk speelt een actieve rol in de jaarlijkse rapportagecyclus over de rechtsstaat en de uitwisseling van goede praktijken, onder meer op basis van input van andere internationale organisaties.

Dialoog met en steun voor maatschappelijke organisaties op EU-niveau

Het maatschappelijk middenveld blijft een belangrijke partner bij de opstelling van het jaarverslag over de rechtsstaat. De Commissie ontvangt nog steeds een groot aantal schriftelijke bijdragen van maatschappelijke organisaties en nodigt hen uit voor bijeenkomsten in het kader van de landenbezoeken. De Commissie heeft ook transversale bijeenkomsten georganiseerd met een aantal belangrijke burgernetwerken. Deze netwerken hebben ook waardevolle aanbevelingen gedaan met betrekking tot het proces voor het verslag over de rechtsstaat[113]. De Commissie heeft hierop gereageerd door de duur van de raadplegingsperiode voor

[111] https://www.europarl.europa.eu/committees/nl/libe-democracy-rule-of-law-and-fundament/product-details/20190103CDT02662.

[112] Meer informatie over het netwerk is beschikbaar op de website van de Commissie: Netwerk van nationale contactpunten voor de rechtsstaat (europa.eu)

[113] Zie https://epd.eu/wp-content/uploads/2023/02/rule-of-law-2023-report-statement.pdf.

belanghebbenden verder te verlengen, en de transparantie te vergroten door informatie over het landenbezoekproces en de data vooraf op haar website te publiceren[114].

Na de goedkeuring van het verslag over de rechtsstaat van 2022 heeft de Commissie samen met het Bureau voor de grondrechten en nationale belanghebbenden de eerste "nationale rechtsstaatdialogen" georganiseerd[115]. Het doel is om debatten op nationaal niveau aan te moedigen op basis van het verslag over de rechtsstaat. De vertegenwoordigingen van de Commissie in de relevante lidstaten brachten nationale belanghebbenden en autoriteiten bij elkaar tijdens een rondetafelgesprek, waarbij de focus werd aangepast aan de nationale context. De Commissie streeft ernaar na de goedkeuring van dit verslag nog meer lidstaten te betrekken bij de nationale dialogen over de rechtsstaat.

De Commissie zal blijven onderzoeken hoe ze de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties, professionele netwerken en andere belanghebbenden bij de rechtsstaatcyclus verder kan verhogen. Naar aanleiding van de Conferentie over de toekomst van Europa en de oproepen van het Europees Parlement is de evaluatie van ontwikkelingen met betrekking tot het kader voor het maatschappelijk middenveld in de loop van de opeenvolgende publicaties van het verslag verdiept. Het verslag van dit jaar behandelt kwesties die verband houden met financiering, het rechtskader, de deelname van het maatschappelijk middenveld aan de beleidsvorming en een vrije en veilige werkomgeving voor het maatschappelijk middenveld.

Tot slot blijft de Commissie via het programma "Burgers, gelijkheid, rechten en waarden" (CERV) maatschappelijke organisaties ondersteunen, met name kleinere, lokale organisaties die geconfronteerd worden met specifieke belemmeringen. Bijna een derde van het beschikbare budget van het programma (1,55 miljard EUR) is specifiek gereserveerd voor maatschappelijke organisaties, waarvan ten minste 40 % wordt toegewezen op lokaal en regionaal niveau. Naast steun voor specifieke projecten zijn er ook subsidies beschikbaar om maatschappelijke organisaties te ondersteunen in hun capaciteitsopbouw en ontwikkeling.

3.2 Optreden van de EU ter handhaving van de rechtsstaat

Nieuwe initiatieven om corruptie te bestrijden, een cultuur van integriteit op te bouwen, mediavrijheid te ondersteunen en democratie te verdedigen

Uitdagingen die in de vorige verslagen over de rechtsstaat werden geïdentificeerd, hebben geleid tot verschillende nieuwe EU-initiatieven. Deze initiatieven zorgen voor een versterking van de normen en helpen de rechtsstaat in de EU te bevorderen en te beschermen.

