



Raad van de  
Europese Unie

Brussel, 18 juli 2022  
(OR. en)

11408/22

JAI 1044  
FREMP 157  
AG 91  
POLGEN 111

### BEGELEIDENDE NOTA

---

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	14 juli 2022
aan:	het secretariaat-generaal van de Raad
nr. Comdoc.:	COM(2022) 500 final
Betreft:	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 2022 Situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie

---

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2022) 500 final.

Bijlage: COM(2022) 500 final

Luxemburg, 13.7.2022  
COM(2022) 500 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 2022**

**Situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie**

{SWD(2022) 501 final} - {SWD(2022) 502 final} - {SWD(2022) 503 final} -  
{SWD(2022) 504 final} - {SWD(2022) 505 final} - {SWD(2022) 506 final} -  
{SWD(2022) 507 final} - {SWD(2022) 508 final} - {SWD(2022) 509 final} -  
{SWD(2022) 510 final} - {SWD(2022) 511 final} - {SWD(2022) 512 final} -  
{SWD(2022) 513 final} - {SWD(2022) 514 final} - {SWD(2022) 515 final} -  
{SWD(2022) 516 final} - {SWD(2022) 517 final} - {SWD(2022) 518 final} -  
{SWD(2022) 519 final} - {SWD(2022) 520 final} - {SWD(2022) 521 final} -  
{SWD(2022) 522 final} - {SWD(2022) 523 final} - {SWD(2022) 524 final} -  
{SWD(2022) 525 final} - {SWD(2022) 526 final} - {SWD(2022) 527 final}

## 1. INLEIDING

De Europese Unie is een Unie van waarden: grondrechten, democratie, de rechtsstaat. Deze vormen het fundament van onze samenleving en onze gemeenschappelijke identiteit<sup>1</sup>. Problemen op het gebied van de rechtsstaat in een lidstaat hebben gevolgen voor de rechtsorde en de werking van de EU als geheel. De rechtsstaat komt iedereen in de EU ten goede en het is duidelijk dat burgers in alle lidstaten de beginselen van de rechtsstaat krachtig steunen<sup>2</sup>.

De laatste jaren is de rechtsstaat zowel in de EU als in de rest van de wereld voor nieuwe uitdagingen gesteld. De COVID-19-pandemie heeft de veerkracht van de nationale stelsels voor de handhaving van de rechtsstaat in tijden van crisis op de proef gesteld. Dat heeft geleid tot druk op de gevestigde systemen van constitutionele controles en waarborgen en op het vermogen van democratische instellingen en hun toezichthouders om hun werk te doen.

De niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne en zijn bevolking vormt een rechtstreekse uitdaging voor de waarden van de EU en de op regels gebaseerde wereldorde. Deze grove schending van het internationaal recht en de beginselen van het VN-Handvest ondermijnt niet alleen de Europese en mondiale veiligheid en stabiliteit, maar ook de democratie en de rechtsstaat. Het is de gedeelde verantwoordelijkheid van de lidstaten en de EU-instellingen om onze democratische instellingen en waarden te beschermen en te handhaven. Dit is des te belangrijker nu de EU en haar lidstaten worden bedreigd door vijandige buitenlandse krachten die desinformatie en cyberaanvallen gebruiken in een poging onze democratieën te ondermijnen.

De Commissie is zich bewust van de bijzondere rol die in het kader van deze gedeelde verantwoordelijkheid voor haar is weggelegd, door verandering te stimuleren, samenwerking te bevorderen of tekortkomingen aan te wijzen en erop te reageren. Zij doet dat op verschillende manieren en maakt daarbij gebruik van de verschillende instrumenten waarover zij beschikt, maar het doel is altijd duidelijk: een echt verschil maken in de manier waarop de burgers de impact van de rechtsstaat voelen in hun dagelijks leven. De Commissie heeft er ook voor gezorgd dat in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit prioriteit wordt gegeven aan het aansturen van hervormingen in de lidstaten op het gebied van het gerechtelijk apparaat, de kaders voor corruptiebestrijding, het openbaar bestuur en de digitalisering van de justitiële stelsels, als essentiële voorwaarden voor een sterk investeringsklimaat.

Het voorbije jaar stond de rechtsstaat prominent op de Europese agenda. Het verslag over de rechtsstaat 2021 leverde een belangrijke bijdrage aan het politieke en technische debat op zowel EU- als nationaal niveau. Het jaarlijkse verslag staat centraal in onze inspanningen om de rechtsstaat in de EU in de praktijk te bevorderen en te beschermen. In het verslag wordt naar behoren rekening gehouden met de nationale tradities en worden alle lidstaten gelijk behandeld op basis van een transparante en objectieve methode. Dat heeft een constructieve discussie en een boeiende uitwisseling van beste praktijken tussen de lidstaten mogelijk gemaakt, zowel in de Raad als op technisch niveau, alsook in het kader van de besprekingen in het Europees Parlement en de nationale parlementen met de Commissie op basis van het verslag van 2021. Door ervaringen uit te wisselen zijn de lidstaten beter in staat de beste manier te vinden om vooruitgang te boeken en te voorkomen dat uitdagingen voor de rechtsstaat ontstaan of verergeren.

---

<sup>1</sup> “De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.” (Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 2).

<sup>2</sup> Volgens Eurobarometer 508 over waarden en identiteiten van EU-burgers (2021) staat 82 % van de Europeanen achter deze beginselen.

Met deze derde editie van het verslag investeert de Commissie verder in de rechtsstaat en doet zij voor het eerst concrete aanbevelingen aan de lidstaten, zoals aangekondigd door voorzitter Von der Leyen in haar toespraak over de Staat van de Unie van 2021<sup>3</sup>. In lijn met het preventieve karakter van het verslag zijn de aanbevelingen erop gericht de lidstaten te ondersteunen bij hun inspanningen ter bevordering van lopende of geplande hervormingen, positieve ontwikkelingen aan te moedigen en hen te helpen vast te stellen waar behoefte is aan verbeteringen of follow-up van recente veranderingen of hervormingen, en ook om in bepaalde gevallen systemische uitdagingen aan te pakken.

Bij het opstellen van de aanbevelingen heeft de Commissie er nauwlettend op toegezien dat ze gericht zijn en verankerd in de Europese wetgeving en normen, en dat rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van de nationale rechtsstelsels. Even belangrijk zijn consistentie en synergieën met andere processen en instrumenten, zoals het Europees Semester, het algemene conditionaliteitsregime voor de bescherming van de EU-begroting en de herstel- en veerkrachtfaciliteit. In volgende edities van het verslag over de rechtsstaat zal worden beoordeeld welk gevolg aan de aanbevelingen is gegeven.

Net als in de vorige edities wordt in het verslag over de rechtsstaat 2022 gekeken naar ontwikkelingen op de volgende gebieden:

- 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, dat de rechtsstaat wordt geëerbiedigd en dat er wederzijds vertrouwen blijft bestaan. Goed functionerende en volledig onafhankelijke justitiële stelsels zijn van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat justitie ten dienste staat van burgers en 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<sup>4</sup>.
- De **kaders voor corruptiebestrijding**, waarbij de nadruk ligt op de doeltreffendheid van het nationale beleid voor corruptiebestrijding en wordt gekeken naar de actie die de lidstaten op verschillende belangrijke terreinen hebben ondernomen ter voorkoming en bestrijding van corruptie. Doeltreffende kaders voor corruptiebestrijding en transparantie en integriteit bij de uitoefening van staatsmacht zorgen voor sterkere rechtsstelsels en vergroten het vertrouwen van burgers en bedrijven in overheidsinstanties.
- **Vrijheid en pluriformiteit van de media**, met bijzondere aandacht voor kerngebieden zoals de onafhankelijkheid van de regelgevende instanties voor de media, transparantie van media-eigendom, transparantie en billijkheid bij de toewijzing van overheidsreclame, de veiligheid van journalisten en toegang tot informatie. In het verslag van dit jaar wordt voor het eerst systematisch aandacht besteed aan de publieke media. Een vrij en pluralistisch medialandschap is van essentieel belang voor de rechtsstaat, de democratische verantwoordingsplicht en de bestrijding van corruptie. Gezien het belang van vrije en pluriforme media zijn recentelijk verschillende initiatieven op EU-niveau ontplooid<sup>5</sup>.
- **Institutionele kwesties in verband met controles en waarborgen**, met bijzondere aandacht voor gebieden die van cruciaal belang zijn voor de rechtsstaat, zoals de kwaliteit en inclusiviteit van het nationale wetgevingsproces, de rol van de

---

<sup>3</sup> [Staat van de Unie 2021](#).

<sup>4</sup> EU-scorebord voor justitie 2022.

<sup>5</sup> Aanbeveling van de Commissie over het waarborgen van de bescherming, de veiligheid en de weerbaarheid van journalisten en andere mediaprofessionals in de Europese Unie, C(2021) 6650 van 16.9.2021; voorstel voor een richtlijn tot bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures (“strategische rechtszaken tegen publieke participatie”), COM(2022) 177 van 27.4.2022; en Aanbeveling van de Commissie over de wijze waarop journalisten en mensenrechtenverdedigers die betrokken zijn bij publieke participatie kunnen worden beschermd tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures (“strategische rechtszaken tegen publieke participatie”), C(2022) 2428 van 27.4.2022. De Commissie implementeert ook het actieplan voor de media en de audiovisuele sector, met een verhoogde EU-financiering voor projecten op het gebied van vrijheid en pluriformiteit van de media.

constitutionele hoven en van onafhankelijke instanties zoals de ombudspersoon, organen voor gelijke behandeling<sup>6</sup> en nationale mensenrechteninstellingen, en de rol van maatschappelijke organisaties bij de bescherming van de rechtsstaat. Ook de wijzigende impact van en reactie op de coronapandemie zijn meegenomen in de analyse. Het verslag van dit jaar bevat voor het eerst een overzicht van de tenuitvoerlegging van uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Het verslag over de rechtsstaat gaat ook in op belangrijke ontwikkelingen op EU-niveau en moet voorts worden gezien in de bredere context van andere werkkterreinen die bijdragen tot de eerbiediging van de democratische waarden en de mensenrechten, zowel binnen de Unie als daarbuiten. In dit verslag wordt een samenvatting gegeven van het gebruik door de Commissie van belangrijke instrumenten zoals de herstel- en veerkrachtfaciliteit, de verordening inzake conditionaliteit<sup>7</sup> en het EU-scorebord voor justitie. De Commissie leidt ook inbreukprocedures in wanneer een probleem met de rechtsstaat een schending van het EU-recht inhoudt.

Een ander voorbeeld van aanvullende actie is de bevordering van de grondrechten: in het verslag over de toepassing van het EU-Handvest van de grondrechten 2022<sup>8</sup> zal de nadruk liggen op de ruimte voor het maatschappelijk middenveld en de rol ervan bij de bescherming en bevordering van deze rechten. Het maatschappelijk middenveld is een belangrijke partner voor de EU bij de uitvoering van haar beleid op het gebied van de grondrechten. Op EU-niveau wordt momenteel gedebatteerd over de vraag hoe de steun en de betrokkenheid op EU-niveau kunnen worden vergroot.

De Russische invasie van Oekraïne heeft het belang aangetoond van democratische waarden, mensenrechten en de rechtsstaat. De EU speelt een bijzondere rol bij het wereldwijd uitdragen van deze waarden, als alternatief voor autoritaire modellen die het internationaal recht en de mensenrechten schenden. Dit is ook een centraal thema in het uitbreidingsproces. De geloofwaardigheid van ons extern beleid hangt af van de stand van de rechtsstaat in de EU zelf.

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

In dit verslag worden voor elk van de vier pijlers belangrijke gemeenschappelijke kwesties en trends, specifieke problemen en positieve ontwikkelingen uiteengezet. Er worden voorbeelden gegeven die deze trends weerspiegelen 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<sup>9</sup>. Het verslag bevat ook specifieke aanbevelingen aan de lidstaten<sup>10</sup>.

### *Methodologie voor het verslag over de rechtsstaat en de bijbehorende aanbevelingen*

De beoordeling in de landenhoofdstukken is uitgevoerd conform de reikwijdte en methodologie zoals bijgewerkt na besprekingen met de lidstaten<sup>11</sup>. De landenhoofdstukken zijn gestoeld op een kwalitatieve, zelfstandig door de Commissie verrichte beoordeling, waarbij een synthese is gemaakt van belangrijke ontwikkelingen sinds juli 2021. 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 gebieden waar zich

<sup>6</sup> De Commissie zal in 2022 maatregelen voorstellen om de rol en onafhankelijkheid van organen voor gelijke behandeling te versterken.

<sup>7</sup> Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, PB L 4331 van 22.12.2020, blz. 1.

<sup>8</sup> Publicatie gepland voor december 2022.

<sup>9</sup> De landenhoofdstukken zijn [hier](#) te vinden.

<sup>10</sup> In diverse voetnoten in dit verslag wordt naar de aanbevelingen verwezen. De aanbevelingen zijn ook opgenomen in de bijlage en in de afzonderlijke landenhoofdstukken.

<sup>11</sup> De methodologie is bijgewerkt na besprekingen met de lidstaten, met name om het gebruik van bronnen voor de beoordeling nader te specificeren en om rekening te houden met de opnemingen van aanbevelingen in het verslag. De methodologie is [hier](#) te vinden.

belangrijke ontwikkelingen hebben voorgedaan, of waar in het vorige verslag grote problemen zijn vastgesteld die tijdens de verslagperiode nog niet waren opgelost.

In lijn met het preventieve karakter van het verslag zijn de aanbevelingen 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<sup>12</sup>.

Bij de opstelling van de aanbevelingen in dit verslag zijn de volgende beginselen in acht genomen:

- Voor alle lidstaten zijn landspecifieke aanbevelingen geformuleerd, met volledige inachtneming van de beginselen van gelijke behandeling en evenredigheid.
- De aanbevelingen zijn opgenomen in het verslag en zijn gebaseerd op een diepgaande beoordeling in de landenhoofdstukken. Daarbij zijn objectieve criteria toegepast die zijn afgeleid van het EU-recht of Europese en internationale normen.
- De aanbevelingen staan in verhouding tot de vastgestelde uitdagingen. Ze moedigen ook positieve hervormingsinspanningen aan.
- De aanbevelingen zijn voldoende specifiek om de lidstaten in staat te stellen een concrete en uitvoerbare follow-up te geven, waar nodig rekening houdend met de nationale bevoegdheden, rechtsstelsels en institutionele context.
- Bij het opstellen van de aanbevelingen heeft de Commissie bijzondere aandacht besteed aan de samenhang en synergieën met andere processen, zoals het Europees Semester, de verordening inzake conditionaliteit en de nationale plannen voor herstel en veerkracht<sup>13</sup>.
- In volgende edities van het verslag over de rechtsstaat zal worden beoordeeld welk gevolg aan de aanbevelingen is gegeven.

Het verslag is het resultaat van nauwe samenwerking met de lidstaten en is gebaseerd op een breed scala aan nationale, internationale en andere bronnen<sup>14</sup>. Alle lidstaten werden uitgenodigd om aan het proces deel te nemen, schriftelijke bijdragen in te dienen<sup>15</sup> en deel te nemen aan specifieke landenbezoeken tussen februari en april 2022<sup>16</sup>. Daarnaast heeft een gerichte raadpleging van belanghebbenden waardevolle horizontale en landspecifieke bijdragen opgeleverd<sup>17</sup>. Tevens heeft de Raad van Europa een overzicht gegeven van zijn recente adviezen en verslagen ten aanzien van de EU-lidstaten<sup>18</sup>. 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.

<sup>12</sup> De aanbevelingen doen geen afbreuk aan procedures die de Commissie kan inleiden op grond van andere rechtsinstrumenten, zoals inbreukprocedures of de verordening inzake conditionaliteit.

<sup>13</sup> Waar van toepassing worden de aanbevelingen voorafgegaan door het standpunt van de Commissie in het kader van deze procedures met betrekking tot de betrokken lidstaat.

<sup>14</sup> Tot de bronnen voor het jaarlijkse verslag over de rechtsstaat behoren met name 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. De bronnen bieden slechts input voor de beoordeling van de Commissie, zonder als zodanig het standpunt van de Commissie weer te geven.

<sup>15</sup> [Verslag over de rechtsstaat 2022 — bijdragen van de lidstaten.](#)

<sup>16</sup> Informatie over de landenbezoeken is te vinden in de landenhoofdstukken. Tijdens deze landenbezoeken heeft de Commissie besprekingen gevoerd met de nationale autoriteiten van de lidstaten, waaronder justitiële en onafhankelijke instanties en rechtshandavingsinstanties, en met belanghebbenden, zoals journalistenverenigingen en het maatschappelijk middenveld.

<sup>17</sup> De raadpleging vond plaats tussen december 2021 en januari 2022. [Verslag over de rechtsstaat 2022 — gerichte raadpleging van belanghebbenden.](#)

<sup>18</sup> [Verslag over de rechtsstaat 2022 — bijdragen van de Raad van Europa.](#)

## 2.1 Justitiële stelsels

Onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie zijn essentiële parameters voor een doeltreffend justitieel stelsel. Doeltreffende justitiële stelsels zijn van cruciaal belang voor de toepassing en handhaving van het EU-recht en de bescherming van de rechtsstaat. Onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is essentieel voor het eerlijke verloop van gerechtelijke procedures. Het 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<sup>19</sup>. De onafhankelijkheid van rechters en rechtbanken waarborgt dat de aan het EU-recht ontleende rechten van individuen worden beschermd en dat de in artikel 2 VEU verankerde waarden die de lidstaten gemeen hebben, met name van de rechtsstaat, worden behouden<sup>20</sup>. 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 Europese Unie (HvJ-EU)<sup>21</sup> volledig in acht nemen.

