



Brussel, 14 november 2014  
(OR. en)

15206/14

FREMP 198  
JAI 846  
COHOM 152  
POLGEN 156

## NOTA

---

van:	het voorzitterschap
aan:	Raad
Betreft:	Waarborgen van de eerbiediging van de rechtsstaat in de Europese Unie

---

### I. INLEIDING

1. De Europese Unie en haar instellingen streven ernaar de waarden van de Unie, daaronder begrepen de eerbiediging van de rechtsstaat, te bevorderen, overeenkomstig de Verdragen van de Unie en het handvest van de grondrechten.
2. De rechtsstaat is een van de fundamentele beginselen die voortkomen uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van alle lidstaten van de Unie en is een van de belangrijkste waarden waarop de Unie is gebaseerd.
3. Dit initiatief is meer specifiek gericht op de eerbiediging van de rechtsstaat als essentieel element van de identiteit van de Europese Unie.

## II. STAND VAN ZAKEN

4. Artikel 7 VEU voorziet in procedures die moeten waarborgen dat de rechtsstaat en de in artikel 2 VEU vermelde fundamentele waarden in de Unie worden geëerbiedigd.
5. De Raad speelt een belangrijke rol in de procedure die in artikel 7, lid 1, VEU wordt uiteengezet. De Raad kan, met een meerderheid van vier vijfden van zijn leden "*constateren dat er duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van in artikel 2, bedoelde waarden door een lidstaat*". De Raad kan handelen "*[o]p een met redenen omkleed voorstel van een derde van de lidstaten, het Europees Parlement of de Europese Commissie*" en "*na goedkeuring van het Europees Parlement*". Alvorens die constatering te doen, "*hoort de Raad de betrokken lidstaat en kan hij die lidstaat volgens dezelfde procedure aanbevelingen doen*"<sup>1</sup>. Voorts gaat de Raad regelmatig na of de redenen die tot zijn constatering hebben geleid nog bestaan. Als uiterste middel in geval van een ernstige en voortdurende schending van de waarden van de Unie door een lidstaat, kan de Raad, volgens de procedure van artikel 7, lid 3, VEU, besluiten tot schorsing van bepaalde rechten die uit de toepassing van de Verdragen op de lidstaat in kwestie voortvloeien, met inbegrip van de stemrechten van de vertegenwoordiger van de regering van die lidstaat in de Raad.
6. Tal van nationale en internationale organisaties of instellingen ontwikkelen en implementeren normen op het gebied van mensenrechten en rechtsstatelijkheid. Met name de Raad van Europa, met inbegrip van zijn Commissie van Venetië, de Verenigde Naties en de OVSE spelen een belangrijke rol bij het bepalen van de beginselen die uit de rechtsstatelijkheid voortvloeien, bij het coördineren en ontwikkelen van synergieën en het bewaken van de naleving ervan op nationaal niveau. Het memorandum van overeenstemming tussen de Raad van Europa en de lidstaten van de Unie van 2007 bepaalt "*dat de Raad van Europa het ijkpunt blijft voor de mensenrechten, de rechtsstatelijkheid en de democratie in Europa*" (vertaling). Het memorandum van overeenstemming blijft sturing en structuur geven aan het op waarden gebaseerde partnerschap tussen de Raad van Europa en de Unie<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Artikel 7, lid 1, VEU.

<sup>2</sup> [http://www.coe.int/t/der/docs/MoU\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/der/docs/MoU_EN.pdf).