In een pakket maatregelen dat op 3 mei 2023 werd aangenomen[116], heeft de Commissie doortastende maatregelen genomen om het wettelijke en institutionele kader in de strijd tegen corruptie te versterken. Een nieuw voorstel heeft tot doel de regels te versterken die corruptiemisdrijven strafbaar stellen en de straffen in de hele EU te harmoniseren. Een ander voorstel van de hoge vertegenwoordiger, gesteund door de Commissie, zou een specifieke sanctieregeling voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) invoeren om wereldwijd ernstige vormen van corruptie aan te pakken. Deze nieuwe maatregelen leggen een sterke focus op preventie en het creëren van een cultuur van integriteit. Deze stappen werden aangevuld met betrekking tot de instellingen van de EU door een voorstel tot een gezamenlijke overeenkomst van de Commissie in juni 2023 met het oog op de oprichting van

[114] Verslag over de rechtsstaat 2023 (europa.eu).
[115] In België, Duitsland en Kroatië.
[116] Gezamenlijke mededeling over de bestrijding van corruptie, JOIN(2023) 12 final, 3 mei 2023; en een Voorstel voor een richtlijn ter bestrijding van corruptie, COM(2023) 234 final, 3 mei 2023.

een interinstitutioneel ethisch orgaan om het vertrouwen in de EU en haar instellingen op het gebied van ethiek, transparantie en integriteit te waarborgen, waarbij zij eveneens maatregelen vaststelde om de transparantie verder te vergroten. Dit orgaan zal sterke gemeenschappelijke normen opstellen voor alle EU-instellingen[117].

De bescherming van mediavrijheid en pluralisme in de EU blijft een topprioriteit[118]. In september 2022 deed de Commissie een innovatief voorstel voor wetgeving waarin gemeenschappelijke EU-waarborgen zijn vastgelegd om mediavrijheid en pluralisme te garanderen. Het voorstel voor een Europese verordening mediavrijheid[119] omvat een reeks regels om het pluralisme en de onafhankelijkheid van de media in de EU te beschermen, waarborgen tegen politieke inmenging in redactionele beslissingen en specifieke regels tegen de inzet van spyware tegen journalisten. De nadruk ligt op de onafhankelijkheid en de stabiele financiering van publieke media, evenals transparantie inzake media-eigendom en transparantie bij de toewijzing van overheidsreclame. Daarnaast roept het voorstel op tot maatregelen om de redactionele onafhankelijkheid te beschermen en belangenconflicten openbaar te maken.

Het Europees Parlement heeft samen met een onderzoekscommissie een belangrijk onderdeel van het onderzoek naar spyware opgezet om het gebruik van Pegasus en gelijkwaardige surveillancespyware (PEGA-commissie) te onderzoeken. Het eindverslag werd in mei 2023[120] goedgekeurd en bevatte een krachtige veroordeling van het illegale gebruik van spyware. In de aanbevelingen werden de lidstaten opgeroepen om een antwoord te bieden op de bezorgdheden met betrekking tot het vermeende illegale gebruik van spyware. Het bevatte ook aanbevelingen voor maatregelen op EU-niveau, waaronder voorstellen voor de voorwaardelijke verkoop en het gebruik van spyware in de EU, de intrekking van exportvergunningen die niet voldoen aan de EU-wetgeving, en gemeenschappelijke EU-normen om het gebruik van spyware te reguleren[121]. De Commissie evalueert nu zorgvuldig het definitieve standpunt en de aanbevelingen van het Europees Parlement.

Om de problemen en uitdagingen waarmee veel organen voor gelijke behandeling worden geconfronteerd aan te pakken en hun rol en onafhankelijkheid in alle lidstaten te versterken, heeft de Europese Commissie in december 2022 twee wetgevingsvoorstellen goedgekeurd inzake de vaststelling van normen voor de doeltreffende werking van de organen voor gelijke behandeling[122].