### *Perceptie van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in de EU*

Volgens het EU-scorebord voor justitie 2022 en Eurobarometer-enquêtes van 2022<sup>22</sup> ging de perceptie van de onafhankelijkheid onder bedrijven in ongeveer twee derde van de lidstaten erop vooruit sinds 2021. Bij het grote publiek wijzen enquêtes echter op een verslechterde perceptie van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in meer dan de helft van de lidstaten. Er was weinig verandering in de relatieve perceptie tussen de lidstaten. In Finland, Denemarken, Oostenrijk, Luxemburg, Nederland en Duitsland blijft de perceptie van onafhankelijkheid bij het grote publiek bijzonder hoog (meer dan 75 %), terwijl deze in Slowakije, Polen en Kroatië zeer laag blijft (minder dan 30 %).

### *Raden voor de rechtspraak en procedures voor rechterlijke benoemingen als belangrijke waarborgen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht*

Volgens jurisprudentie van het HvJ-EU kunnen raden voor de rechtspraak bijzonder belangrijke waarborgen bieden voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht<sup>23</sup>. Ze kunnen fungeren als buffer tussen de rechterlijke macht en de andere machten op gebieden zoals de benoeming en de loopbaan van rechters of magistraten, en spelen een rol bij het beheer van het justitieel stelsel. In het kader van 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<sup>24</sup>. De raden voor de rechtspraak hebben ook voldoende middelen nodig om doeltreffend te kunnen functioneren en hun mandaat te kunnen vervullen.

In een aantal lidstaten zijn wetgevingsinitiatieven genomen om de onafhankelijkheid van de raden voor de rechtspraak te versterken. In [Luxemburg](#) zijn wetswijzigingen ingediend om de samenstelling van de toekomstige Raad voor de Rechtspraak in overeenstemming te brengen met de Europese normen. De wijzigingen hebben betrekking op de bevoegdheden van de

<sup>19</sup> [EU-Handvest van de grondrechten](#).

<sup>20</sup> HvJ-EU, arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punten 44 en 58.

<sup>21</sup> Een verwijzing naar de belangrijkste arresten sinds het laatste verslag is te vinden in punt 4.

<sup>22</sup> Grafieken 50 en 52 van het EU-scorebord voor justitie 2022.

<sup>23</sup> Het HvJ-EU heeft erkend dat een raad voor de rechtspraak waarborgen kan bieden voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, op voorwaarde dat die instantie voldoende onafhankelijk is van de uitvoerende en de wetgevende macht en van het orgaan waaraan het advies uitbrengt. Zie bv. arrest van 2 maart 2021, AB e.a. (Benaming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep), C-824/18, punten 123-125 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

<sup>24</sup> Zie met name Aanbeveling CM/Rec(2010)12 van de Raad van Europa.

Raad voor de Rechtspraak met betrekking tot het beheer van de loopbaan van magistraten en op de invoering van een nieuwe tuchtregeling. In [Kroatië](#) versterken recente wijzigingen de rol van de twee raden bij de selectie van rechters en openbaar aanklagers. In [Italië](#) is onlangs een nieuwe wet tot hervorming van het justitieel stelsel aangenomen, die betrekking heeft op de oprichting en werking van de Hoge Raad voor de Rechtspraak, met inbegrip van de wijze waarop de leden worden gekozen. Op [Cyprus](#) heeft het parlement onlangs hervormingen goedgekeurd met betrekking tot de samenstelling van de Raad voor de Rechtspraak. In [Nederland](#) zijn mogelijke wijzigingen van de samenstelling en de benoeming van de Raad voor de Rechtspraak gepland. Een onderzoekscommissie van alle partijen in [Zweden](#) onderzoekt sinds 2020 hoe de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht kan worden versterkt en zal naar verwachting in februari 2023 verslag uitbrengen.

De ontwikkelingen rond de nationale raden voor de rechtspraak zijn in verschillende lidstaten een belangrijke kwestie. In [Spanje](#) blijft bezorgdheid bestaan over vertragingen bij de vervanging van de Raad voor de Rechtspraak en is opnieuw opgeroepen om het benoemingssysteem van de raad te wijzigen. In [Bulgarije](#) is er steeds meer bezorgdheid over de werking van de Hoge Raad van Justitie en de noodzaak om de samenstelling aan te pakken. In [Ierland](#) geeft de voorgestelde samenstelling van de beoogde Commissie voor Rechterlijke Benoemingen aanleiding tot enige bezorgdheid. In [Slowakije](#) heeft de Raad voor de Rechterlijke Macht naar aanleiding van de grondwets hervorming nieuwe taken op zich genomen, maar blijft bezorgdheid bestaan over de ontslagregeling voor de leden van de raad. In [Portugal](#) is het wetgevingskader voor de Hoge Raad voor Bestuurs- en Fiscale Rechtbanken al sinds 2004 in behandeling en zijn nieuwe maatregelen genomen om kwesties in verband met de toewijzing van zaken binnen rechtbanken aan te pakken<sup>25</sup>.

In andere lidstaten zijn structurele of systemische problemen niet aangepakt. In [Polen](#) blijven de ernstige punten van zorg over de onafhankelijkheid van de nationale raad voor de rechtspraak onopgelost, hoewel deze aan de orde zijn gesteld in een aantal arresten van het HvJ-EU en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Daarin worden de door de Commissie in het kader van de procedure van artikel 7, lid 1, VEU vastgestelde problemen bevestigd. Deze punten van zorg komen ook tot uiting in de bredere landspecifieke aanbeveling in het kader van het Europees Semester om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen. In [Hongarije](#) ondervindt de Nationale Raad voor de Rechtspraak nog steeds moeilijkheden om een tegenwicht te bieden aan de bevoegdheden van de voorzitter van het Nationaal Bureau voor Justitie wat betreft het beheer van de rechtbanken. Er is ook nog geen gevolg gegeven aan de landspecifieke aanbeveling in het kader van het Europees Semester om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te versterken en aan de daarmee samenhangende punten van zorg die in het kader van de procedure van artikel 7, lid 1, VEU aan de orde zijn gesteld<sup>26</sup>.

De manier waarop rechters worden benoemd, kan een grote invloed hebben op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en op de publieke perceptie van die 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 worden vermeden over mogelijke beïnvloeding van de betrokken rechters door externe factoren en over hun onpartijdigheid als rechter<sup>27</sup>.

Sinds het laatste verslag zijn sommige lidstaten de procedures voor de benoeming van rechters beginnen te verbeteren. In [Ierland](#) beperkt het nieuwe wetsontwerp inzake

---

<sup>25</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Bulgarije, Ierland, Spanje, Italië, Cyprus, Luxemburg, Portugal, Slowakije en Zweden.

<sup>26</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Hongarije.

<sup>27</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 2 maart 2021, AB e.a. (Benaming van rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep), C-824/18, punten 117, 119 en 123 en aldaar aangehaalde rechtspraak. De betrokkenheid van onafhankelijke organen, zoals raden voor de rechtspraak, bij een benoemingsprocedure voor rechters kan in beginsel ertoe bijdragen dat deze procedure objectiever wordt, mits een dergelijk orgaan zelf voldoende onafhankelijk is van de wetgevende en de uitvoerende macht (zie arresten van 15 juli 2021, Commissie/Polen, C-791/19, punten 98-108; van 20 april 2021, Republika/I-Prim Ministru, C-896/19, punt 66; van 2 maart 2021, AB e.a. (Benaming 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).

rechterlijke benoemingen de discretionaire bevoegdheid van de regering in de procedure. In [Kroatië](#) is de procedure voor de benoeming van de voorzitter van het Hooggerechtshof voltooid en is de selectieprocedure gewijzigd om een mogelijke impasse in de toekomst te voorkomen. In [Tsjechië](#) is de wetgeving gewijzigd met als doel een transparant en uniform systeem voor de aanwerving en selectie van rechters en voorzitters van rechtbanken op te zetten. Op [Cyprus](#) heeft het parlement onlangs gestemd over de hervorming van de benoemingsprocedures voor rechters en voorzitters van het voorgestelde nieuwe Opperste Grondwettelijk Hof en Hooggerechtshof. In [Nederland](#) worden verschillende wijzigingen ter verdere versterking van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht overwogen, onder meer met betrekking tot de benoeming van rechters van de Hoge Raad.

In andere lidstaten waar stappen zijn ondernomen om deze procedures te verbeteren, blijven er problemen bestaan, met name wat betreft benoemingen in hogere rechtbanken en van voorzitters van rechtbanken. In [Malta](#) zijn stappen ondernomen om de benoeming van de opperrechter te depolitiseren, maar de rechterlijke macht wordt daar nog steeds niet bij betrokken. In [Griekenland](#) blijven er punten van zorg bestaan over de benoemingsprocedure voor de hoogste functies van rechters en aanklagers, onder meer in verband met het gebrek aan betrokkenheid van de rechterlijke macht bij het selectieproces. In [Oostenrijk](#) is een hervorming van de benoemingsprocedure voor de voorzitter en vicevoorzitter van het Hooggerechtshof aangekondigd om het gebrek aan betrokkenheid van de rechterlijke macht bij de procedure aan te pakken. De beperkte betrokkenheid van de rechterlijke macht bij de benoeming van voorzitters en vicevoorzitters van administratieve rechtbanken blijft echter zorgwekkend<sup>28</sup>.

Benoemingsprocedures voor hoge justitiële functies blijven een belangrijke kwestie. In [Litouwen](#) is de benoeming van de voorzitter van het Hooggerechtshof sinds september 2019 hangende. De wet voorziet niet in een termijn voor de selectieprocedure en verleent de president van de republiek discretionaire bevoegdheid met betrekking tot de timing van selectieprocedures voor het Hooggerechtshof. In [Letland](#) werd de afwijzing door het parlement van een kandidaat voor de functie van rechter bij het Hooggerechtshof gekenmerkt door controverses over mogelijke ongepaste politieke beïnvloeding. In [Polen](#) zijn specifieke benoemingen bij het Hooggerechtshof het voorwerp van belangrijke arresten van het HvJ-EU en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. In [Hongarije](#) bestaat met name bezorgdheid over de mogelijkheid van discretionaire beslissingen inzake rechterlijke benoemingen en bevorderingen, onder meer met betrekking tot de verkiezing van de voorzitter van het Hooggerechtshof, de toewijzing van zaken en de betaling van bonussen. In [Bulgarije](#) brengt het gebrek aan regelmatige selectieprocedures voor rechters in hogere functies, in combinatie met een veelvuldig gebruik van detacheringen, risico's voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht met zich mee<sup>29</sup>.

*Autonomie en onafhankelijkheid van het Openbaar Ministerie als essentiële elementen voor de goede werking van het strafrechtstelsel*

Hoewel er in de EU niet één enkel model bestaat voor de institutionele opzet van openbare ministeries zijn institutionele waarborgen altijd nodig om ervoor te zorgen dat de gerechtelijke vervolging voldoende onafhankelijk is en dat zij, vrij van politieke druk, doeltreffende en onpartijdige onderzoeken kan uitvoeren en zaken voor het gerecht kan brengen. Dit is niet alleen essentieel voor het nationale strafrecht en het strafrecht van de EU, maar ook voor vele andere belangrijke kwesties, zoals de bescherming van de financiële belangen van de EU en de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen in de digitale omgeving.

Verscheidene lidstaten zijn begonnen met hervormingen om hun Openbaar Ministerie onafhankelijker te maken. In [Oostenrijk](#) wordt verder gewerkt aan een hervorming van het Openbaar Ministerie, teneinde de onafhankelijkheid ervan te versterken. In [Tsjechië](#) wordt een hervorming voorbereid met het oog op een vaste ambtstermijn voor de procureur-generaal en andere hoofdaanklagers en duidelijke voorwaarden voor hun ontslag. In [Bulgarije](#) heeft de regering zich in het kader van het herstel- en veerkrachtplan ertoe verbonden een doeltreffend mechanisme in te stellen voor de verantwoordingsplicht en strafrechtelijke aansprakelijkheid van de procureur-generaal en zijn/haar plaatsvervangers, alsook een

<sup>28</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Griekenland, Cyprus, Malta en Oostenrijk.

<sup>29</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Bulgarije, Letland, Litouwen en Hongarije.

rechterlijke toetsing van beslissingen van het Openbaar Ministerie om geen onderzoek in te stellen. In [Spanje](#) zijn wetswijzigingen aangenomen met het oog op meer transparantie in de betrekkingen tussen de regering en de procureur-generaal, maar blijft bezorgdheid bestaan over het samenvallen van de ambtstermijn van de procureur-generaal en die van de regering. In [Slowakije](#) bereidt het Ministerie van Justitie een wijziging voor ter beperking van de bevoegdheid van de procureur-generaal om vervolgingsbesluiten in individuele zaken nietig te verklaren, nadat bezorgdheid was ontstaan over de beëindiging van verschillende corruptiezaken op hoog niveau<sup>30</sup>.

In sommige lidstaten bestaat echter bezorgdheid over de onafhankelijkheid en autonomie van het Openbaar Ministerie. In [Slovenië](#) is bezorgdheid geuit over de bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken om in individuele gevallen instructies te geven aan de politie en de gevolgen daarvan voor de onafhankelijkheid van aanklagers. In [Polen](#) blijft er bezorgdheid bestaan over de werking van het Openbaar Ministerie, aangezien de functie van minister van Justitie en die van procureur-generaal wordt uitgeoefend door dezelfde persoon. Poolse rechtbanken hebben ook hun bezorgdheid geuit dat de detachering van aanklagers kan worden beschouwd als een vorm van demotie en discriminatie. In [Hongarije](#) zijn de ontslagregels voor de procureur-generaal gewijzigd, maar is nog niet ingegaan op de aanbeveling van de Greco om ervoor te zorgen dat de procureur-generaal na het verstrijken van zijn of haar mandaat het ambt niet kan blijven bekleden, en is het gebrek aan verantwoordingsplicht voor het niet openen of het afsluiten van onderzoeken een punt van zorg<sup>31</sup>.

#### *Tuchtrechtelijke kaders en verantwoordingsplicht voor rechters en aanklagers*

Het HvJ-EU heeft verdere jurisprudentie ontwikkeld inzake essentiële waarborgen om ervoor te zorgen dat het tuchtrechtelijk kader niet kan worden gebruikt als instrument om politieke controle uit te oefenen op rechterlijke beslissingen<sup>32</sup>. Deze waarborgen omvatten onder meer duidelijke regels die bepalen welke gedragingen kunnen worden gekwalificeerd als een tuchtrechtelijk vergrijp en welke sancties van toepassing zijn. Tuchtprocedures moeten voorzien in de tussenkomst van een onafhankelijke instantie en moeten de in de artikelen 47 en 48 van het Handvest vastgelegde rechten, met name de rechten van de verdediging, volledig waarborgen. Ten slotte moeten er regels zijn op grond waarvan beslissingen van tuchtrechtelijke instanties voor de rechter kunnen worden aangevochten<sup>33</sup>.

Sommige lidstaten voeren hervormingen door om de waarborgen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in tuchtprocedures te versterken. In [Spanje](#) is een nieuwe tuchtregeling voor aanklagers ingesteld. In [Slovenië](#) wordt op initiatief van de rechterlijke macht gewerkt aan wijzigingen om het tuchtrechtelijke kader te verbeteren. In [België](#) zijn standaardformulieren ingevoerd voor de rapportage over tuchtmaatregelen tegen rechters en openbare aanklagers. In de loop van 2022 komt de Hoge Raad voor Justitie met een eerste geconsolideerd verslag over tuchtprocedures.

In andere lidstaten blijft de vrees bestaan dat tuchtprocedures worden gebruikt om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in te perken. [Polen](#) heeft zich in zijn herstel- en veerkrachtplan ertoe verbonden de tuchtregeling voor rechters te hervormen, de tuchtkamer van het Hoogerechtshof te ontmantelen en te voorzien in beroepsmogelijkheden voor

---

<sup>30</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Tsjechië, Spanje, Oostenrijk en Slowakije. Bulgarije heeft in zijn herstel- en veerkrachtplan een relevante mijlpaal opgenomen.

<sup>31</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Polen.

<sup>32</sup> Het Hof heeft dit beginsel onlangs in herinnering gebracht in zaken met betrekking tot de tuchtkamer van het Poolse Hoogerechtshof (arrest van 15 juli 2021, Europese Commissie/Republiek Polen, C-791/19) en de Roemeense gerechtelijke inspectie (arrest van 18 mei 2021, Asociația “Forumul Judecătorilor din România” e.a./Inspekția Judiciară e.a., gevoegde zaken C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19).

<sup>33</sup> Arrest van het HvJ-EU van 25 juli 2018, LM, C-216/18 PPU, punt 67.

rechters die worden getroffen door beslissingen van die kamer<sup>34</sup>. Het plan beoogt bepaalde aspecten van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te versterken. Intussen is de tuchtkamer, in weerwil van arresten van het Hof van Justitie, beslissingen blijven nemen ten aanzien van rechters, die in sommige gevallen werden geschorst. In [Roemenië](#) bleven de toepassing van disciplinaire sancties en de rol van de gerechtelijke inspectie zorgen baren, maar wordt in het kader van de ontwerpwetgeving in voorbereiding verwacht dat de tuchtregeling zal worden hervormd. Ook voor andere verantwoordingsmechanismen zijn garanties nodig. In [Kroatië](#) is bezorgdheid ontstaan over nieuwe wetten op grond waarvan het nationale veiligheidsagentschap periodieke veiligheidsonderzoeken moet verrichten ten aanzien van rechters en openbare aanklagers. In [Slowakije](#) blijft er bezorgdheid bestaan over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechters voor zogenaamd rechtsmisbruik. In [Slovenië](#) bevatten de regels inzake parlementaire onderzoeken geen waarborgen voor de onafhankelijkheid van rechters en openbare aanklagers<sup>35</sup>.