7. De ministers van Buitenlandse Zaken van Denemarken, Finland, Duitsland en Nederland deden op 6 maart 2013 aan de voorzitter van de Commissie en het voorzitterschap een brief toekomen, waarin zij de mogelijkheid opperden om te onderzoeken of een nieuw mechanisme kan worden ingesteld dat de rechtsstatelijkheid en andere fundamentele waarden van de Europese Unie moet vrijwaren. Het thema is voor het eerst uitgebreid besproken tijdens de zitting van de Raad Algemene Zaken op 22 april 2013<sup>3</sup>.
8. Op 6 juni 2013 benadrukte de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken dat "*eerbiediging van de rechtsstaat [...] een eerste vereiste [is] voor de bescherming van de grondrechten*" en riep hij de Commissie op om "*het debat overeenkomstig de Verdragen vooruit te helpen over de mogelijke noodzaak van en de vorm van een op samenwerking gebaseerde en stelselmatige methode om deze vraagstukken aan te pakken*"<sup>4</sup>.
9. In 2013 en 2014 heeft het Europees Parlement meermalen alle EU-instellingen ertoe opgeroepen om een gezamenlijk overleg en debat op te zetten over manieren om de Unie toe te rusten met de nodige instrumenten om haar verplichtingen uit hoofde van het Verdrag inzake democratie, de rechtsstaat en de grondrechten na te komen, waarbij moet worden voorkomen dat zij ten aanzien van haar lidstaten dubbele standaarden zou hanteren, alsmede beklemtoond dat de fundamentele waarden van de Unie en het vereiste van democratie en rechtsstatelijkheid permanent moeten worden geëerbiedigd<sup>5</sup>.
10. De Commissie heeft op 11 maart 2014 een mededeling doen uitgaan met als titel "Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat"<sup>6</sup>. Het kader omschrijft hoe de Commissie in een eerste fase zal nagaan of er gronden zijn om gebruik te maken van haar bevoegdheid om een met redenen omkleed voorstel in te dienen overeenkomstig artikel 7, lid 1 of lid 2, VEU. De mededeling laat de bevoegdheid van de Commissie onverlet om op grond van artikel 258 VWEU een inbreukprocedure in te leiden voor inbreuken die onder het toepassingsgebied van het recht van de Unie vallen<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Mededeling aan de pers, 3235e zitting van de Raad (Algemene Zaken), Luxemburg, 22 april 2013.

<sup>4</sup> Doc.10168/13.

<sup>5</sup> In verscheidene resoluties van het Europees Parlement uit 2013 en 2014 worden diverse aanbevelingen aan de EU-instellingen gedaan over manieren om de door artikel 2 geboden bescherming te versterken - zie ook [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance\\_pleniere/textes\\_adoptes/provisoire/2014/03-12/0231/P7\\_TA-PROV\(2014\)0231\\_NL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2014/03-12/0231/P7_TA-PROV(2014)0231_NL.pdf)

<sup>6</sup> Doc. 7632/14 REV 1; 7632/14 ADD 1.

<sup>7</sup> COM(2014) 158 final, blz. 5.

11. De Raad Algemene Zaken nam op 18 maart 2014 nota van een presentatie door de Commissie van haar mededeling over de rechtsstaat. De Raad hield een eerste gedachtewisseling en besloot op dit punt terug te komen<sup>8</sup>.
  
12. Op 27 mei 2014 heeft de Juridische Dienst van de Raad, in antwoord op verscheidene juridische vragen in de Raad, een advies van de Juridische Dienst<sup>9</sup> uitgebracht, waarin hij de juridische beperkingen van een mogelijk rechtsstatelijkheidsmechanisme van de Unie onderzocht. In essentie stelt dat advies dat de rechtsstaat wordt aangemerkt als een van de waarden van de Unie op de gebieden waarvoor de Unie bevoegd is, en dat in dat verband evaluatiesystemen van de Unie tot de mogelijkheden behoren. De Juridische Dienst van de Raad memoreerde dat "*in de Verdragen geen rechtsgrondslag voorhanden is die de instellingen de bevoegdheid verleent om naast wat in artikel 7 VEU is vastgelegd, een nieuw mechanisme voor toezicht op de eerbiediging van de rechtsstaat door de lidstaten in het leven te roepen [...]*". De Juridische Dienst van de Raad verduidelijkte voorts dat, indien de lidstaten een mechanisme opzetten aan de hand van een intergouvernementele overeenkomst, die overeenkomst "*de mogelijkheid voor de Unie om gebruik te maken van de bevoegdheden waarin is voorzien in artikel 7 VEU en in de artikelen 258, 259, en 260 VWEU onverlet [moet] laten*".
  