Handhaving van de rechtsstaat door gebruik te maken van alle beschikbare instrumenten

[117] Voorstel voor een interinstitutioneel ethisch orgaan, COM(2023) 311 final, 8 juni 2023.

[118] Er wordt verder gewerkt aan de aanbeveling van 2021 over de veiligheid van journalisten (C(2021) 6650 van 16 september 2021) en de voorstellen ter bescherming van journalisten en mensenrechtenverdedigers die zich bezighouden met inspraak van het publiek tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures (“Strategische rechtszaken tegen publieke participatie”, C(2022) 2428 en COM(2022) 177 van 27 april 2022).

[119] Voorstel voor een verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijk kader voor mediadiensten in de interne markt (Europese verordening mediavrijheid), COM(2022) 457 van 16 september 2022.

[120] Verslag van het onderzoek naar vermeende inbreuken en wanbeheer bij de toepassing van het Unierecht in verband met het gebruik van Pegasus en gelijkwaardige surveillancespyware (2022/2077(INI)).

[121] Voorstel voor een aanbeveling van het Europees Parlement over het onderzoek naar vermeende inbreuken en wanbeheer bij de toepassing van het Unierecht in verband met het gebruik van Pegasus en gelijkwaardige surveillancespyware PEGA/9/11041/2023/2500 (RSP)

[122] COM/2022/688 final en COM/2022/689 final.

Het jaarlijkse verslag over de rechtsstaat vormt een aanvulling op een aantal andere mechanismen en instrumenten op EU-niveau die elk hun eigen doel hebben.

De jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) inzake de rechtsstaat bleef zich consolideren en het HvJ-EU heeft de inbreukprocedures die door de Commissie zijn aangespannen en verzoeken om prejudiciële beslissingen van nationale rechtbanken onderzocht. In een recente zaak heeft het HvJ-EU bevestigd dat het orgaan dat verantwoordelijk is voor de tuchtprocedures tegen rechters onafhankelijk en onpartijdig moet zijn, en dat de regels voor de toetsing van het handelen van de directeur zodanig moeten zijn ontworpen dat er geen gerede twijfel kan bestaan[123]. Onlangs, op 5 juni 2023, heeft het HvJ-EU de EU-vereisten inzake rechterlijke onafhankelijkheid verder verduidelijkt en geoordeeld dat alle betwiste bepalingen van de wet die in december 2019 door het Poolse parlement is aangenomen in strijd zijn met het EU-recht, met name de beginselen van rechterlijke onafhankelijkheid en effectieve rechterlijke bescherming[124].

De Commissie is haar rol als hoedster van de EU-verdragen blijven vervullen door inbreukprocedures in te leiden om specifieke schendingen van de rechtsstaat aan te pakken[125]. In haar mededeling van 2022 “Het EU-recht handhaven voor een Europa dat resultaten boekt” onderstreepte de Commissie dat de EU een rechtsgemeenschap is, gebaseerd op gemeenschappelijke waarden die door de lidstaten worden gedeeld, en dat de toepassing en handhaving van de EU-wetgeving en de eerbiediging van de rechtsstaat daarom centraal staan voor de Commissie[126].

De procedure voor de handhaving van de gemeenschappelijke waarden van de EU, zoals vastgelegd in artikel 7 VEU, op grond waarvan de Raad kan vaststellen of er een duidelijk risico bestaat op een ernstige schending van de waarden van de EU en gevolg kan geven aan dergelijke risico’s, wordt voortgezet ten aanzien van Polen[127] en Hongarije[128]. De Raad hield hoorzittingen voor Polen in mei 2023 en voor Hongarije in november 2022 en mei 2023.

Eerbiediging van de rechtsstaat blijft een fundamentele voorwaarde voor een goed beheer van EU-middelen. Sinds 1 januari 2021 beschermt de algemene conditionaliteitsregeling voor de bescherming van de begroting van de Unie (de conditionaliteitsverordening) het gezonde financiële beheer van de begroting van de Unie en de financiële belangen van de EU tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat. Als resultaat van de door de Commissie ingeleide procedure[129] heeft de Raad op 15 december 2022 een uitvoeringsbesluit aangenomen[130] over maatregelen ter bescherming van de EU-begroting tegen inbreuken op de beginselen van de rechtsstaat in Hongarije[131].