### *Investeren in de kwaliteit en efficiëntie van justitie*

In een efficiënt justitieel stelsel worden de werkbelasting en de achterstand bij de behandeling van zaken goed beheerd en worden beslissingen genomen zonder onnodig uitstel. Hoewel er tussen en binnen de lidstaten veel verschillen zijn, afhankelijk van het soort procedures (bv. civiel- en handelsrechtelijke, strafrechtelijke, administratieve) en gerechtelijke instanties, ondermijnen buitensporig lange procedures en grote achterstanden het vertrouwen van burgers en bedrijven in de nationale justitiële stelsels en de doeltreffendheid van de strijd tegen corruptie (zie ook punt 2.2). Toereikende personele en financiële middelen zijn essentiële voorwaarden voor de kwaliteit en efficiëntie van een justitieel stelsel. Een aantal lidstaten heeft dit erkend door in hun nationale herstel- en veerkrachtplannen extra middelen toe te wijzen voor het versterken van de veerkracht van hun justitiële stelsels en door te investeren in de digitalisering van justitie.

Investeren in personele en financiële middelen en digitalisering van het justitieel stelsel zijn van essentieel belang om de bredere efficiëntieproblemen in een aantal lidstaten aan te pakken. In [Kroatië](#), [Cyprus](#), [Malta](#) en [Portugal](#) worden initiatieven ontplooid om de reeds lang bestaande uitdagingen in verband met de efficiëntie van het justitieel stelsel aan te pakken, waaronder de lange gerechtelijke procedures. In [Italië](#) zijn uitgebreide hervormingen van het burgerlijk recht en het strafrecht doorgevoerd om de kwaliteit en de efficiëntie van het justitieel stelsel te verbeteren, onder meer op het gebied van achterstanden en de duur van de procedures. In [Griekenland](#) is onlangs nieuwe wetgeving inzake de organisatie van de rechtbanken en de status van rechters aangenomen om de uitdagingen op het gebied van de efficiëntie en de kwaliteit van de rechtspleging aan te pakken. In [Hongarije](#) is een nieuwe wet inzake geldelijke compensatie bij vertraging in civiele procedures in werking getreden, die voorziet in een schadevergoeding in geval van een schending van het grondrecht dat een civiele procedure binnen een redelijke termijn moet worden voltooid. In [Ierland](#) is een wetsontwerp ingediend tot vaststelling van een compensatieregeling in geval van buitensporig lange gerechtelijke procedures.

Om de veerkracht van het justitieel stelsel op lange termijn te waarborgen moet er onder meer voor worden gezorgd dat juridische beroepen aantrekkelijk zijn, onder meer door een passende beloning, en dat het aantal openstaande vacatures voor rechters, openbare aanklagers en rechtbankmedewerkers tot een minimum wordt beperkt. In [België](#) zijn inspanningen geleverd om meer middelen toe te wijzen aan justitie. In [Duitsland](#) is een verlenging van het “Pact voor de rechtsstaat” aangekondigd met het oog op extra middelen voor het justitieel apparaat en digitalisering. Er blijven echter uitdagingen op langere termijn bestaan met betrekking tot aanwervingen en de bezoldiging van rechters. In [Portugal](#) en [Frankrijk](#) zet de regering stappen om het tekort aan personele middelen voor justitie aan te pakken, hoewel er nog steeds problemen zijn. In [Slovenië](#) heeft de regering, zonder overleg met de gerechtelijke autoriteiten, het eerder overeengekomen budget voor de rechtbanken, de

<sup>34</sup> In juni 2022 is een aantal wetswijzigingen aangenomen.

<sup>35</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Kroatië, Portugal, Roemenië, Slovenië en Slowakije. Tegen Polen is een inbreukprocedure ingeleid met betrekking tot de tuchtregeling voor rechters. Een mijlpaal ter zake is opgenomen in het nationale herstel- en veerkrachtplan.

Raad voor de Rechtspraak en het Openbaar Ministerie verlaagd, en heeft de Raad voor de Rechtspraak procedures ingeleid voor de grondwettelijke toetsing van de bezoldiging van rechters. In [Denemarken](#) blijven de beperkte uitgaven voor het rechtswezen in verhouding tot het bbp en het lage aantal rechters een probleem op langere termijn, met name met het oog op een efficiënte behandeling van zaken<sup>36</sup>.

Veel lidstaten blijven initiatieven nemen voor een verdere digitalisering van justitie, vaak op basis van de ervaringen met de coronapandemie. Het is belangrijk ervoor te zorgen dat digitale instrumenten in de praktijk doeltreffend zijn. In [België](#), [Bulgarije](#) en [Malta](#) blijven er problemen bestaan, maar de respectieve herstel- en veerkrachtplannen beloven verbeteringen. In [Italië](#) wordt verder werk gemaakt van de digitalisering bij de civiele rechtbanken, maar voor de strafrechtbanken en het Openbaar Ministerie blijven er uitdagingen bestaan. In de volgende lidstaten lopen projecten om de digitalisering van justitie verder te verbeteren: [Zweden](#), [Nederland](#), [Letland](#), [Portugal](#), [Estland](#), [Denemarken](#), [Oostenrijk](#), [Roemenië](#), [Slovenië](#), [Spanje](#) en [Finland](#)<sup>37</sup>.

### *Het belang van advocaten voor op de rechtsstaat gebaseerde justitiële stelsels*

Advocaten en hun beroepsverenigingen spelen een fundamentele rol bij het versterken van de rechtsstaat en het waarborgen van de bescherming van de grondrechten, waaronder het recht op een eerlijk proces. Sommige lidstaten hebben de toegang tot een advocaat vergemakkelijkt. In [Letland](#) heeft het Hooggerechtshof bevestigd dat de deelname van advocaten aan gerechtelijke procedures essentieel is om het recht op een eerlijk proces te waarborgen en heeft het zich uitgesproken voor het recht op toegang tot informatie zodat advocaten hun werk kunnen doen. In [Luxemburg](#) hebben het Ministerie van Justitie en de orde van advocaten gezamenlijk wetgeving ontwikkeld om rechtsbijstand toegankelijker te maken. In [Litouwen](#) wordt een hervorming van het rechtsbijstandsstelsel voorbereid. In [Ierland](#) blijven hoge proceskosten en tekortkomingen binnen het rechtsbijstandsstelsel aanleiding geven tot bezorgdheid, maar er wordt getracht die problemen te verhelpen<sup>38</sup>.

Voor de vrije uitoefening van juridische beroepen is het essentieel dat de vertrouwelijkheid van de relatie met cliënten wordt geëerbiedigd. De Raad van Europa heeft in zijn aanbevelingen duidelijk gemaakt dat uitzonderingen op het beginsel van het beroepsgeheim verenigbaar moeten zijn met de beginselen van de rechtsstaat. Met betrekking tot [Litouwen](#) is een zaak over de eerbiediging van het beroepsgeheim van advocaten aanhangig bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

## **2.2 Kader voor corruptiebestrijding**

Corruptie is schadelijk voor de rechtsstaat en voor het vertrouwen van burgers en bedrijven in overheidsinstellingen. Een integrale benadering van corruptiebestrijding moet gebaseerd zijn op een combinatie van preventie en repressie. Dit vereist een robuust juridisch en institutioneel kader, voldoende bestuurlijke en justitiële capaciteit, en de politieke wil om de naleving af te dwingen, met inbegrip van doeltreffend onderzoek en doeltreffende vervolging. Wat preventie betreft, zijn betrouwbare en doeltreffende integriteitsbevorderende maatregelen nodig, zoals het voorkomen en aanpakken van belangenconflicten, het waarborgen van de transparantie van lobbyactiviteiten, systemen voor openbaarmaking van vermogens en belangen, een doeltreffende bescherming van klokkenluiders en een transparante partijfinanciering.

<sup>36</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en Malta.

<sup>37</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Frankrijk, Italië, Nederland en Finland.

<sup>38</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Ierland, Litouwen en Luxemburg.

## *Corruptieperceptie in de EU*

Uit de resultaten van de corruptieperceptie-index (CPI)<sup>39</sup> blijkt dat tien lidstaten in de top twintig staan van de landen die wereldwijd worden gezien als het minst corrupt. In het algemeen haalt de EU een goede gemiddelde score, die iets hoger ligt dan vorig jaar<sup>40</sup>. Sommige lidstaten halen een betere score dan in voorgaande jaren, terwijl andere aanzienlijk lager blijven scoren dan de andere EU-lidstaten.

Uit de Eurobarometers over corruptie uit 2022<sup>41</sup> blijkt dat corruptie de EU-burgers en bedrijven in de EU ernstige zorgen blijft baren. Bijna zeven op de tien Europeanen (68 %) zijn van mening dat corruptie wijdverbreid is in hun land en meer dan vier op de tien Europeanen (41 %) denken dat de corruptie in hun land is toegenomen. Slechts 31 % van de respondenten is van mening dat de inspanningen van de overheid om corruptie te bestrijden doeltreffend zijn. Daarnaast denkt meer dan zes op de tien Europese bedrijven (63 %) dat corruptie in hun land wijdverbreid is en vindt een meerderheid van de bedrijven (51 %) 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*

De lidstaten zijn op grond van het internationaal recht verplicht een doeltreffend en gecoördineerd anticorruptiebeleid te voeren<sup>42</sup>. De meest gebruikelijke manier om dit te verwezenlijken is het opzetten en uitvoeren van een nationale strategie voor corruptiebestrijding<sup>43</sup>. Dergelijke strategieën zijn op zich niet verplicht, maar zijn wel belangrijk om politieke toezeggingen om te zetten in concrete maatregelen, om wetgevings- of institutionele lacunes op coherente, omvattende en gecoördineerde wijze aan te pakken en om de inspanningen op het gebied van corruptiebestrijding af te stemmen op een veranderende omgeving<sup>44</sup>. Bijna alle lidstaten beschikken momenteel over nationale strategieën voor corruptiebestrijding, die ze regelmatig evalueren en herzien. Sinds juli 2021 hebben [Kroatië](#), [Roemenië](#), [Griekenland](#), [Litouwen](#) en [Malta](#) strategieën en bijbehorende actieplannen herzien of aangenomen, terwijl in [Duitsland](#), [Tsjechië](#), [Italië](#) en [Letland](#) het herzieningsproces lopende is. Het uitvoeringsproces heeft in sommige lidstaten tot belangrijke hervormingsvoorstellen geleid. In [Portugal](#) is een wetgevingspakket aangenomen ter bestrijding en voorkoming van corruptie in de publieke en de particuliere sector, en in [Finland](#) wordt de strafwetgeving ter bestrijding van corruptie momenteel herzien<sup>45</sup>.

<sup>39</sup> Jaarlijks gepubliceerd door Transparency International: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

<sup>40</sup> Net als vorig jaar scoren zes lidstaten (Denemarken, Finland, Zweden, Nederland, Luxemburg en Duitsland) minstens 80/100 op de index, terwijl nog eens vijf lidstaten (Oostenrijk, Estland, Ierland, België en Frankrijk) een score van meer dan 72/100 halen.

<sup>41</sup> Speciale Eurobarometer 523 over corruptie (2022) en Flash Eurobarometer 507 over de houding van het bedrijfsleven ten aanzien van corruptie in de EU (2022). De Eurobarometer-gegevens over de houding van het bedrijfsleven ten opzichte van corruptie worden om de twee jaar geactualiseerd. De Eurobarometer-gegevens over de corruptieperceptie en de ervaringen van burgers en bedrijven, zoals vermeld in het vorige verslag, worden om de twee jaar geactualiseerd. De vorige gegevensreeksen zijn afkomstig van de speciale Eurobarometer 502 (2020) en de Flash Eurobarometer 482 (2019).

<sup>42</sup> Het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie verplicht 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.

<sup>43</sup> Zie ook [de verklaring van Kuala Lumpur over strategieën inzake corruptiebestrijding](#).

<sup>44</sup> Zoals reeds vermeld in het verslag van vorig jaar, zijn belangrijke elementen om ervoor te zorgen dat dergelijke strategieën doeltreffend worden uitgevoerd en tastbare resultaten opleveren: duidelijke en meetbare doelstellingen, toereikende middelen, gerichte steun en toezicht op de uitvoering, regelmatige evaluaties en welomschreven verantwoordelijkheden voor gespecialiseerde instellingen, en een sterke betrokkenheid van de relevante belanghebbenden (COM(2021) 700 final, blz. 11).

<sup>45</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Letland, Litouwen, Portugal, Slovenië en Finland.

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

De lidstaten beschikken over uitgebreide wetgeving die hun strafrechtstelsel voorziet van instrumenten om corruptie te bestrijden. In verscheidene lidstaten zijn de inspanningen voortgezet om lacunes in de wetgeving op te vullen en de bestaande kaders in overeenstemming te brengen met de internationale normen inzake corruptiebestrijding<sup>46</sup> en het EU-recht<sup>47</sup>. [Polen](#) heeft de strafrechtelijke sancties voor corruptie in het openbare leven verzaamd en [Griekenland](#) heeft de definitie van actieve en passieve omkoping verduidelijkt. In andere lidstaten zijn besprekingen aan de gang over hervormingen van het materieel strafrecht of het strafprocesrecht. [Finland](#) is van plan ongeoorloofde beïnvloeding strafbaar te stellen, en [Slowakije](#) wil de definitie van omkoping in zijn nationale wetgeving verruimen. [Duitsland](#) heeft zich ertoe verbonden de strafrechtelijke sancties voor omkoping door parlementsliden aan te scherpen. In andere lidstaten blijft de wetgeving specifieke lacunes vertonen. Door tekortkomingen in de wettelijke definitie van buitenlandse omkoping in [Zweden](#) werd slechts in een beperkt aantal gevallen vervolging ingesteld of een definitief vonnis uitgesproken<sup>48</sup>.

Om corruptie tegen te gaan is een robuust rechtskader voor de bestrijding van corruptie nodig, dat doeltreffend moet worden uitgevoerd. De capaciteit van rechtshandavings-, vervolgings- en gerechtelijke instanties om strafrechtelijke bepalingen inzake corruptiebestrijding te handhaven, is essentieel om de strijd tegen corruptie doeltreffend te voeren. Deze instanties zijn afhankelijk van de hun verleende bevoegdheden en autonomie en van de specialisatie, analysecapaciteit en middelen waarover ze beschikken. Om deze autoriteiten in staat te stellen complexe financiële onderzoeken uit te voeren, is het ook van essentieel belang dat ze toegang hebben tot relevante informatie en dat registers aan elkaar worden gekoppeld. De mate van succes van onderzoeken en vervolgingen op het gebied van corruptiebestrijding is ook afhankelijk van de efficiëntie van de samenwerking tussen rechtshandavingsinstanties en andere instanties, zoals financiële-inlichtingeneenheden en belasting-, audit- en mededingingsautoriteiten.

Sommige lidstaten hebben structurele en organisatorische veranderingen doorgevoerd om de capaciteit van de corruptiebestrijdingsautoriteiten te vergroten, of overwogen dergelijke maatregelen te nemen. In [Denemarken](#) is een nieuwe nationale onderzoekseenheid opgericht met het oog op een betere aanpak van zware criminaliteit, met inbegrip van complexe corruptiezaken. [Bulgarije](#) plant hervormingen met het oog op de herstructurering van de Commissie voor Corruptiebestrijding, terwijl de gespecialiseerde justitiële autoriteiten zijn afgeschaft. Tegelijkertijd moet bij dergelijke hervormingen prioriteit worden gegeven aan doeltreffend onderzoek naar corruptie, met name in corruptiezaken op hoog niveau<sup>49</sup>.

Veel lidstaten hebben maatregelen genomen om de capaciteit van de vervolgingsinstanties die verantwoordelijk zijn voor corruptiebestrijding, te vergroten, bijvoorbeeld door te zorgen voor extra middelen ([Ierland](#), [Letland](#)) of extra opleiding ([Estland](#), [Spanje](#)). In veel lidstaten kampen aanklagers met een gebrek aan middelen, een probleem dat in sommige gevallen nog wordt verergerd door andere tekortkomingen. In [Roemenië](#) worden anciënniteitseisen beschouwd als een belemmering voor de aanwerving van gespecialiseerde aanklagers. In [Luxemburg](#) en [Portugal](#) heeft een gebrek aan middelen geleid tot vertragingen bij de

<sup>46</sup> In de eerste plaats het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie en het Burgerrechtelijk Verdrag inzake corruptie van de Raad van Europa, het OESO-Verdrag inzake bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale zakelijke transacties en het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie.

<sup>47</sup> De strijd tegen corruptie wordt in grote mate vergemakkelijkt dankzij EU-wetgeving die onder meer betrekking heeft op regels inzake de strafbaarstelling van corruptie, de bevrozing en confiscatie van vermogens, de bescherming van de financiële belangen van de EU, normen voor de bescherming van klokkenluiders, herziene antiwitwasregels, met name de invoering van registers van uiteindelijk begunstigen van ondernemingen, en verdere stappen om de uitwisseling van financiële informatie te bevorderen en financiële onderzoeken te versnellen.

<sup>48</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Finland en Zweden.