13. Het 18-maandenprogramma van 17 juni 2014, dat door het Italiaanse voorzitterschap samen met de toekomstige Letse en Luxemburgse voorzitterschappen en de hoge vertegenwoordiger is opgesteld<sup>10</sup> en door de Raad Algemene Zaken is goedgekeurd, stelt wat volgt: "*Voor de EU is een belangrijke rol weggelegd bij de ontwikkeling van het nieuwe universele kader, dat moet voortbouwen op de drie dimensies van duurzame ontwikkeling (de economische, de sociale en de ecologische) en waarin ook vraagstukken in verband met governance, rechtsstatelijkheid, de mensenrechten, gendergelijkheid en vreedzame samenlevingen [...] moeten worden geïntegreerd*"<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Mededeling aan de pers, 3306e zitting van de Raad (Algemene Zaken), Brussel, 18 maart 2014.

<sup>9</sup> Doc. 10296/14.

<sup>10</sup> Doc. 11258/1/14.

<sup>11</sup> Doc. 11258/1/14.

De Raad bevestigde in het bijzonder dat de Unie wat betreft het aspect internationale betrekkingen het anker blijft voor hervormingen op het gebied van de rechtsstaat en de fundamentele rechten en vrijheden voor verscheidene derde landen. Om in dit verband geloofwaardig over te komen, moet worden gewaarborgd dat de rechtsstaat volledig wordt geëerbiedigd, in de eerste plaats in de Unie. Daarom is in het programma het volgende bepaald: "*De Raad zal de toekomstige ontwikkelingen van een nieuw EU-kader ter versterking van de rechtsstatelijkheid nauwgezet volgen. Dit kader is bedoeld om toekomstige systematische bedreigingen van de rechtsstaat in de lidstaten op te lossen voordat aan de voorwaarden voor het activeren van het in artikel 7 van het VEU bedoelde mechanisme is voldaan*"<sup>12</sup>.

### III. DISCUSSIEPUNTEN

14. Op die basis wil het Italiaanse voorzitterschap de besprekingen voortzetten over de rol van de Raad bij het waarborgen van de eerbiediging van de rechtsstaat in het kader van de Verdragen. De aanpak mag geen afbreuk doen aan de beginselen van de bevoegdheids-toedeling, noch aan de eerbiediging van de nationale identiteiten van de lidstaten die besloten liggen in hun politieke en constitutionele structuren, en moet aan de orde worden gesteld in het licht van het beginsel van loyale samenwerking.
15. De Raad moet een centrale rol spelen teneinde bij te dragen tot een consensus over de eerbiediging van de rechtsstaat overeenkomstig de Verdragen.
16. Daartoe streeft de Raad ernaar de cultuur van "eerbiediging van de rechtsstaat" aan te moedigen door middel van een constructieve dialoog tussen de lidstaten. Dat kan worden bewerkstelligd door het bevorderen van de politieke dialoog in de Raad met inachtneming van de beginselen van objectiviteit, non-discriminatie en gelijke behandeling, volgens een onbevooroordeelde en op feiten gebaseerde aanpak.

De politieke dialoog moet op synergetische wijze worden gevoerd, rekening houdend met de bestaande instrumenten en de expertise op dit gebied.

---

<sup>12</sup> Doc. 11258/1/14.

**Daartoe nodigt het Italiaanse voorzitterschap de ministers uit voor een gedachtewisseling over de volgende punten:**

- a) Zijn de ministers het eens met de hierboven uiteengezette overwegingen (punten 14, 15 en 16)?
  - b) Hoe kunnen de in punt 16 genoemde beginselen worden gegarandeerd? Hoe kunnen die beginselen in de praktijk doeltreffend worden ingezet?
  - c) Welke informatiebronnen zijn waardevol en betrouwbaar?
  - d) Hoe moet de dialoog nader worden georganiseerd (bijvoorbeeld één keer per jaar, in de Raad Algemene Zaken, voorbereid door het Coreper)?
-