---

[123] HvJ-EU, arrest van 11 mei 2023, Inspecţia Judiciară, zaak C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391.

[124] HvJ-EU, arrest van 5 juni 2023, Commissie/Polen, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442.

[125] De Commissie heeft met name op 15 februari 2023 besloten om Polen voor het Hof van Justitie te dagen voor schendingen van de EU-wetgeving vanwege ernstige bezorgdheid ten aanzien van het constitutioneel hof van Polen en zijn recente jurisprudentie waarin de voorrang van het EU-recht wordt betwist.

[126] COM(2022) 518 final.

[127] De Commissie heeft de procedure ingeleid in 2017.

[128] Het Europees Parlement heeft de procedure ingeleid in 2018.

[129] Op 27 april 2022 heeft de Commissie voor het eerst de procedure uit hoofde van artikel 6, lid 1, van de verordening inzake conditionaliteit ingeleid.

[130] Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2506 van de Raad van 15 december 2022 inzake maatregelen ter bescherming van de Uniebegroting tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in Hongarije, PB L 325 van 20.12.2022, blz. 94-109.

[131] Op grond van de conditionaliteitsverordening kan Hongarije verdere verbeteringsvoorstellen indienen door middel van een schriftelijke kennisgeving. Op basis hiervan dient de Commissie, indien zij van mening is dat

Een aantal rechtsstatelijke kwesties – met name met betrekking tot de doeltreffendheid van de justitiële stelsels, de bestrijding van corruptie, toegang tot informatie en de kwaliteit en inclusiviteit van het wetgevingsproces – maken ook deel uit van het Europees Semester, voor zover deze vanuit macro-economisch oogpunt relevant zijn en van invloed zijn op het ondernemingsklimaat, investeringen, groei en werkgelegenheid. Om door middel van concrete hervormingen en investeringsmaatregelen gevolg te geven aan een aantal landspecifieke aanbevelingen die relevant zijn voor de rechtsstaat in het kader van het Europees Semester, is de Commissie met verschillende lidstaten overeengekomen om concrete mijlpalen en doelstellingen op te nemen in hun herstel- en veerkrachtplannen. Deze werden vervolgens formeel goedgekeurd door de Raad en worden nu geleidelijk uitgevoerd.

In het voorjaarspakket van het Europees Semester 2023 heeft de Commissie verdere aanbevelingen inzake de rechtsstaat voorgesteld aan de Raad met betrekking tot twee lidstaten[132]. De Commissie biedt de lidstaten ook technische ondersteuning, met name via het instrument voor technische ondersteuning, om de efficiëntie en kwaliteit van het openbaar bestuur en justitie te verbeteren en om problemen zoals corruptie aan te pakken. De Commissie blijft justitiële hervormingen bevorderen door middel van het jaarlijkse EU-scorebord voor justitie. Het EU-scorebord voor justitie 2023[133] bevat verschillende nieuwe indicatoren, bijvoorbeeld over organen die betrokken zijn bij de strijd tegen corruptie of de benoeming van procureurs-generaal en voorzitters van hooggerechtshoven. Het bevat ook onderzoeksgegevens over hoe bedrijven de effectiviteit van investeringsbescherming in de verschillende lidstaten ervaren[134]. Het Europees Semester en het scorebord voor justitie vormen een aanvulling op het verslag over de rechtsstaat en worden waar van toepassing in het verslag verwerkt.

In 2007 werd het mechanisme voor samenwerking en toetsing (CVM) ingesteld om de vooruitgang in Bulgarije en Roemenië op het gebied van justitiële hervormingen, de strijd tegen corruptie en (voor Bulgarije) de strijd tegen de georganiseerde misdaad te controleren. De samenwerking en rapportage van de Commissie in het kader van het CVM hebben een belangrijke rol gespeeld bij het bevorderen van hervormingen in deze domeinen in Bulgarije en Roemenië sinds hun toetreding tot de EU.