<sup>49</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Bulgarije.

vervolgving van misdrijven. In [Slowakije](#) zijn beschuldigingen geuit over het openen van corruptieonderzoeken om politieke redenen, wat negatieve gevolgen dreigt te hebben voor de samenwerking op het gebied van rechtshandhaving, voor de doeltreffendheid van de strijd tegen corruptie en voor het vertrouwen van het publiek in de integriteit van de instellingen. In [Slovenië](#) is bezorgdheid geuit over de operationele autonomie van de politie bij corruptieonderzoeken<sup>50</sup>.

*Wegnemen van belemmeringen voor strafrechtelijke onderzoeken, vervolgving en de toepassing van afschrikkende sancties voor corruptie*

Procedurele tekortkomingen kunnen het onderzoek naar en de vervolgving van corruptiezaken ernstig belemmeren en de doeltreffendheid van de corruptiebestrijding ondermijnen. Voorbeelden hiervan zijn al te omslachtige of onduidelijke bepalingen over het opheffen van onschendbaarheid, en korte verjaringstermijnen, waardoor complexe zaken mogelijk niet kunnen worden afgehandeld, met name in combinatie met andere factoren die de procedures verlengen. Dergelijke belemmeringen kunnen bijzonder schadelijk zijn in geval van complexe corruptiezaken op hoog niveau en kunnen een risico op straffeloosheid met zich meebrengen, waardoor de inspanningen op het gebied van corruptiebestrijding hun afschrikkende werking verliezen.

Sommige lidstaten hebben maatregelen ingevoerd om de belemmeringen voor een doeltreffend onderzoek en doeltreffende vervolgving weg te nemen. Nieuwe maatregelen in [Portugal](#) zijn erop gericht de doeltreffendheid van het gerechtelijk apparaat bij de behandeling van corruptiezaken te vergroten en het werk van het Openbaar Ministerie te bespoedigen, onder meer door de verjaringstermijn voor corruptiemisdrijven te verlengen. In [Litouwen](#) is het wetgevingskader gewijzigd om een breder gebruik van digitale instrumenten mogelijk te maken<sup>51</sup>.

Buitensporig lange strafrechtelijke procedures in corruptiezaken kunnen ertoe leiden dat zaken niet tijdig kunnen worden afgesloten. Dat bemoeilijkt de opbouw van een solide staat van dienst op het gebied van definitieve veroordelingen. In [Malta](#) zijn meer middelen toegewezen voor onderzoek en vervolgving in het algemeen, maar onderzoeken naar corruptiezaken op hoog niveau blijven er lang aanslepen. Resultaten in termen van definitieve veroordelingen zijn er nog niet. Ook in [Tsjechië](#) zijn vertragingen bij de vervolgving van corruptiezaken op hoog niveau aan de orde gesteld. In [Spanje](#) blijft de duur van corruptieonderzoeken en vervolgingen een punt van zorg, met name met betrekking tot complexe corruptiezaken op hoog niveau<sup>52</sup>.

In sommige lidstaten is bezorgdheid ontstaan over de onschendbaarheid van leden van de regering voor corruptiemisdrijven. [Kroatië](#) heeft onlangs wijzigingen aangenomen om de onschendbaarheid van regeringsleden voor corruptiemisdrijven op te heffen. In [Polen](#) bestaat bezorgdheid over het brede toepassingsgebied van het stelsel van onschendbaarheid voor hogere leidinggevenden die ook parlementslid zijn, en over bepalingen die leiden tot straffeloosheid voor overheidsfunctionarissen die zich schuldig maken aan ambtsmisbruik<sup>53</sup>.

Sommige lidstaten doen verdere inspanningen ter consolidatie van hun staat van dienst op het gebied van het onderzoek naar en de vervolgving en bestraffing van corruptie op hoog niveau<sup>54</sup>. In [Oostenrijk](#) worden onderzoeken naar politieke corruptie op hoog niveau onderworpen aan nauwlettend toezicht, onder meer door een parlementaire onderzoekscommissie. In [Roemenië](#) is de doeltreffendheid van het onderzoek naar en de bestraffing van corruptie op hoog niveau verder verbeterd, onder meer door de vooruitgang die is geboekt in zaken die om procedurele redenen al jaren aanhangig waren. In [Frankrijk](#)

---

<sup>50</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Cyprus, Italië, Frankrijk, Luxemburg, Roemenië, Slovenië en Slowakije.

<sup>51</sup> In het kader van het herstel- en veerkrachtplan.

<sup>52</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Tsjechië, Spanje en Malta. Een mijlpaal met betrekking tot het verminderen van de achterstand en kortere procedures is ook opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan van Kroatië.

<sup>53</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Polen.

<sup>54</sup> 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 vervolgving van corruptiemisdrijven. De beoordeling is gebaseerd op de door de lidstaten verstrekte gegevens.

zijn opnieuw tastbare resultaten geboekt in corruptiezaken op hoog niveau, ondanks problemen door beperkte middelen en structurele tekortkomingen.

In andere lidstaten moet nog een solide staat van dienst op het gebied van de aanpak van corruptiezaken op hoog niveau worden opgebouwd, onder meer door middel van efficiënte onderzoeken en vervolgingen en de toepassing van afschrikkende sancties middels 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 [Griekenland](#) is een beperkt aantal vervolgingen in verband met corruptie ingesteld, maar moet nog vooruitgang worden geboekt op het vlak van definitieve beslissingen. In [Hongarije](#) zijn enkele nieuwe corruptiezaken op hoog niveau geopend, maar het ontbreken van een solide staat van dienst op het gebied van onderzoeken, vervolgingen en definitieve veroordelingen met betrekking tot beschuldigingen van corruptie tegen hoge ambtenaren en mensen uit hun directe omgeving blijft een ernstig punt van zorg<sup>55</sup>.

#### *Versterking van de kaders voor corruptiepreventie en integriteit*

Transparant en verantwoordingsplichtig bestuur en integriteitskaders zijn essentieel om corruptie op alle niveaus van het openbaar bestuur en de overheid te voorkomen. De lidstaten hebben het afgelopen jaar verdere maatregelen genomen om de kaders voor corruptiepreventie en integriteit te versterken, onder meer door ethische normen te actualiseren, regels inzake openbaarmaking van vermogens en belangen, onverenigbaarheden en belangenconflicten beter te handhaven of te herzien, interne controlemechanismen te versterken en lobbywerk en draaideurconstructies te reguleren.

#### *Bevordering van integriteit in het openbare leven en voorkoming van belangenconflicten*

Belangenconflicten doen zich voor wanneer een overheidsfunctionaris privé- of beroepsbelangen heeft die de onpartijdige en objectieve uitoefening van zijn taken in gevaar kunnen brengen<sup>56</sup>. Om dergelijke belangenconflicten te voorkomen, beschikken de meeste lidstaten over maatregelen die gelden voor een brede reeks gekozen en benoemde overheidsfunctionarissen. Er zijn problemen vastgesteld in een aantal lidstaten, terwijl een aantal lidstaten maatregelen nemen om hun kaders te versterken. In [Spanje](#) is het Bureau voor Belangenconflicten een grotere rol gaan spelen door ethische richtsnoeren te verstrekken en opleidingsactiviteiten voor overheidsfunctionarissen aan te bieden. In [Slowakije](#) zijn besprekingen gaande over de oprichting van een Bureau voor de Bescherming van het Openbaar Belang, dat toezicht zou houden op de uitvoering van de nieuwe regels inzake belangenconflicten. In [Malta](#) zijn de integriteitsregels voor de openbare dienst, waaronder de politie, geactualiseerd. In [Nederland](#) wordt gewerkt aan het integriteitskader van de politie, waarbij nieuwe structuren worden opgezet. In [Roemenië](#) heeft een grotere nadruk op integriteit van de rechtshandhaving positieve resultaten opgeleverd. [Bulgarije](#) heeft verdere maatregelen genomen ter bevordering van de integriteit van specifieke sectoren, waaronder de politie en justitie. In [Ierland](#) is een hervorming van de wetgeving gepland om de Standards in Public Office Commission te versterken, zodat deze het integriteitskader beter kan handhaven. [Estland](#) beschikt over richtsnoeren inzake belangenconflicten, maar deze gaan niet gepaard met een doeltreffend controle- en handavingsmechanisme<sup>57</sup>.

Hoge regeringsfunctionarissen en parlementsleden zijn vaak onderworpen aan specifieke integriteitsregels. De meeste 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. In het afgelopen jaar zijn onder meer aangescherpte regels voor extraparlamentaire werkzaamheden en activiteiten van parlementsleden aangenomen, zoals voor de deelname aan comités of raden van bestuur van ondernemingen in [Luxemburg](#). In

<sup>55</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Bulgarije, Griekenland en Hongarije.

<sup>56</sup> Raad van Europa, Aanbeveling Rec(2000)10 inzake gedragscodes voor overheidsfunctionarissen.

<sup>57</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Bulgarije, Estland, Ierland en Slowakije.

[Frankrijk](#) heeft de ethische commissie van het parlement adviezen uitgebracht en financiële overzichten gecontroleerd om belangenconflicten op te sporen. In sommige lidstaten zijn verbeteringen vastgesteld of wordt daaraan gewerkt. In [Nederland](#) wordt een gedragscode voor ministers en staatssecretarissen opgesteld. [Finland](#) bereidt wetgeving voor om de regels inzake belangenconflicten voor respectievelijk overheidsfunctionarissen en ministers aan te scherpen. In [België](#) ontbreekt een breed integriteitsbeleid voor ministers, ministeriële kabinetten en parlementsleden, en de lacunes in de bestaande deontologische codes zijn nog niet gedicht. [Tsjechië](#) heeft geen gedragscodes voor het integriteitskader voor parlementsleden. In [Italië](#) is een voorstel over belangenconflicten voor politieke ambtsdragers, met inbegrip van parlementsleden, al jaren in behandeling in het parlement<sup>58</sup>.

#### - *Lobbying en “draaideurconstructies”*

Lobbyen is een legitieme vorm van politieke participatie<sup>59</sup>, die echter gepaard moet gaan met strenge eisen op het gebied van transparantie en integriteit om verantwoording en inclusiviteit in de besluitvorming te garanderen<sup>60</sup> (zie ook punt 2.4). Sommige lidstaten hebben hun kaders herzien om voor meer transparantie te zorgen, terwijl er in andere lidstaten nog geen regels zijn of de regels kunnen worden verbeterd. Op [Cyprus](#) zijn regels inzake lobbywerk en openbaar toegankelijke registers van lobbyisten en vergaderingen aangenomen. In [Duitsland](#) is het nieuwe lobbyregister op federaal niveau in 2022 in gebruik genomen en is de invoering van een “wetgevingsvoetafdruk” aangekondigd.

In andere lidstaten ([België](#), [Kroatië](#), [Italië](#), [Spanje](#) en [Letland](#)) zijn besprekingen gaande over nieuwe wetgeving inzake lobbyen. In [Estland](#) bestaan er richtsnoeren voor lobbyactiviteiten en zijn besprekingen gevoerd over transparantie en integriteit van de wetgeving met betrekking tot lobbywerk. In [Oostenrijk](#) heeft een werkgroep die meer dan twee jaar geleden opdracht heeft gekregen een hervorming op het gebied van lobbyactiviteiten voor te stellen, nog geen overeenstemming kunnen bereiken. In [Frankrijk](#) bestaat er bezorgdheid over de consistente toepassing van lobbyregels op alle soorten lobbyisten. In een aantal lidstaten ontbreekt nog steeds specifieke regelgeving inzake lobbywerk of zijn verbeteringen mogelijk<sup>61</sup>.

Een ander gebied dat in veel lidstaten onder openbaar toezicht staat, betreft de regulering en de handhaving van de voorschriften inzake “draaideurconstructies” tussen publieke en private functies. [Kroatië](#) heeft de afkoelingsperiode voor de benoeming van ambtenaren in leidinggevende functies in bepaalde ondernemingen verlengd van 12 tot 18 maanden. In [Nederland](#) heeft de regering haar voornemen aangekondigd om strengere beperkingen na uitdiensttreding in te voeren. In verschillende lidstaten vertonen de regels inzake draaideurconstructies lacunes of tekortkomingen. In [Duitsland](#) zijn de regels inzake beperkingen na uitdiensttreding en afkoelingsperiodes nog steeds gefragmenteerd en onsamenhangend voor verschillende functies. In [Zweden](#) hebben de regels inzake draaideurconstructies voor personen met een topfunctie in de regering over het algemeen een beperkte reikwijdte en is de regering begonnen met een evaluatie van het huidige kader. In [Denemarken](#) ontbreken regels voor draaideurconstructies die betrekking hebben op ministers. In [Tsjechië](#) blijven de afkoelingsperiodes voor ambtenaren en regeringsleden beperkt<sup>62</sup>.

#### - *Openbaarmaking van vermogens en belangen*

Vermogens- en belangenverklaringen van overheidsfunctionarissen ondersteunen de transparantie en verantwoordingsplicht van de overheidssector, om integriteit te bevorderen en corruptie te voorkomen. In alle lidstaten zijn regels van kracht op grond waarvan bepaalde categorieën overheidsfunctionarissen hun vermogens en belangen openbaar moeten maken. Er zijn echter verschillen qua reikwijdte, transparantie en mate van toegankelijkheid van de openbaar gemaakte informatie en wat betreft het niveau en de doeltreffendheid van verificatie en handhaving.

<sup>58</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op België, Tsjechië en Nederland.

<sup>59</sup> OESO (2021) Lobbying in the 21st century.

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op België, Denemarken, Duitsland, Estland, Ierland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Letland, Luxemburg, Hongarije, Nederland, Polen, Roemenië en Slowakije. Mijlpalen ter zake zijn ook opgenomen in het Tsjechische herstel- en veerkrachtplan.

<sup>62</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op België, Denemarken, Duitsland, Ierland, Nederland en Zweden.

Hoewel in sommige lidstaten vooruitgang wordt geboekt bij de hervormingsinspanningen, zijn er nog steeds problemen die moeten worden aangepakt. In [Portugal](#) zijn de verplichtingen inzake vermogensaangiften voor politieke en hoge ambtsdragers uitgebreid en aangescherpt. Het orgaan dat belast is met toezicht en verificatie is nog niet operationeel, maar er worden inspanningen geleverd om daar verandering in te brengen. In [Roemenië](#) is het sinds januari 2022 weliswaar verplicht informatie over vermogens en belangen elektronisch in te dienen, maar de effectieve verificatie van de ingediende gegevens verloopt nog niet probleemloos. In [Griekenland](#) dient een groot aantal functionarissen een vermogensaangifte in, maar slechts een beperkt deel daarvan wordt op juistheid gecontroleerd. In [Hongarije](#) blijft bezorgdheid bestaan over het ontbreken van systematische controles van en de ontoereikendheid van het toezicht op vermogensaangiften. In [België](#) blijft de verificatie en transparantie van dergelijke aangiften een punt van zorg, aangezien de inhoud van de vermogensaangiften alleen kan worden beoordeeld in het kader van een strafrechtelijk onderzoek. In [Oostenrijk](#) zijn parlementsleden niet verplicht om vermogens, belangen, schulden en passiva openbaar te maken<sup>63</sup>.

- *Bescherming van klokkenluiders*

Voor de opsporing en preventie van corruptie is het essentieel dat personen worden aangemoedigd om wanpraktijken aan het licht te brengen en worden beschermd wanneer ze dat doen, zowel in de publieke als in de particuliere sector. De omzetting van Richtlijn (EU) 2019/1937<sup>64</sup> inzake de bescherming van klokkenluiders heeft in een aantal lidstaten aanleiding gegeven tot nieuwe wetgeving, terwijl in veel lidstaten de bestaande nationale wetgeving wordt herzien of nieuwe regels worden ingevoerd en het institutionele kader voor de behandeling van meldingen van klokkenluiders wordt gestroomlijnd.

*Financiering van politieke partijen*

De financiering van politieke partijen is een belangrijk risicogebied voor corruptie. Verschillende lidstaten hebben hervormingen goedgekeurd, of overwogen dit te doen, om te zorgen voor meer transparantie en beter toezicht. In [Polen](#) zijn de regels inzake de financiering van politieke partijen herzien om de transparantie te vergroten. In [Nederland](#) worden de besprekingen over de bescherming van politieke partijen tegen buitenlandse inmenging voortgezet. In [Estland](#) wordt wetgeving voorbereid ter uitbreiding van de bevoegdheden van het Comité van Toezicht op de Financiering van Politieke Partijen. In [Oostenrijk](#) werkt het parlement aan de vaststelling van hervormingen om reeds lang bestaande problemen met het huidige systeem aan te pakken, onder meer wat betreft de bevoegdheden van de Rekenkamer. [Denemarken](#) beoogt het systeem voor de financiering van politieke partijen te evalueren en te wijzigen, maar hanteert daarbij geen concreet tijdschema. In andere lidstaten bestaan nog uitdagingen, zoals in [Italië](#), waar het doorsluizen van donaties via politieke stichtingen naar politieke partijen een belemmering vormt voor de publieke verantwoordingsplicht vanwege het ontbreken van een centraal elektronisch register<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Tsjechië, Ierland, Griekenland, Cyprus, Hongarije, Polen, Oostenrijk, Portugal en Slowakije. Relevante mijlpalen zijn ook opgenomen in het Kroatische herstel- en veerkrachtplan.

<sup>64</sup> Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (PB L 305 van 26.11.2019, blz. 17).

<sup>65</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Denemarken, Italië en Oostenrijk.

## *Burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders*

Burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders zijn gevoelig voor corruptie en geven aanleiding tot bezorgdheid over veiligheid, witwaspraktijken en belastingontduiking<sup>66</sup>. De Commissie is van mening dat de toekenning van het EU-burgerschap in ruil voor vooraf bepaalde betalingen of investeringen, zonder werkelijke band met de betrokken lidstaat, het wezen van het EU-burgerschap ondermijnt en in strijd is met het EU-recht<sup>67</sup>. Daarom heeft de Commissie de lidstaten opgeroepen burgerschapsregelingen voor investeerders in te trekken en passende maatregelen te nemen om de risico's die verbonden zijn aan verblijfsregelingen voor investeerders, aan te pakken<sup>68</sup>. [Bulgarije](#) heeft zijn burgerschapsregeling voor investeerders in maart 2022 ingetrokken. [Cyprus](#) aanvaardt al sinds november 2020 geen nieuwe aanvragen in het kader van zijn regeling en is nu ook gestopt met de behandeling van aanvragen. [Malta](#) heeft zijn regeling voor Russische en Belarussische onderdanen op 2 maart 2022 opgeschort, maar de regeling blijft van toepassing op andere nationaliteiten<sup>69</sup>.

### *Tegengaan van de gevolgen van de pandemie voor corruptie*

Sinds 2020 bestaat er een verhoogd corruptierisico in verband met COVID-19, onder meer op het gebied van de afgifte van vaccinatie-, test- of herstelcertificaten en de aanschaf van medische beschermingsmiddelen. Het toegenomen gebruik van versnelde en vereenvoudigde aanbestedingsprocedures heeft vaak geleid tot onderhandse gunningen of niet-concurrerende aanbestedingsprocedures. Om corruptie in dergelijke procedures op te sporen en te voorkomen, hebben de lidstaten de transparantie verbeterd en het toezicht opgevoerd. In verschillende lidstaten hebben de verantwoordelijke autoriteiten gerichte audits uitgevoerd ([Oostenrijk](#), [Tsjechië](#), [Slovenië](#) en [Portugal](#)) of monitoringactiviteiten verricht ([Litouwen](#)). In [België](#) heeft het Rekenhof een speciaal dashboard gepubliceerd om de transparantie met betrekking tot steunmaatregelen van de overheid te vergroten.

## **2.3 Pluriformiteit en vrijheid van de media**

Onafhankelijke en vrije media zijn de waakhonden van de democratie. Een vrije en pluralistische mediaomgeving heeft een belangrijke functie bij het verdedigen van de rechtsstaat door de machtshebbers en instellingen ter verantwoording te roepen. Druk of zeggenschap vanuit politieke hoek of door de overheid op/over de media ondermijnt zowel de vrijheid van meningsuiting als de vrijheid om informatie te zoeken, te ontvangen en te verstrekken. Ook belangenvermenging en een sterk geconcentreerde markt die door slechts enkele spelers wordt beheerst, kunnen een ondermijnend effect hebben voor de vrijheid van de media. In de EU bestaat voor de lidstaten de positieve verplichting om een gunstig klimaat voor journalisten te waarborgen, hun veiligheid te beschermen en de vrijheid en pluriformiteit van de media te bevorderen. De uitdagingen op dit gebied die in eerdere verslagen over de rechtsstaat aan het licht zijn gekomen, hebben geleid tot verschillende recente EU-initiatieven, waaronder een aanbeveling over de veiligheid van journalisten en een pakket maatregelen om onrechtmatige rechtszaken tegen publieke participatie aan te pakken.

### *De monitor voor de pluriformiteit van de media*

De monitor voor de pluriformiteit van de media (MPM) beoordeelt de risico's voor de vrijheid en de pluriformiteit van de media in alle lidstaten. Daarbij is er bijzondere aandacht voor vier gebieden: basisbescherming van de mediavrijheid, marktpluraliteit, politieke onafhankelijkheid en sociale inclusiviteit van de media<sup>70</sup>. Uit de meest recente resultaten van

<sup>66</sup> Verslag van de Commissie "Burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders in de Europese Unie", aangenomen op 23 januari 2019, COM(2019) 12 final.

<sup>67</sup> De Commissie heeft inbreukprocedures ingeleid met betrekking tot de regelingen van Cyprus en Malta.

<sup>68</sup> 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. In totaal wordt in 19 lidstaten gebruikgemaakt van verblijfsregelingen voor investeerders: in Bulgarije, Tsjechië, Estland, Ierland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Cyprus, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië en Slowakije.

<sup>69</sup> De Commissie heeft de inbreukprocedure tegen Malta voortgezet.

<sup>70</sup> De monitor voor de pluriformiteit van de media is een belangrijke bron voor de verslagen over de rechtsstaat van de Commissie. Het is een wetenschappelijk en holistisch instrument dat de gezondheid van mediakaders documenteert en bedreigingen voor de pluriformiteit en de vrijheid van de media in de lidstaten en sommige kandidaat-lidstaten beschrijft. Het instrument wordt medegefinancierd door de EU en sinds 2013-2014 op

de monitor (MPM 2022) blijkt dat op deze gebieden niet veel is veranderd sinds 2021; wel hebben zich enkele veranderingen voorgedaan wat betreft de specifieke indicatoren op die algemene gebieden. De indicator voor journalistiek en de bescherming ervan laat een lichte verslechtering zien. De indicator voor de transparantie van media-eigendom toont verbetering doordat verschillende lidstaten EU-wetgeving ter zake hebben uitgevoerd. Op het hele continent blijft het risiconiveau wat betreft de concentratie van nieuwsmedia zeer hoog, en er is geen vooruitgang geboekt op het gebied van politieke onafhankelijkheid, waardoor het risiconiveau daarvoor middelhoog blijft. Voor het eerst bevat de monitor voor de pluriformiteit van de media een algemene rangschikking van lidstaten met een onderverdeling in vijf risiconiveaus; daarbij worden Bulgarije, Griekenland, Hongarije, Malta, Polen, Roemenië en Slovenië beschouwd als landen waar het risiconiveau hoog is.

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

Nationale regelgevende instanties voor de media spelen een belangrijke rol bij het handhaven van de pluriformiteit van de media. Daartoe moeten ze functioneel en daadwerkelijk onafhankelijk zijn, over voldoende middelen beschikken en hun bevoegdheden op onpartijdige en transparante wijze uitoefenen. Alle lidstaten beschikken over wetgeving waarin de bevoegdheden en onafhankelijkheid van de regelgevende instanties voor de media zijn vastgelegd. De in 2018 herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten<sup>71</sup> bevat een lijst van voorschriften – inzake onafhankelijkheid ten opzichte van een overheidsinstelling, onpartijdigheid, transparantie, verantwoordingsplicht, middelen en mechanismen voor benoeming, ontslag en beroep – die de lidstaten ten aanzien van hun media-autoriteiten moeten waarborgen. Sinds de publicatie van het verslag van 2021 over de rechtsstaat hebben [Cyprus](#), [Estland](#), [Frankrijk](#), [Nederland](#), [Slowakije](#) en [Slovenië](#) andere lidstaten gevolgd en regels vastgesteld ter verbetering van de onafhankelijkheid van de media-autoriteiten en/of tot uitbreiding van de bevoegdheden van de autoriteiten over nieuwe domeinen. In andere lidstaten zijn hervormingen gaande.

In sommige lidstaten blijft, ondanks de formele actualisering van het rechtskader, bezorgdheid bestaan over de doeltreffendheid van dat kader of de concrete functionele onafhankelijkheid van regelgevende instanties. Sommige van deze bezorgdheden houden verband met mogelijke ongeoorloofde politieke beïnvloeding bij het proces voor benoemingen of de werking van de regelgevende instanties, andere met een gebrek aan middelen. In [Hongarije](#) zijn een uitvoerig juridisch kader voor de oprichting en werking van de media-autoriteit en voldoende middelen voorhanden, maar de functionele onafhankelijkheid van het kader moet worden verbeterd. In [Slovenië](#) blijft de vraag bestaan of het nieuwe rechtskader de onafhankelijkheid ten opzichte van politieke inmenging zou waarborgen, en blijft het een uitdaging om de uitgebreide bevoegdheden volledig uit te voeren met de middelen die beschikbaar zijn. In [Spanje](#) kent nieuwe wetgeving nieuwe bevoegdheden toe aan de regelgevende instantie voor de audiovisuele sector, maar blijft er bezorgdheid bestaan over de middelen voor deze instantie. In [Roemenië](#) blijft bezorgdheid bestaan over de werking en de begroting van de Nationale Audiovisuele Raad, met name gezien de middelen die nodig zijn om de IT-systemen te verbeteren<sup>72</sup>.

---

regelmatige basis en op onafhankelijke wijze door het Centrum voor pluriformiteit en vrijheid van de media bijgehouden. 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.

<sup>71</sup> Richtlijn (EU) 2018/1808 van 14 november 2018.

<sup>72</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Spanje en Hongarije.

### *Verbeteringen en belemmeringen in verband met de transparantie van media-eigendom*

De transparantie van media-eigendom houdt rechtstreeks verband met de vrijheid en pluriformiteit van de media, met name wanneer via eigendom directe of indirecte zeggenschap over of aanzienlijke invloed op de verstrekte inhoud wordt uitgeoefend. Informatie over eigendom stelt gebruikers in staat om zich met meer kennis van zaken een oordeel te vormen over de inhoud. Op basis van Europese normen<sup>73</sup> worden de lidstaten gestimuleerd om specifieke maatregelen op dit gebied vast te stellen, zoals ook is vastgelegd in EU-wetgeving<sup>74</sup>. Sinds het vorige verslag is in [Kroatië](#), [Cyprus](#), [Estland](#), [Griekenland](#), [Polen](#), [Portugal](#) en [Spanje](#) nieuwe wetgeving aangenomen om de transparantie van media-eigendom en de publieke beschikbaarheid van informatie over media-eigendom te bevorderen. In [Bulgarije](#) en [Slowakije](#) wordt wetgeving ter verbetering van de transparantie van media-eigendom overwogen. In [Litouwen](#) zijn met het opzetten van een specifiek informatiesysteem van producenten en verspreiders van overheidsinformatie praktische maatregelen genomen om de transparantie te vergroten.

Sommige lidstaten zien zich bij de uitvoering van de regelgeving voor bijzondere uitdagingen gesteld. In [Tsjechië](#) moeten de in 2021 vastgestelde regels ter verbetering van de transparantie van de uiteindelijke begunstigen van mediakanalen nog steeds volledig worden uitgevoerd en blijft er bezorgdheid bestaan over het gebrek aan volledige transparantie over eigendom en belangenconflicten. In [Nederland](#) en [Frankrijk](#) zijn er nog steeds problemen met betrekking tot de transparantie van media-eigendom, en in [Slovenië](#) blijft het moeilijk om de uiteindelijke eigendomsstructuur van bepaalde mediakanalen in kaart te brengen<sup>75</sup>.

### *Bescherming van de media tegen politieke druk en beïnvloeding*

De kwetsbaarheden en risico's voor de rechtsstaat nemen toe wanneer de media onderhevig zijn aan politieke druk en politieke beïnvloeding, met name van overheidsinstanties en de regerende partijen, waardoor de onafhankelijkheid van de media wordt ondermijnd. Transparante en billijke regels voor de toewijzing van overheidsreclame en waarborgen om de politisering van publieke media te voorkomen, zijn als bijzonder belangrijk aangemerkt. Een andere manier waarop politieke druk kan worden uitgeoefend, houdt verband met de toekenning van vergunningen.

- *Beperking van de risico's in verband met het gebrek aan transparantie en billijkheid bij de toewijzing van overheidsreclame*

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 campagnedoelinden. 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 middelen te gebruiken om bepaalde mediakanalen te bevoordelen. In verschillende lidstaten blijven problemen bestaan, maar in enkele andere lidstaten zijn ontwikkelingen aan de gang om specifieke bezorgdheden over de transparantie van overheidsreclame weg te nemen. In [Kroatië](#) zijn geactualiseerde regels over de transparantie van overheidsreclame aangenomen, waarbij er nog enige ruimte voor verbetering is. In [Malta](#) en [Cyprus](#) bestaan geen wettelijke bepalingen ter zake, maar deze lidstaten hebben richtsnoeren aangenomen: in Malta betreft het richtsnoeren waarbij normen zijn vastgesteld voor de uitgaven voor reclame- en promotiemateriaal van de overheid, en in Cyprus hebben de richtsnoeren betrekking op voorlichtings- en reclamecampagnes door het pers- en informatiebureau van de overheid. In [Oostenrijk](#) heeft de regering een reflectieproces aangekondigd omdat zij bezorgd is over de hoge uitgaven voor overheidsreclame, de eerlijkheid en transparantie bij de toewijzing ervan en de politieke beïnvloeding in het proces<sup>76</sup>.

<sup>73</sup> Aanbeveling CM/Rec(2018)11 van het Comité van ministers aan de lidstaten inzake pluriformiteit van de media en transparantie inzake media-eigendom.

<sup>74</sup> Artikel 5, lid 2, van Richtlijn 2010/13/EU van 10 maart 2010, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2018/1808 van 14 november 2018. De antiwitwasrichtlijnen (Richtlijn (EU) 2018/843 van 30 mei 2018 en Richtlijn (EU) 2015/849 van 20 mei 2015) bevatten ook algemene (niet-sectorale) verplichtingen inzake transparantie over de uiteindelijk begunstigen.

<sup>75</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Tsjechië en Frankrijk.

<sup>76</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Bulgarije, Kroatië, Hongarije en Oostenrijk.

*- Waarborging van de onafhankelijkheid van de publieke media*

Regels inzake onafhankelijk bestuur en redactionele onafhankelijkheid van de publieke media zijn essentieel om politieke inmenging in deze belangrijke mediasector te voorkomen. De financiering van de publieke omroep en de financiering van omroeporganisaties met het oog op de vervulling van deze openbare dienst blijven een prerogatief van elke lidstaat, voor zover deze financiering de handel en de mededinging in de EU niet verstoort<sup>77</sup>. Er bestaan echter Europese normen en leidende beginselen inzake onafhankelijkheid, het regelgevings- en beleidskader, financiering, benoemingen, verantwoordingsplicht, beheer, transparantie en openheid<sup>78</sup>. Alle lidstaten beschikken over wetgevende systemen en institutionele stelsels om de publieke media te reguleren en sommige zijn voornemens de onafhankelijkheid van hun publieke omroep te versterken. In [Bulgarije](#) wordt overwogen de wetgeving te herzien om de publieke opdracht en de daarmee verband houdende financiering nauwkeuriger te omschrijven. In [Roemenië](#) wordt een hervorming van de wet op de publieke omroep en radiostations besproken met de bedoeling het beheer ervan te professionaliseren en onafhankelijker te maken. In [Luxemburg](#) is een wetsontwerp ter versterking van de onafhankelijkheid van de publieke media aan het parlement voorgelegd. In sommige lidstaten kon de onafhankelijkheid echter onvoldoende worden gewaarborgd door de bestaande regelgeving. Onder meer het risico op politisering van de benoeming of het ontslag van managers en bestuursleden in [Tsjechië](#), [Slowakije](#) en [Cyprus](#), de onafhankelijkheid en het bestuur van de publieke media in [Malta](#), en de praktische moeilijkheden die er zijn in het kader van de bestaande regels voor het beperken van politieke beïnvloeding in [Slovenië](#), geven aanleiding tot bezorgdheid. In [Polen](#) blijft bezorgdheid bestaan over de onafhankelijkheid van de publieke media, onder meer in verband met de waarborgen voor benoemingen in leidinggevende functies. De publieke media in [Griekenland](#) zijn gereguleerd bij een sterk juridisch kader, maar er bestaat bezorgdheid over mogelijke politieke beïnvloeding bij de benoeming van bestuursleden. In [Hongarije](#) opereren de publieke media binnen een complex institutioneel stelsel en bestaat er bezorgdheid over de redactionele onafhankelijkheid<sup>79</sup>.

*- Politieke druk op en beïnvloeding van de media door beperkingen en besluiten inzake vergunningen*

In het Europees Verdrag voor de rechten van de mens is uitdrukkelijk bepaald dat het recht op vrijheid van meningsuiting staten niet belet om omroep- en televisieondernemingen te onderwerpen aan een vergunningstelsel, maar bij de uitoefening van dit prerogatief moet rekening worden gehouden met de pluriformiteit van het medialandschap en moeten objectieve en transparante procedures en criteria worden gehanteerd. In [Polen](#) heeft de president uiteindelijk zijn veto uitgesproken over een voorstel voor wetswijzigingen dat erop gericht was omroepconcessies te verbieden aan exploitanten die onder zeggenschap staan van buiten de EER geregistreerde personen. Voor twee televisiezenders duurde de administratieve procedure voor de verlenging van hun vergunningen door de toezichthouder wel bijzonder lang<sup>80</sup>.

*Toegang tot informatie is een noodzakelijke voorwaarde voor de media, het maatschappelijk middenveld en het vertrouwen van het publiek*

Het recht op toegang tot informatie van overheidsinstanties is essentieel voor journalisten om hun werk te doen maar ook voor het maatschappelijk middenveld en burgers in het algemeen. Sinds de publicatie van het laatste verslag over de rechtsstaat is in [Nederland](#) nieuwe wetgeving in werking getreden die openbare informatie breder en vlotter toegankelijk maakt. In [Finland](#) worden stappen ondernomen om de wet inzake de openheid van

<sup>77</sup> 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.

<sup>78</sup> [Aanbeveling CM/Rec\(2012\)1 van de Raad van Europa over het bestuur van de publieke media](#)

<sup>79</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Tsjechië, Cyprus, Hongarije, Malta, Polen, Roemenië, Slovenië en Slowakije.