In de rapportage van de Commissie werd geconcludeerd dat beide lidstaten op bevredigende wijze hebben voldaan aan de verplichtingen die werden vastgelegd in het CVM op het moment van toetreding[135]. De resterende laatste stappen zijn nu gezet en de Commissie neemt de laatste stappen voor het definitief afsluiten van het CVM voor de twee lidstaten.

De samenwerking met Bulgarije en Roemenië zal nu plaatsvinden in het kader van de jaarlijkse rapportagecyclus over de rechtsstaat en in de context van andere onderdelen van het instrumentarium voor de rechtsstaat, zoals voor alle lidstaten.

3.3 De rechtsstaat in het externe optreden en de uitbreiding van de EU

De rechtsstaat is voor het optreden van de EU een belangrijk leidend beginsel, zowel binnen als buiten de grenzen van de EU. Het staat centraal in het optreden van de EU op mondiaal niveau, waarbij samenwerking met partners om de mensenrechten te bevorderen en democratieën te versterken een prioriteit is. De EU is vastbesloten de rechtsstaat te handhaven

de problemen gedeeltelijk of volledig zijn opgelost, bij de Raad een voorstel voor een uitvoeringsbesluit in om de aangenomen maatregelen aan te passen of in te trekken.

[132] Europees Semester 2023: Voorjaarspakket.

[133] EU-scorebord voor justitie 2023 | Europese Commissie (europa.eu)

[134] Figuren 53 en 54 van het EU-scorebord voor justitie 2023.

[135] COM(2019) 498 voor Bulgarije, COM(2022) 664 voor Roemenië.

in haar bilaterale betrekkingen en op multilateraal niveau. Dit omvat de ondersteuning voor het VN-mensenrechtensysteem[136]. De rechtsstaat is ook een prioriteit voor de samenwerking tussen de EU en de Raad van Europa. Internationale organisaties, met name belangrijke organen van de Raad van Europa[137] en de OESO, zijn belangrijke partners bij de voorbereiding van dit verslag.

De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne leidde tot een nog grotere focus op de inspanningen van de EU inzake de rechtsstaat. De EU en haar lidstaten zijn wereldwijd de grootste donor van steun aan de democratie, en dit is een belangrijk thema voor de samenwerking met onze internationale partners, zoals bijvoorbeeld in de fora van de VN en de Raad van Europa. De rechtsstaat stond centraal tijdens de tweede top voor democratie (Summit for Democracy) in maart 2023, waaraan de Commissie en een groot aantal lidstaten actief deelnamen[138]. De top in Reykjavik van de Raad van Europa, naar aanleiding van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de daaropvolgende uitzetting uit de Raad van Europa, bood een gelegenheid om het Europese engagement voor de rechtsstaat te versterken. Een van de toezeggingen in de verklaring van de top was om te onderzoeken hoe de uitvoering van de aanbevelingen door de Commissie van Venetië kan worden versterkt[139].

In het kader van het uitbreidingsproces omvatten de belangrijkste vereisten voor EU-lidmaatschap, zoals vastgelegd in de "criteria van Kopenhagen", de stabiliteit van instellingen die de democratie en de rechtsstaat garanderen. In het uitbreidingspakket van oktober 2022[140] wordt de vooruitgang op weg naar toetreding beoordeeld, waarbij betrokkenheid bij hervormingen van de rechtsstaat een van de fundamentele aspecten van dit proces blijft, samen met het functioneren van democratische instellingen en hervormingen van de economie en het openbaar bestuur[141].