<sup>80</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Polen. Ten aanzien van Hongarije loopt een inbreukprocedure.

overheidsactiviteiten te hervormen om de bij de grondwet gewaarborgde toegang uit te breiden tot documenten. In [Spanje](#) wordt gewerkt aan wetgeving om de toegang tot informatie te verbeteren door middel van een hervorming van de wet op staatsgeheimen. In [Denemarken](#) zijn politieke besprekingen gaande waarbij wordt overwogen een aantal beperkingen op het recht op toegang tot informatie op te heffen. In andere lidstaten blijft een aantal praktische of juridische problemen bestaan. In [België](#) zouden recente wetgeving waarbij nieuwe weigeringsgronden worden ingevoerd en vertraging bij de behandeling van toegangsverzoeken een impact kunnen hebben op het recht van toegang tot informatie en openbare documenten. In [Litouwen](#) bestaat er bezorgdheid over het feit dat de interpretatie van de voorschriften inzake gegevensbescherming door de autoriteiten heeft geleid tot beperkingen van de toegang van journalisten tot informatie. In [Oostenrijk](#) blijven er problemen bestaan in verband met het ontbreken van een omvattend en afdwingbaar rechtskader voor de toegang tot documenten en openbare informatie en is geen vooruitgang geboekt met de ontwerpwetgeving. In [Malta](#) ondervinden journalisten nog steeds belemmeringen wanneer zij toegang vragen tot informatie die in het bezit is van overheidsinstanties. In [Hongarije](#) bleef de toegang tot openbare informatie belemmerd door de “noodtoestand”<sup>81</sup>.

### *Bedreigingen voor de veiligheid van journalisten*

Journalisten worden bij de uitvoering van hun werk nog steeds geconfronteerd met bedreigingen en belemmeringen, onder meer fysieke aanvallen, waarvan in verschillende lidstaten melding is gemaakt. In 2021 werd zowel door het platform van de Raad van Europa voor de bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten als het platform “Mapping Media Freedom” een aanzienlijke toename vastgesteld van het aantal signaleringen<sup>82</sup>, waaronder ook een toename van het aantal onlineaanvallen. Het ging bij schendingen onder meer om verbaal geweld, juridische bedreigingen, fysiek geweld, aanvallen op eigendommen, opruiing, lastercampagnes en censuur. De aanbeveling van de Commissie van 2021 over het waarborgen van de veiligheid van journalisten omvat maatregelen in verband met doeltreffend en onpartijdig onderzoek naar en vervolging van misdrijven, onafhankelijke respons- en ondersteuningsmechanismen, toegang tot locaties en informatie, veiligheid tijdens demonstraties, opleiding en onlineveiligheid en digitale weerbaarheid.

Sommige lidstaten hebben maatregelen genomen of bestaande maatregelen aangescherpt om de veiligheid van journalisten te verbeteren. In [Frankrijk](#) erkende de wetgeving de rol van journalisten bij demonstraties, en via een verbindingscomité tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de pers bestaat nu een permanente dialoog over veiligheid bij protesten of demonstraties. In [Nederland](#) heeft de regering het platform PersVeilig verder versterkt, gefinancierd en ontwikkeld en nauwe samenwerking tussen openbare aanklagers, politie en belanghebbenden in de media verder bevordert. In [Duitsland](#) bespreken de autoriteiten van de deelstaten, de persraad en andere belanghebbenden in de media momenteel een actualisering van de bestaande gedragsregels voor de media en de politie om de veiligheid van journalisten tijdens protesten aan te pakken. In [Griekenland](#) is vaak melding gemaakt van bedreigingen en fysieke aanvallen en de regering heeft onlangs overeenstemming bereikt over een memorandum van overeenstemming over de bescherming van journalisten. In andere lidstaten zijn doortastendere inspanningen nodig om de situatie aan te pakken. In [Kroatië](#) heeft verbale agressie tegen journalisten, ook door politici, een invloed op het klimaat waarin journalisten hun werk moeten doen. In [Slovenië](#) zijn een vijandige omgeving, online-intimidatie en bedreigingen van journalisten steeds meer redenen tot bezorgdheid. In [Slowakije](#) is de goedkeuring van voorgestelde wetgeving inzake de bescherming van journalisten uitgesteld<sup>83</sup>.

De strafzaken tegen journalisten die in de EU zijn vermoord, worden voortgezet. In [Malta](#) is een vermeend brein van de moord op journalist Daphne Caruana Galizia aangeklaagd op beschuldiging van medeplichtigheid aan moord en criminele organisatie, en er lopen

<sup>81</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op België, Denemarken, Duitsland, Estland, Spanje, Litouwen, Luxemburg, Malta, Oostenrijk en Finland.

<sup>82</sup> Het platform van de Raad van Europa stelde een toename van 42 % van het aantal signaleringen vast, en het platform “Mapping Media Freedom” een toename van 72 % van de signaleringen in de EU-lidstaten tussen 2020 en 2021; een aanzienlijk aandeel van de in 2021 vastgestelde signaleringen hield verband met online-intimidatie en -aanvallen tijdens COVID-gerelateerde protesten.

<sup>83</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Griekenland, Kroatië, Slovenië en Slowakije.

strafrechtelijke procedures. Het afzonderlijke verslag van het openbaar onderzoek naar de moord werd in juli 2021 gepubliceerd; daarin was vastgesteld dat de staat en zijn entiteiten de journalist niet ten volle hadden beschermd tegen de reële en onmiddellijke risico's en hadden nagelaten te handelen om de moord te voorkomen. Het verslag bevatte een reeks aanbevelingen met betrekking tot de rechtsstaat, met inbegrip van het medialandschap in het land. In [Slowakije](#) loopt het proces in verband met de moord op Ján Kuciak en zijn verloofde Martina Kušnírová, en in [Nederland](#) is het proces in verband met de moord op journalist Peter R. de Vries van start gegaan. In [Griekenland](#) voeren de autoriteiten onderzoek naar de moord op journalist Giorgios Karaivaz in april 2021.

### *Juridische bedreigingen en onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie*

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. Dit fenomeen wint terrein in de EU. 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. Smaad is een van de meest voorkomende gronden voor het instellen van SLAPP's tegen journalisten.

Om de dreiging van SLAPP's aan te pakken, wordt in sommige lidstaten de invoering van procedurele waarborgen besproken of overwogen en/of wordt de wetgeving inzake smaad herzien. In [Litouwen](#) zijn wetswijzigingen voorbereid om dergelijke gevallen vroegtijdig te kunnen afwijzen en om de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor smaad te herzien. In [Ierland](#) heeft het Ministerie van Justitie een evaluatie opgestart waaruit aanbevelingen zijn voortgekomen voor een nieuw mechanisme tegen SLAPP's dat vroegtijdige afwijzing mogelijk maakt. In [Malta](#) heeft de regering wetswijzigingen voorgesteld om bepaalde procedurele aspecten van de wet inzake smaad te hervormen. In [Italië](#) zijn de gevangenisstraffen voor smaad weliswaar grotendeels afgeschaft na een historische uitspraak van het Grondwettelijk Hof in 2021, maar de toename van het aantal SLAPP-zaken en de combinatie van strafrechtelijke en civielrechtelijke laster geeft aanleiding tot bezorgdheid. In [Slowakije](#) zijn wijzigingen om de straf voor smaad te verlagen nog in behandeling. In [Kroatië](#) blijft het aantal gevallen van onrechtmatige rechtszaken tegen journalisten hoog, wat een bedreiging vormt voor het bestaan van kleinere, lokale mediakanalen en freelancejournalisten. Er zijn nog steeds een aantal voorbeelden van dergelijke rechtszaken tegen journalisten door politici of overheidsfunctionarissen, waaronder rechters. In [Polen](#) bestaat voor de nieuwsmediagemeenschap nog steeds de bedreiging van strategische rechtszaken tegen publieke participatie die vooral gericht lijken te zijn tegen journalisten die het regeringsoptreden kritisch bekijken<sup>84</sup>.

#### **2.4 *Andere institutionele kwesties in verband met controles en waarborgen***

Institutionele controles en waarborgen maken integrerend deel uit van de rechtsstaat in een democratie. Ze bieden een systeem van wederzijdse controle dat ervoor zorgt dat de macht die door een overheidsinstantie wordt uitgeoefend, onderworpen is aan het toezicht van andere instanties. Het model van controles en waarborgen verschilt van lidstaat tot lidstaat naargelang hun juridische en constitutionele tradities, maar in elke lidstaat moet een dergelijk systeem in werking zijn om de eerbiediging van de rechtsstaat en de democratische normen te waarborgen. Maatschappelijke organisaties en onafhankelijke autoriteiten zoals organen voor gelijke behandeling, de ombudspersoon en nationale mensenrechteninstellingen zijn onmisbare onderdelen van het systeem van controles en waarborgen in een gezonde democratie, en pogingen om hun operationele ruimte te beperken kunnen een bedreiging vormen voor de rechtsstaat.

---

<sup>84</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Ierland, Kroatië en Italië.

## *Kwaliteit en inclusiviteit van het wetgevingsproces*

In overeenstemming met de trend die in de verslagen over de rechtsstaat 2020 en 2021 was vastgesteld, heeft een aantal lidstaten de kwaliteit van het wetgevingsproces verder verbeterd. Een betere participatie van belanghebbenden, ook van maatschappelijke organisaties, kan zowel de kwaliteit van de wetgeving als de transparantie van het proces ten goede komen. In [Bulgarije](#) zijn nieuwe regels vastgesteld ter verbetering van het wetgevingsproces, en in [Spanje](#) wordt gewerkt aan initiatieven om ervoor te zorgen dat het publiek meer inspraak heeft in de beleidsvorming. In [Estland](#) zijn de inspanningen gericht op de oprichting van nieuwe digitale platforms voor inspraak van het publiek in het besluitvormingsproces. In [Frankrijk](#) is de praktijk van landelijke openbare raadplegingen verder versterkt en uitgebreid tot andere gebieden, waaronder het justitieel stelsel. In [Luxemburg](#) is een ontwerp van grondwetsherziening ingediend met het oog op de invoering van een wetgevingsinitiatief voor burgers.

In een aantal lidstaten blijft het ontbreken van een formeel kader voor de raadpleging van belanghebbenden of de ontoereikende toepassing ervan in de praktijk aanleiding geven tot bezorgdheid. In [Cyprus](#) en [Malta](#) bestaat geen formeel proces voor openbare raadplegingen; dergelijke raadplegingen spelen een beperkte rol in de beleidsvorming. In [Griekenland](#) worden openbare raadplegingen over ontwerpwetgeving vaak te laat georganiseerd om als maatschappelijke organisatie of publiek werkelijk invloed te kunnen uitoefenen. In [Luxemburg](#) en [Slowakije](#) blijft bezorgdheid bestaan over de algemene inclusiviteit van het wetgevingsproces. In [Letland](#) bestaat er enige bezorgdheid over de beperkte betrokkenheid van maatschappelijke organisaties op lokaal niveau. [Polen](#) heeft zich er in het kader van zijn herstel- en veerkrachtplan toe verbonden maatregelen vast te stellen die voor een beter en stabielere regelgevingskader zouden zorgen. In [Hongarije](#) heeft het ontbreken van openbare raadplegingen, in combinatie met een versneld wetgevingsproces, de kwaliteit van de regelgeving verder verzwakt. In [Roemenië](#) blijft bezorgdheid bestaan over het feit dat geregeld gebruik wordt gemaakt van noodverordeningen van de regering en over de praktische realiteit van openbare raadplegingen, met name de effectieve follow-up van door het maatschappelijk middenveld ingediende voorstellen<sup>85</sup>.

### *Lessen die zijn getrokken uit het gebruik van noodmaatregelen en de COVID-19-pandemie*

Sommige lidstaten zijn de noodtoestand blijven toepassen in de context van de problemen die de terugkeer van de COVID-19-pandemie in de herfst en de winter van 2021 met zich meebracht, maar in de meeste lidstaten werden dergelijke regelingen en de daarmee samenhangende beperkingen van de grondrechten geleidelijk afgeschaft. Een aantal lidstaten trekken nu lering uit deze ervaring en werken in sommige gevallen hun juridisch kader bij om beter voorbereid te zijn op toekomstige crises. In [Portugal](#) en [Zweden](#) wordt aan de hand van specifieke structuren gekeken naar manieren om permanente juridische kaders op te zetten met het oog op het beheer van uitzonderlijke omstandigheden. In [Nederland](#) wordt een vergelijkbare denkoefening voorbereid. In [Denemarken](#) is het gebruik van de in februari 2021 aangenomen wet inzake epidemieën door de regering geëvalueerd, en de wet was ook het onderwerp van een brede raadpleging van belanghebbenden. In [Tsjechië](#) heeft het Ministerie van Volksgezondheid het vaststellingsproces voor de maatregelen in het kader van de pandemie geauditeerd, nadat verschillende van die maatregelen door rechtbanken nietig waren verklaard. In [Frankrijk](#) heeft de Raad van State zijn jaarlijkse studie van 2021 gewijd aan de noodtoestand en voorstellen gedaan om deze beter te omschrijven en te organiseren.

Het gebruik van noodbevoegdheden is ook voortgezet in verband met andere crises, buiten de context van de COVID-19-pandemie. Naar aanleiding van de invasie van Oekraïne kondigde [Hongarije](#) op grond van gewijzigde grondwettelijke bepalingen opnieuw een “noodtoestand” af. [Polen](#) voerde de noodtoestand in aan zijn grens met Belarus, wat bij belanghebbenden heeft geleid tot bezorgdheid over de grondwettigheid van deze maatregel en de beperking van de grondrechten. Ook [Litouwen](#) kondigde de noodtoestand af als reactie op de instrumentalisering van migranten door Belarus. De beperkingen op het werk van toezichthoudende instanties en journalisten oogstten kritiek en werden geleidelijk opgeheven.

<sup>85</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Estland, Cyprus, Letland, Luxemburg, Portugal en Roemenië.

### *De rol van de grondwettelijke hoven in het systeem van controles en waarborgen*

De grondwettelijke hoven spelen een belangrijke rol in het systeem van controles en waarborgen, en in de context van de COVID-19-pandemie zijn zij deze functie blijven vervullen. Dit was het geval in [Frankrijk](#), waar het Grondwettelijk Hof de grenzen van de uitvoerende en wetgevende macht tijdens de gezondheidsnoodtoestand heeft afgebakend, en in [Duitsland](#), [Spanje](#) en [Italië](#), waar de grondwettelijke hoven een grondwettelijke toetsing van de noodmaatregelen in de strijd tegen COVID-19 hebben uitgevoerd.

De grondwettelijke hoven oefenen ook toezicht uit op andere belangrijke gebieden, bijvoorbeeld verkiezingen. In [Portugal](#) werd het Grondwettelijk Hof verzocht de kiesverrichtingen te onderzoeken. De nieuwe zittingsperiode is van start gegaan na dit onderzoek en de nieuwe stemming. Op [Cyprus](#) wordt verder structureel beraad voorbereid; de oprichting van een grondwettelijk hof is nog in behandeling in het parlement.

In andere lidstaten hebben sommige beslissingen van grondwettelijke hoven aanleiding gegeven tot bezorgdheid over de voorrang van het EU-recht. In [Roemenië](#) heeft de regering zich duidelijk verbonden tot het beginsel van voorrang van het EU-recht, maar er blijft bezorgdheid bestaan over de betwisting van dit beginsel door het Grondwettelijk Hof<sup>86</sup>. Voor [Duitsland](#) heeft de Commissie, na formele toezeggingen van de Duitse regering waarbij zij de voorrang van het EU-recht duidelijk erkende, de inbreukprocedure met betrekking tot een arrest van het Duitse Grondwettelijk Hof afgesloten. In [Polen](#) heeft het Grondwettelijk Hof de voorrang van het EU-recht uitdrukkelijk betwist en een aantal bepalingen van de EU-Verdragen als ongrondwettelijk beschouwd. Dit heeft de Commissie ertoe gebracht een inbreukprocedure tegen [Polen](#) in te leiden, die nog loopt<sup>87</sup>.

### *Nationale mensenrechteninstellingen, ombudspersonen, organen voor gelijke behandeling en uitvoering van arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens*

Nationale mensenrechteninstellingen (NHRI's)<sup>88</sup>, ombudspersonen, organen voor gelijke behandeling en andere onafhankelijke autoriteiten zijn een rol blijven spelen in het nationale systeem van controles en waarborgen. In sommige lidstaten is de status van dergelijke autoriteiten verder versterkt. In [Zweden](#) is het onlangs opgerichte nationale mensenrechteninstituut in januari 2022 met zijn werkzaamheden begonnen. In [Portugal](#) is de interne structuur van het bureau van de ombudspersoon hervormd om beter rekening te houden met het mandaat ervan, en in [Letland](#) zijn de benoemingsregels voor de ombudspersoon gewijzigd. In [België](#) heeft het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens in de eerste jaren van zijn werkzaamheden tal van adviezen en aanbevelingen uitgebracht. Het waarborgen van passende follow-up van de bevindingen van onafhankelijke instellingen is een belangrijk onderdeel van een systeem van doeltreffende controles en waarborgen<sup>89</sup>.

<sup>86</sup> In twee arresten oordeelde het HvJ-EU dat nationale rechtbanken niet het risico mogen lopen tuchtrechtelijk te worden bestraft wanneer ze beslissingen van het grondwettelijk hof die strijdig zijn met het Unierecht, buiten toepassing laten (arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2021, Euro Box Promotion e.a., gevoegde zaken C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 en C-840/19) en dat het Unierecht zich verzet tegen een nationale regeling of praktijk waarbij een nationale rechter tuchtrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor een schending van een beslissing van het nationaal grondwettelijk hof (arrest van het Hof van Justitie van 22 februari 2022, RS, zaak C-430/21, punt 87). Belangrijk is dat het Roemeense Hoge Hof van Cassatie en Justitie verschillende arresten heeft gewezen waarbij de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof over de samenstelling van de kamers van rechters werd vernietigd om uitvoering te geven aan het arrest van het HvJ-EU van 21 december 2021, en dus aan het beginsel van voorrang van het Unierecht.