Naast de toetredingsonderhandelingen is de prioriteit die wordt gegeven aan kwesties op het gebied van de rechtsstaat een centraal kenmerk van de algemene verhouding met alle kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten, ongeacht of de onderhandelingen al dan niet zijn gestart. Het historische besluit van juni 2022 om Oekraïne en Moldavië het perspectief van EU-lidmaatschap en de status van kandidaat-lidstaat toe te kennen, gaf een verdere impuls aan cruciale hervormingen in deze landen, met duidelijke aanbevelingen voor verdere hervormingsprioriteiten. Ondanks de catastrofale gevolgen van de aanhoudende militaire agressie van Rusland zijn zowel Oekraïne als Moldavië doorgegaan met hervormingen. Hervormingen van de rechtsstaat vormen ook een centraal thema van de werkzaamheden na de erkenning door de EU van het Europese perspectief voor Georgië, waarbij de EU ook haar

[136] De EU ondersteunt de uitvoering van SDG 16 van de Agenda 2030, met name doelstelling 16.3 "De rechtsregels bevorderen op nationaal en internationaal niveau en gelijke toegang tot het rechtssysteem voor iedereen garanderen". In de huidige voorbereiding van de top voor de toekomst (Summit for the Future) steunt de EU het rechtsstaatconcept van de secretaris-generaal van de VN, zoals vastgelegd in onze gemeenschappelijke agenda, waarin "wordt erkend dat de rechtsstaat en de mensenrechten centraal staan in onze grootste uitdagingen en essentieel zijn voor de oplossing ervan". Bovendien is de EU vastbesloten de aansprakelijkheid voor ernstige schendingen van de internationale mensenrechtenwetgeving en schendingen van het internationaal humanitair recht te versterken en zo een einde te maken aan straffeloosheid.

[137] De Commissie van Venetië, de Groep van Staten tegen Corruptie (Greco), de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).

[138] Verklaring van de Summit for Democracy - 29 maart 2023.

[139] Zie hier.

[140] Mededeling van 2022 over het uitbreidingsbeleid van de EU, COM(2022) 528, 12 oktober 2022.

[141] *Bevordering van het toetredingsproces – Een geloofwaardig EU-perspectief voor de Westelijke Balkan*, COM(2020) 57 final.

bereidheid uitsprak om Georgië de status van kandidaat-lidstaat toe te kennen zodra de prioriteiten die zijn vastgelegd in het advies van de Commissie van juni 2022 zijn behandeld.

Tijdens de informele Raad Algemene Zaken van juni 2023 presenteerde de Commissie een mondelinge update over de voortgang bij de uitvoering van de hervormingsaanbevelingen van juni 2022. De Commissie zal uitgebreid verslag uitbrengen over deze hervormingen in het uitbreidingspakket van het najaar van 2023.

In lijn met de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen[142] is de EU een vastberaden voorvechter van de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat in de hele wereld, zoals ook blijkt uit het EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie 2020-2024[143]. Op basis daarvan hanteert de EU een krachtige en consistente aanpak in haar externe acties – op bilateraal, regionaal en internationaal niveau – om de rechtsstaat overal ter wereld te bevorderen. De handhaving van de rechtsstaat vormt de kern van de betrekkingen van de EU met derde landen en internationale en regionale organisaties, en is een van de grondslagen van alle EU-overeenkomsten met internationale partners. Uit een onafhankelijke evaluatie van de steun van de EU aan de rechtsstaat en de bestrijding van corruptie in partnerlanden (2010-2021)[144] is gebleken dat de EU erin is geslaagd de agenda voor de rechtsstaat te bevorderen, onder meer in restrictieve contexten en in fragiele en door conflicten getroffen staten. In mensenrechtendialogen met partnerlanden komen regelmatig kwesties aan de orde die verband houden met de rechtsstaat, waaronder het recht op een eerlijk proces en een behoorlijke rechtsgang, de preventie en bestrijding van corruptie en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. De EU ondersteunt partnerlanden bij het versterken van rechtsstelsels, het bestrijden van corruptie en het ondersteunen van het maatschappelijk middenveld, mensenrechtenverdedigers en vrije media als cruciale actoren in de bevordering van de rechtsstaat.