<sup>87</sup> Persbericht IP/21/7070 van de Commissie van 22 december 2021. Zie hierna onder punt 3.2.

<sup>88</sup> 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 Mensenrechteninstellingen.

<sup>89</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Kroatië, Nederland en Polen.

NHRI's, ombudspersonen en organen voor gelijke behandeling hebben echter structurele waarborgen voor hun onafhankelijkheid en voldoende middelen nodig om doeltreffend te kunnen werken, en een aantal van hen ondervindt op dat gebied nog steeds problemen. In [Polen](#) blijft de nieuwe ombudsman, die in juli 2021 is benoemd, een belangrijke rol spelen als waarborg voor de rechtsstaat, maar hij wordt geremd in zijn capaciteit om op te treden aangezien de middelen beperkt zijn. In [Litouwen](#) bestaat er bezorgdheid over het feit dat het Bureau van de Parlementaire Ombudspersonen niet over de nodige middelen beschikt om zijn mandaat te vervullen en is nieuwe ontwerpwetgeving bekritiseerd wegens mogelijke negatieve gevolgen voor de werkzaamheden van het bureau. In [Hongarije](#) blijft bezorgdheid bestaan over de onafhankelijkheid van de Commissaris voor de Grondrechten naar aanleiding van de integratie van de Autoriteit voor Gelijke Behandeling in het Bureau van de Commissaris, en in maart 2022 handhaafde de VN-Subcommissie accreditatie van de Internationale Alliantie van Mensenrechteninstituten zijn aanbeveling om het Hongaarse NHRI te degraderen tot de B-status. In [Kroatië](#) bestaan er problemen met betrekking tot de follow-up van en het toezicht op de aanbevelingen van de ombudspersoon, en met betrekking tot de toegang tot informatie. Een aantal lidstaten heeft tot dusver geen NHRI in overeenstemming met de VN-beginselen van Parijs opgericht. In [Italië](#), [Malta](#) en [Roemenië](#) is met dat proces gestart, in Tsjechië zijn daartoe geen plannen<sup>90</sup>.

De staat van dienst op het gebied van de uitvoering van standaardarresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is ook een belangrijke indicator voor de werking van de rechtsstaat in een land. Daarom bevatten de landenhoofdstukken voor het eerst systematische indicatoren voor de uitvoering van standaardarresten van het EHRM door alle lidstaten<sup>91</sup>. De prestaties verschillen van lidstaat tot lidstaat, maar in totaal is ongeveer 40 % van de standaardarresten van het EHRM met betrekking tot EU-lidstaten van de afgelopen tien jaar niet uitgevoerd<sup>92</sup>.

#### *Nationale controles en waarborgen met betrekking tot het gebruik van spyware*

In juli 2021 hebben Amnesty International en een groep onderzoeksjournalisten aan het licht gebracht dat verschillende regeringen in de hele wereld een bijzonder indringende spyware hadden ingezet, bekend als “Pegasus”. Tot de doelwitten in de EU behoorden journalisten, advocaten, nationale politici en leden van het Europees Parlement. In de loop van vorig jaar heeft dit onderwerp geleidelijk aan belang gewonnen<sup>93</sup>: het houdt weliswaar verband met de nationale veiligheid, maar er zijn nationale controles en waarborgen nodig om ervoor te zorgen dat in garanties wordt voorzien en dat de grondrechten worden geëerbiedigd. In [Hongarije](#) zijn onderzoeken afgerond naar aanleiding van beschuldigingen in verband met het gebruik van Pegasus-surveillance software tegen advocaten en journalisten; daarnaast bestaat er bezorgdheid vanwege het ontbreken van doeltreffend rechterlijk toezicht op het gebruik van geheime surveillancemaatregelen buiten strafrechtelijke procedures. In [Polen](#) heeft het Openbaar Ministerie, ondanks beschuldigingen in verband met het gebruik van Pegasus en soortgelijke spyware voor surveillance, geen onderzoek ingesteld. In [Frankrijk](#) is door het Openbaar Ministerie van Parijs een strafrechtelijk onderzoek ingesteld naar het vermeende gebruik van spyware voor surveillance die met name gericht was op journalisten. In [Spanje](#) is het gebruik van Pegasus en soortgelijke software voor surveillance het onderwerp van een onderzoek door de ombudspersoon en gerechtelijke procedures. 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

<sup>90</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Tsjechië, Italië, Litouwen, Malta, Polen, Roemenië en Slovenië.

<sup>91</sup> 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.

<sup>92</sup> European Implementation Network en Democracy Reporting International, “Justice Delayed and Justice Denied: Non-Implementation of European Courts Judgments and the Rule of Law”.

<sup>93</sup> Het Europees Parlement heeft een specifieke onderzoekscommissie (“PEGA”) opgericht om het gebruik van de spyware voor surveillance “Pegasus” en andere soortgelijke technologieën in de EU aan te pakken.

dergelijke instrumenten met het oog op de volledige eerbiediging van het EU-recht, met inbegrip van de grondrechten zoals de bescherming van persoonsgegevens, de veiligheid van journalisten en de vrijheid van meningsuiting. Bij het gebruik van apparatuur voor surveillance in strafrechtelijke onderzoeken moeten ook de procedurele rechten, waaronder de rechten van de verdachte, worden geëerbiedigd. Er zijn dan ook solide institutionele controles en waarborgen nodig om de werking van, de samenwerking tussen en de wederzijdse controle van de overheidsorganen te waarborgen, zodat de macht die door een overheidsinstantie wordt uitgeoefend, onderworpen is aan het toezicht van andere instanties.

### *Maatschappelijke organisaties als essentiële actoren voor de rechtsstaat*

Maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers spelen een essentiële rol als waakhonden tegen schendingen van de rechtsstaat en dragen actief bij tot de bevordering van de rechtsstaat, de democratie en de grondrechten in de praktijk. Het EU-recht<sup>94</sup>, aangevuld met Europese normen<sup>95</sup>, bevat de belangrijkste elementen die vereist zijn voor het waarborgen van de werking van maatschappelijke organisaties zonder ongerechtvaardigde inmenging. In de context van de aankomst van miljoenen mensen in de EU die op de vlucht zijn voor de militaire agressie van Rusland heeft het maatschappelijk middenveld een belangrijke rol gespeeld bij hun opvang in de respectieve lidstaten door hun onder meer essentiële goederen en diensten te verstrekken, waaronder psychologische en medische hulp.

Er worden stappen ondernomen om de situatie van maatschappelijke organisaties in verschillende lidstaten te verbeteren. In [Bulgarije](#) is een Raad voor de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld die is opgericht om maatschappelijke organisaties bij te staan, operationeel geworden. In [Roemenië](#) hebben maatschappelijke organisaties te kampen met moeilijkheden maar zijn er plannen om de registratieprocedures voor niet-gouvernementele organisaties te vereenvoudigen. In [Zweden](#) worden de kaderbepalingen voor de werking en financiering van maatschappelijke organisaties herzien. In [Malta](#) is de bestaande bezorgdheid over de toegang van maatschappelijke organisaties tot financiering weggenomen. In de meeste lidstaten is het klimaat voor het maatschappelijk middenveld gunstig en geldt het maatschappelijk middenveld nog steeds als “open”<sup>96</sup>. In sommige lidstaten echter ondervinden maatschappelijke organisaties nog steeds moeilijkheden. Het kan daarbij gaan om omslachtige registratieprocedures, moeilijke toegang tot financiering, beperkende wetgeving en ontoereikende bescherming tegen aanvallen en bedreigingen, waaronder SLAPP’s en lastercampagnes. In [Ierland](#) blijven juridische belemmeringen bestaan voor de financiering van het maatschappelijk middenveld en in [Duitsland](#) blijft de regeling voor de belastingvrije status van maatschappelijke organisaties een punt van zorg, hoewel dit bij komende hervormingen kan worden aangepakt. In [Slovenië](#) was het maatschappelijk middenveld onderwerp van een negatief narratief, maar kwesties in verband met financiering en beperkingen van de vrijheid van vergadering werden aangepakt. In [Tsjechië](#) bestaat er enige bezorgdheid over de toegang van maatschappelijke organisaties tot overheidsfinanciering en in [Slowakije](#) blijven organisaties die zich bezighouden met kwesties in verband met gendergelijkheid en lhbtq-rechten uitgesloten van de regelingen voor overheidssubsidies. In [Cyprus](#) heeft de regering maatregelen genomen om het maatschappelijk middenveld beter te ondersteunen en de communicatie met de overheid te verbeteren. In [Italië](#) blijven de registratieprocedures voor maatschappelijke organisaties complex. In [Griekenland](#) worden sommige registratievereisten nog steeds als onevenredig beschouwd, en een herziening van de bestaande wetgeving is in behandeling bij de Raad van

<sup>94</sup> Arrest van 18 juni 2020, Commissie/Hongarije, zaak C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, punten 112 en 113.

<sup>95</sup> Zie met name Aanbeveling CM/Rec(2007)14 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake de juridische status van niet-gouvernementele organisaties in Europa.

<sup>96</sup> Volgens de categorie toegekend door de niet-gouvernementele organisatie Civicus. De classificatie gebeurt op basis van een schaal met vijf categorieën: open, ingeperkt, belemmerd, onderdrukt en gesloten. In vergelijking met 2021 zijn twee lidstaten in een lagere categorie ingedeeld, namelijk één van “open” naar “ingeperkt” en één van “ingeperkt” naar “belemmerd”.

State. In [Spanje](#) werkt het parlement aan de hervorming van de wet inzake de veiligheid van burgers naar aanleiding van uitingen van bezorgdheid over de wet, onder meer door het maatschappelijk middenveld. In [Frankrijk](#) zijn er weliswaar nieuwe wetten aangenomen om het financiële klimaat voor verenigingen te verbeteren, maar een aantal belanghebbenden heeft hun bezorgdheid geuit over de gevolgen van de wetgeving voor de beginselen van de republiek voor de ruimte voor het maatschappelijk middenveld<sup>97</sup>.

In sommige lidstaten is het vermogen van het maatschappelijk middenveld om actief te zijn, systematisch verder beperkt, wat een afschrikkend effect kan hebben. In [Polen](#) is de ruimte voor het maatschappelijk middenveld verder verslechterd en kan recente ontwerpwetgeving een bijkomend nadelig effect hebben. In [Hongarije](#) blijven onafhankelijke maatschappelijke organisaties onder druk staan, hebben organisaties die de lhbtq-gemeenschap vertegenwoordigen, gemeld dat ze het doelwit zijn van lastercampagnes van de regering en roept de rol van de overheid bij de financiering van het maatschappelijk middenveld vragen op<sup>98</sup>.

### 3. ONTWIKKELINGEN EN MAATREGELLEN OP EU-NIVEAU

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

##### *Interinstitutionele dialoog*

De Raad heeft zoals voorheen zijn jaarlijkse dialoog over de rechtsstaat georganiseerd op basis van het verslag over de rechtsstaat. In september 2021 organiseerde het voorzitterschap van de Raad binnen de Raad Algemene Zaken horizontaal overleg over de algemene ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat. De Raad Algemene Zaken hield in november 2021<sup>99</sup> en april 2022<sup>100</sup> ook landspecifiek overleg over de relevante ontwikkelingen die in het landenhoofdstuk van het verslag over de rechtsstaat aan de orde zijn gesteld. Daarnaast vond in de Raad Justitie gericht overleg plaats over rechtsstatelijke onderwerpen: in december 2021 wisselden de ministers van gedachten over de gevolgen van de COVID-19-pandemie voor de werking van de rechterlijke instanties en in maart 2022 bespraken zij de kwestie van de toegang tot een advocaat en de rechtsstaat. De lidstaten gaven duidelijk blijk van belangstelling om ontwikkelingen en beste praktijken uit te wisselen en op inclusieve en constructieve wijze bij te dragen tot het voorkomen van problemen.

Het Europees Parlement heeft de debatten over de rechtsstaat voortgezet. Sinds juli 2021 heeft het verschillende resoluties aangenomen over de rechtsstaat en over meer specifieke kwesties zoals mediavrijheid en het maatschappelijk middenveld<sup>101</sup>. Het Parlement nam ook

---

<sup>97</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Duitsland, Ierland, Griekenland en Zweden.

<sup>98</sup> De aanbevelingen hebben betrekking op Hongarije en Polen.

<sup>99</sup> Het overleg spitste zich toe op de belangrijkste ontwikkelingen in Kroatië, Italië, Cyprus, Letland en Litouwen.

<sup>100</sup> Het overleg spitste zich toe op de belangrijkste ontwikkelingen in Luxemburg, Hongarije, Malta, Nederland en Oostenrijk.

<sup>101</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 10 maart 2022 over de rechtsstaat en de gevolgen van het arrest van het HvJ-EU, P9\_TA(2022)0074; Resolutie van het Europees Parlement van 8 maart 2022 over de steeds beperktere ruimte voor het maatschappelijk middenveld in Europa, P9\_TA(2022)0056; van 16 december 2021 over de grondrechten en de rechtsstaat in Slovenië, met name de vertraging bij de benoeming van aanklagers bij het EOM, P9\_TA(2021)0512; van 15 december 2021 over de impact van georganiseerde misdaad op de eigen middelen van de EU en op het misbruik van EU-middelen, met bijzondere aandacht voor gedeeld beheer vanuit het oogpunt van audit en controle, P9\_TA(2021)0501; van 11 november 2021 over de versterking van de democratie en de vrijheid en pluriformiteit van de media in de EU: oneigenlijk gebruik van civielrechtelijke en strafrechtelijke procedures om journalisten, ngo's en het maatschappelijk middenveld het zwijgen op te leggen, P9\_TA(2021)0451.

een specifieke resolutie aan over het verslag over de rechtsstaat 2021<sup>102</sup>, waarin het met name verheugd was over de toezegging om specifieke aanbevelingen aan de lidstaten op te nemen. In de resolutie werden eerder gedane aanbevelingen herhaald, met name over de noodzaak om instrumenten in kaart te brengen die kunnen worden gebruikt als tekortkomingen niet worden aangepakt, alsook over de steun van het Parlement voor een interinstitutioneel akkoord over een EU-mechanisme voor democratie, de rechtsstaat en de grondrechten. De Commissie waardeert de samenwerking met het Europees Parlement en heeft duidelijk gemaakt dat interinstitutionele samenwerking een centrale rol speelt bij het versterken van de capaciteit van de EU om toezicht te houden op de rechtsstaat en deze te handhaven. Het besluit om aanbevelingen op te nemen in het verslag van 2022 komt ook tegemoet aan een oproep van het Europees Parlement.

Het Europees Parlement organiseerde ook landspecifieke debatten, met name in de monitoringgroep voor democratie, de rechtsstaat en de grondrechten van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE) van het Europees Parlement. De monitoringgroep heeft waarnemingsmissies uitgevoerd in Bulgarije, Malta, Slowakije en Slovenië en de bevindingen ervan besproken. Naast een debat over de voorrang van het EU-recht heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen waarin wordt opgeroepen tot meer actie om de punten van zorg met betrekking tot de rechtsstaat in Polen en Hongarije aan te pakken<sup>103</sup>.

Ook het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC), via zijn ad-hocgroep Grondrechten en de rechtsstaat<sup>104</sup>, en het Comité van de Regio's, via zijn commissie Burgerschap, Governance, Institutionele en Externe Aangelegenheden (Civex)<sup>105</sup>, hebben het overleg over de dialoog over de rechtsstaat op EU-niveau voortgezet. In november 2021 organiseerde het EESC een conferentie over de bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan het rechtsstaatmechanisme.

#### *Dialoog met autoriteiten en belanghebbenden in de lidstaten*

De Commissie heeft haar outreach op nationaal niveau in de lidstaten voortgezet. Er zijn bilaterale vergaderingen gehouden op zowel politiek als technisch niveau om belangrijke hervormingen te bespreken als follow-up van het verslag van 2021. De nationale parlementen spelen een cruciale rol bij het handhaven van de rechtsstaat, zowel in hun rol van wetgever als bij het ter verantwoording roepen van de uitvoerende macht, en de besprekingen naar aanleiding van het verslag van 2021 waren een belangrijk thema van de bezoeken van commissarissen aan de nationale parlementen<sup>106</sup>.

Het netwerk van contactpunten voor de rechtsstaat voorziet in een open kanaal voor regelmatige uitwisseling tussen de Commissie en de lidstaten. Het netwerk is opnieuw regelmatig bijeengekomen voor de opstelling van het jaarlijkse verslag over de rechtsstaat en het treedt in toenemende mate op als forum voor de uitwisseling van beste praktijken en informatie over geplande of lopende hervormingen op nationaal niveau.

---

<sup>102</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 19 mei 2022 over het verslag van de Commissie over de rechtsstaat 2021, P9\_TA(2022)0212.

<sup>103</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 5 mei 2022 over lopende hoorzittingen uit hoofde van artikel 7, lid 1, VEU met betrekking tot Polen en Hongarije, P9\_TA(2022)0204. Het Europees Parlement heeft sinds 20 juli 2021 in totaal drie resoluties over de rechtsstaat in Polen en Hongarije aangenomen: de resoluties van 21 oktober 2021 over de crisis van de rechtsstaat in Polen en de voorrang van het EU-recht, P9\_TA(2021)0439; van 16 september 2021 over de mediavrijheid en de verdere achteruitgang van de rechtsstaat in Polen, P9\_TA(2021)0395, en van 8 juli 2021 over de schending van het EU-recht en van de rechten van lhbtq-burgers in Hongarije als gevolg van de door het Hongaarse parlement aangenomen wetwijzigingen, P9\_TA(2021)0362.