4. CONCLUSIES EN VOLGENDE STAPPEN

De rechtsstaat, een fundamentele waarde van de EU, is van essentieel belang voor een stabiele, veerkrachtige, eerlijke en democratische politieke, economische en sociale omgeving in de hele EU. Het vormt een integraal onderdeel van de identiteit van de Europese Unie[145]. De rechtsstaat is essentieel om te garanderen dat EU-burgers en bedrijven hun rechten ten volle kunnen uitoefenen. Nu de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne voortduurt, is het een cruciale noodzaak om de democratie, de mensenrechten en de rechtsstaat in de EU en daarbuiten proactief te verdedigen.

Dit verslag levert een belangrijke bijdrage aan de bevordering en bescherming van de rechtsstaat in de EU, in alle lidstaten en de EU als geheel. Dit wordt ook geïllustreerd door de betrokkenheid en samenwerking waarvan de lidstaten opnieuw blijk hebben gegeven bij de voorbereiding van het verslag van dit jaar. Het verslag is een echte aanjager geworden van positieve hervormingen, en het verslag van dit jaar toont aan dat er in de lidstaten belangrijke inspanningen worden geleverd om gevolg te geven aan de aanbevelingen van vorig jaar en de geïdentificeerde uitdagingen aan te pakken. De snelheid en mate van volledigheid varieert, waarbij in sommige lidstaten nog enkele belangrijke zorgen blijven bestaan, maar over het algemeen is binnen dit eenjarige kader bijna twee derde van de aanbevelingen die in 2022 zijn

[142] Doelstellingen voor duurzame ontwikkeling.

[143] EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie 2020-2024.

[144] De evaluatie is in december 2022 gepubliceerd. Deze strategische evaluatie biedt een onafhankelijke en empirisch onderbouwde beoordeling van de resultaten van de steun van de Europese Unie aan de rechtsstaat in partnerlanden.

[145] Zoals recent benadrukt door het HvJ-EU, arrest van 5 juni 2023, Commissie/Polen, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442.

gedaan met betrekking tot belangrijke hervormingen in nationale justitiële stelsels, kaders voor de bestrijding van corruptie, mediapluralisme en andere institutionele controles en waarborgen, in ieder geval tot op zekere hoogte opgevolgd. De aanbevelingen van 2023 hebben tot doel de lidstaten verder te helpen en te ondersteunen bij hun inspanningen om de lopende hervormingen door te voeren en om vast te stellen waar andere verbeteringen nodig kunnen zijn om specifieke problemen aan te pakken.

Met deze vierde editie is het verslag over de rechtsstaat en de daaropvolgende cyclus van besprekingen met de lidstaten, met inbegrip van de nationale parlementen, het Europees Parlement en de Raad, een vaste oefening. De Commissie kijkt ook uit naar de evaluatie van de dialoog over de rechtsstaat van de Raad onder het Spaanse voorzitterschap. Net zoals in het verleden heeft de Commissie dit verslag opgesteld op basis van een continue dialoog met de lidstaten, waarbij zij echter de volledige politieke verantwoordelijkheid behoudt voor haar beoordeling en de gedane aanbevelingen. De volgende editie zal een follow-up bevatten van de ontwikkelingen en de uitvoering van de aanbevelingen van 2023 beoordelen.

Aan het begin van een nieuwe jaarlijkse cyclus van de dialoog over de rechtsstaat verzoekt de Commissie de Raad en het Europees Parlement om de algemene en landspecifieke debatten op basis van dit verslag voort te zetten en daarbij gebruik te maken van de gelegenheid die de aanbevelingen bieden om verder te kijken naar de concrete uitvoering. De Commissie juicht ook verder debat op nationaal niveau toe waarbij de nationale parlementen, het maatschappelijk middenveld en andere belangrijke actoren betrokken worden, en ook debat op Europees niveau, met meer betrokkenheid van burgers. De Commissie verzoekt de lidstaten de in het verslag genoemde problemen effectief aan te pakken en staat klaar om de lidstaten te helpen bij hun inspanningen om opvolging te geven aan de aanbevelingen van het verslag.