<sup>104</sup> De ad-hocgroep Grondrechten en de rechtsstaat (FRRL-groep) is een horizontaal orgaan binnen het EESC dat tot taak heeft een forum te bieden waar Europese maatschappelijke organisaties elkaar kunnen ontmoeten en van gedachten kunnen wisselen over de toestand van de grondrechten, de democratie en de rechtsstaat in de lidstaten.

<sup>105</sup> De commissie Civex houdt zich onder meer bezig met vraagstukken op het gebied van constitutionele zaken en governance, beter wetgeven, subsidiariteit en evenredigheid.

<sup>106</sup> Jaarverslag 2021 over de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid en over de betrekkingen met de nationale parlementen.

De Commissie zal de dialoog met belanghebbenden en autoriteiten in de lidstaten blijven versterken en daarbij onder meer bijzondere aandacht schenken aan de follow-up van de aanbevelingen in dit verslag.

### *Dialogoog met en steun voor het maatschappelijk middenveld op EU-niveau*

Het maatschappelijk middenveld blijft een belangrijke partner voor de Europese Commissie bij de opstelling van het jaarverslag over de rechtsstaat. Naast het grote aantal schriftelijke bijdragen van het maatschappelijk middenveld en de bijeenkomsten in het kader van de landenbezoeken heeft de Commissie ook horizontale vergaderingen georganiseerd met een aantal belangrijke netwerken van maatschappelijke organisaties en andere belangrijke gesprekspartners<sup>107</sup>. Deze netwerken hebben gezamenlijke aanbevelingen gedaan met betrekking tot het proces voor het verslag over de rechtsstaat<sup>108</sup>. Het maatschappelijk middenveld kan ook een belangrijke rol spelen bij de follow-up van het verslag, en de Commissie zal deze follow-up met het maatschappelijk middenveld op nationaal niveau voortzetten in samenwerking met de vertegenwoordigingen van de Commissie en het Bureau voor de grondrechten.

Via het programma “Burgers, gelijkheid, rechten en waarden” (CERV-programma) heeft de Commissie de inspanningen opgevoerd om maatschappelijke organisaties te ondersteunen, met name de kleinere, lokale organisaties die met bijzondere moeilijkheden te kampen hebben. Van het beschikbare budget van het programma (1,55 miljard EUR) is bijna een derde specifiek bestemd voor de maatschappelijke organisaties; ten minste 40 % daarvan is bedoeld voor lokale en regionale maatschappelijke organisaties. Naast steun voor specifieke projecten is ook voorzien in subsidies ter ondersteuning van de capaciteitsopbouw van maatschappelijke organisaties, ter financiering van hun werkingskosten en ontwikkeling.

De Commissie blijft vastbesloten na te denken over manieren om het maatschappelijk middenveld, professionele netwerken en andere belanghebbenden op nationaal en Europees niveau beter bij het debat over de rechtsstaat te betrekken. Dit geldt zowel voor de opstelling van het verslag als voor de follow-up ervan. Meer in het algemeen, en als follow-up van de Conferentie over de toekomst van Europa, zal de Commissie nagaan hoe de reikwijdte van haar werkzaamheden op het gebied van de rechtsstaat kan worden uitgebreid met het oog op directere betrokkenheid van de burgers.

### **3.2 Internationale samenwerking**

De rechtsstaat is voor het optreden van de EU op internationaal vlak een belangrijk leidend beginsel. De rechtsstaat staat centraal in het optreden van de EU op mondiaal niveau, waarbij samenwerking met partners om de mensenrechten te beschermen en te bevorderen en democratieën overal ter wereld te versterken, een prioriteit is. De EU en haar lidstaten zijn wereldwijd de grootste donor voor ondersteuning van de democratie. De Russische invasie van Oekraïne onderstreept de noodzaak om onze acties ter bevordering en verdediging van onze waarden te versterken, het goede voorbeeld te geven en samen te werken met onze internationale partners, bijvoorbeeld in de fora van de VN en de Raad van Europa. De Commissie en verscheidene lidstaten hebben bijgedragen aan de toezeggingen van de door de president van de Verenigde Staten georganiseerde Top voor democratie om de democratische waarden wereldwijd te bevorderen, en tijdens het jaar van actie nemen zij het voortouw bij de inspanningen om deze uit te voeren.

In lijn met de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen<sup>109</sup> 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<sup>110</sup>. In de directe nabuurschap is de rechtsstaat een van de centrale vereisten voor EU-lidmaatschap zoals vastgelegd in de “criteria van Kopenhagen”, een essentieel gegeven voor kandidaat-lidstaten

---

<sup>107</sup> Netwerk voor mensenrechten en democratie, het Bureau voor de grondrechten, het Europees netwerk voor nationale mensenrechteninstellingen en Civil Society Europe.

<sup>108</sup> [Civil society recommendations: how the Commission can improve the credibility, inclusiveness and impact of the Rule of Law Report, European Partnership for Democracy](#)

<sup>109</sup> [Duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen](#)

<sup>110</sup> [EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie 2020-2024](#)

en potentiële kandidaten om hun Europese perspectief te verwezenlijken. Met de herziene uitbreidingsmethode staat de rechtsstaat centraal in het toetredingsproces. De EU zal blijven streven naar een coherente aanpak bij haar samenwerking met kandidaat-lidstaten, potentiële kandidaten en landen in de nabuurschap, alsook bij haar externe optreden, op bilateraal, regionaal en multilateraal niveau. De EU stelt kwesties op het gebied van de rechtsstaat regelmatig aan de orde in mensenrechtendialogen met partnerlanden en op multilateraal niveau, met name de Verenigde Naties.

De handhaving van de rechtsstaat op mondiaal niveau houdt onder meer in dat er op het gebied van rechtsstatelijke kwesties nauwer met internationale en regionale organisaties moet worden samengewerkt<sup>111</sup>. De rechtsstaat, de democratie en de mensenrechten blijven de belangrijkste prioriteiten voor de samenwerking tussen de EU en de Raad van Europa<sup>112</sup>. In dit verband heeft de EU opnieuw toegezegd een onafhankelijk maatschappelijk middenveld te beschermen en te bevorderen, en tegelijkertijd mensenrechtenverdedigers en vrije media te beschermen. De inzet van de EU om de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat op alle gebieden van haar externe optreden op consistente en coherente wijze te eerbiedigen, te beschermen en te verwezenlijken, en om het mensenrechtenstelsel van de VN als hoeksteen van haar externe optreden te ondersteunen, is ook een belangrijk leidend beginsel voor de deelname van de EU aan de VN-fora. Internationale organisaties, met name belangrijke organen van de Raad van Europa<sup>113</sup>, blijven belangrijke partners bij de opstelling van het verslag en de handhaving van de rechtsstaat in Europa; de Commissie zal dan ook nauw met die organisaties blijven samenwerken.

De Commissie wil haar werkzaamheden op het gebied van de rechtsstaat op dit belangrijke punt nog verder versterken, voortbouwend op haar nauwe betrekkingen met de Raad van Europa en andere internationale organen.

### ***3.3 Optreden van de EU ter handhaving van de rechtsstaat***

Het jaarlijkse verslag over de rechtsstaat is een preventief mechanisme dat tot doel heeft de situatie op het gebied van de rechtsstaat in de hele EU te verbeteren, het bewustzijn met betrekking tot bestaande problemen te vergroten en oplossingen in een vroeg stadium te faciliteren om te voorkomen dat de situatie zou verslechteren. Het vormt een aanvulling op een aantal andere mechanismen en instrumenten op EU-niveau die elk hun eigen doel hebben. Dit punt bevat een overzicht van acties en mechanismen op dit gebied.

De jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) over de rechtsstaat is verder geconsolideerd. Het HvJ-EU heeft uitspraak gedaan over een aantal verzoeken om een prejudiciële beslissing van nationale rechtbanken. In een arrest van 6 oktober 2021<sup>114</sup> heeft het HvJ-EU de drie soorten situaties verduidelijkt waarin een in laatste aanleg rechtsprekende nationale rechterlijke instantie ervan kan afzien om het Hof een prejudiciële vraag te stellen wanneer voor haar een vraag over de uitlegging van het Unierecht is opgeworpen<sup>115</sup>. In een andere zaak oordeelde het HvJ-EU dat het Unierecht zich

---

<sup>111</sup> Onder meer de Verenigde Naties, de Raad van Europa, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE).

<sup>112</sup> [Conclusies van de Raad over de prioriteiten van de EU voor samenwerking met de Raad van Europa 2020-2022](#)

<sup>113</sup> 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).

<sup>114</sup> Arrest van 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi, zaak C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799.

<sup>115</sup> In de zaak Cilfit (arrest van 6 oktober 1982 in zaak 283/81, Cilfit e.a., ECLI:EU:C:1982:335) heeft het Hof drie gevallen genoemd waarin in laatste aanleg rechtsprekende nationale rechterlijke instanties niet verplicht zijn om een verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen: i) de vraag is niet relevant voor de beslechting van het geding; ii) de betrokken bepaling van Unierecht is reeds door het Hof uitgelegd, en iii) de juiste toepassing van het Unierecht ligt zo voor de hand dat daarover geen redelijke twijfel kan bestaan.

ertegen verzet dat een hoogste nationale rechterlijke instantie vaststelt dat een verzoek om een prejudiciële beslissing onrechtmatig is omdat de gestelde vragen niet relevant of noodzakelijk zijn<sup>116</sup>. Het HvJ-EU verklaarde tevens dat het beginsel van voorrang van het Unierecht zich ertegen verzet dat de nationale rechterlijke instanties het risico lopen tuchtrechtelijk te worden bestraft wanneer ze beslissingen van het grondwettelijk hof die strijdig zijn met het Unierecht, buiten toepassing laten<sup>117</sup>.

Het HvJ-EU heeft het onderzoek van inbreukprocedures die de Commissie bij het Hof aanhangig heeft gemaakt, voortgezet. Wanneer de voorlopige maatregelen van het HvJ-EU niet zijn nageleefd, heeft de Commissie het HvJ-EU verzocht financiële sancties op te leggen<sup>118</sup>. De Commissie is haar rol als hoedster van de EU-verdragen blijven vervullen door waar nodig inbreukprocedures in te leiden om specifieke schendingen van de rechtsstaat aan te pakken<sup>119</sup>.

De in artikel 7 VEU vastgelegde procedure voor de verdediging van de gemeenschappelijke waarden van de EU wordt voortgezet in de Raad ten aanzien van [Polen](#) en [Hongarije](#). Op grond van deze procedure kan de Raad het bestaan van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending van de waarden van de Unie constateren en gevolg geven aan die risico's. De Raad hoorde [Polen](#) in februari 2022 en [Hongarije](#) in mei 2022 en presenteerde in december 2021 een algemene stand van zaken in de twee lidstaten<sup>120</sup>.

Eerbiediging van de rechtsstaat blijft een fundamentele voorwaarde voor een goed beheer van EU-middelen. De verordening inzake conditionaliteit<sup>121</sup> is bedoeld om het goed financieel beheer van de begroting van de Unie en de financiële belangen van de Unie te beschermen tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat. De Commissie volgt de situatie in alle lidstaten sinds de verordening inzake conditionaliteit op 1 januari 2021 van toepassing werd en heeft richtsnoeren voor de toepassing ervan vastgesteld<sup>122</sup>. In zijn arresten van 16 februari 2022 bevestigde het HvJ-EU<sup>123</sup> dat de verordening in overeenstemming is met de EU-Verdragen. In april 2022 heeft de Commissie voor het eerst de formele procedure in het kader van de verordening inzake conditionaliteit ingeleid, ten aanzien van Hongarije<sup>124</sup>.

Een daarmee samenhangend kader voor de bescherming van verschillende EU-fondsen is de verordening gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening)<sup>125</sup>, die op 1 juli 2021 in werking is getreden. De verordening verplicht de lidstaten om, als onderdeel van de “horizontale randvoorwaarden”, doeltreffende mechanismen in te voeren om ervoor te zorgen dat de door de Fondsen ondersteunde programma's en de uitvoering ervan in overeenstemming zijn met de rechten en beginselen die zijn verankerd in het Handvest van de grondrechten, met inbegrip van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een eerlijk proces door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij de wet is ingesteld. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat aan de horizontale randvoorwaarde wordt voldaan bij de voorbereiding van een programma en dat dit gedurende de gehele programmeringsperiode het geval blijft.

---

Indien de vraag betreffende de uitlegging van het Unierecht daarentegen aan geen van bovengenoemde criteria voldoet, is de rechterlijke instantie die in laatste aanleg uitspraak doet gehouden zich tot het Hof te wenden.

<sup>116</sup> Arrest van 23 november 2021, IS, zaak C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949.

<sup>117</sup> Arrest van 21 december 2021, Euro Box Promotion e.a., gevoegde zaken C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 en C-840/19.

<sup>118</sup> Op 27 oktober 2021 heeft het Hof van Justitie Polen een dwangsom van 1 miljoen EUR per dag opgelegd zolang de beschikking in kort geding van 14 juli 2021, met name met betrekking tot de werking van de tuchtkamer van het Poolse Hooggerechtshof, niet volledig was nageleefd.

<sup>119</sup> De Commissie heeft met name op 22 december 2021 besloten een inbreukprocedure tegen Polen in te leiden wegens ernstige bezorgdheid ten aanzien van het Constitutioneel Hof van Polen en zijn recente jurisprudentie waarin de voorrang van het EU-recht wordt betwist.

<sup>120</sup> De Commissie leidde in 2017 een procedure op grond van artikel 7 VEU in tegen Polen en het Europees Parlement in 2018 tegen Hongarije.

<sup>121</sup> Verordening (EU) 2020/2092 van 16 december 2020 (PB L 433I van 22.12.2020, blz. 1).

<sup>122</sup> C(2022) 1382 final. Richtsnoeren voor de toepassing van de verordening betreffende een algemeen conditionaliteitsregime.

<sup>123</sup> Zie de zaken C-156/21 en C-157/21. Op 16 februari 2022 deed het HvJ-EU uitspraak en verwierp het de door Polen en Hongarije ingestelde beroepen tot nietigverklaring van de verordening inzake conditionaliteit.

<sup>124</sup> 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.

<sup>125</sup> Verordening (EU) 2021/1060 van 24 juni 2021.

Een aantal rechtsstatelijke kwesties – met name wat betreft de doeltreffendheid van de justitiële stelsels, de bestrijding van corruptie en de kwaliteit en inclusiviteit van het wetgevingsproces – maken ook deel uit van het Europees Semester, voor zover die aspecten vanuit macro-economisch oogpunt relevant zijn en van invloed zijn op het ondernemingsklimaat, investeringen, de economische groei en werkgelegenheid. Om gevolg te geven aan een aantal landspecifieke aanbevelingen ter zake in het kader van het Europees Semester aan de hand van concrete hervormingen en investeringen op het gebied van de rechtsstaat, heeft de Commissie met verschillende lidstaten concrete mijlpalen besproken en daarover met hen overeenstemming bereikt in het kader van de nationale herstelplannen uit hoofde van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, die vervolgens formeel door de Raad zijn goedgekeurd.

In het voorjaarspakket van het Europees Semester 2022 heeft de Commissie de Raad verdere aanbevelingen met betrekking tot de rechtsstaat aan twee lidstaten voorgesteld<sup>126</sup>. De Commissie verleent ook technische ondersteuning aan de lidstaten, met name via het instrument voor technische ondersteuning, om de efficiëntie, kwaliteit en onafhankelijkheid van het openbaar bestuur en de justitiële stelsels te verbeteren. De Commissie blijft de justitiële hervorming bevorderen via het jaarlijkse EU-scorebord voor justitie<sup>127</sup>. Het EU-scorebord voor justitie 2022 bevat voor het eerst enquêtegegevens over de perceptie bij ondernemingen van de mate waarin investeringen doeltreffend worden beschermd in de verschillende lidstaten<sup>128</sup>. Uit de resultaten blijkt dat het bestuurlijk optreden, de stabiliteit en kwaliteit van het wetgevingsproces, evenals de doeltreffendheid van de rechtbanken en de bescherming van eigendom belangrijke factoren van vergelijkbaar belang zijn voor het vertrouwen in de bescherming van investeringen. 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.

Vrijheid en pluriformiteit van de media zijn een belangrijk gebied voor optreden op EU-niveau geworden. In het Actieplan voor Europese democratie en het Actieplan voor de media en de audiovisuele sector van 2020 werd een reeks initiatieven aangekondigd om de vrijheid en pluriformiteit van de media te ondersteunen en te waarborgen. De Commissie heeft in september 2021 een aanbeveling aan de lidstaten over de veiligheid van journalisten gepresenteerd<sup>129</sup>. In april 2022 heeft de Commissie een pakket maatregelen aangenomen om journalisten en maatschappelijke organisaties te beschermen tegen onrechtmatige rechtszaken (SLAPP)<sup>130</sup>. De Commissie werkt ook aan een Europese wet inzake mediavrijheid.

#### 4. CONCLUSIES EN VOLGENDE STAPPEN

De rechtsstaat is van fundamenteel belang voor een stabiele, veerkrachtige, eerlijke en democratische politieke, economische en sociale omgeving in de hele EU. Hij is essentieel voor een goed functionerende eengemaakte markt en voor de Unie als geheel. Daarnaast is zij een weerspiegeling van de aspiraties en waarden van de Europeanen, die zijn verankerd in artikel 2 van het Verdrag. De Commissie verbindt zich ertoe de rechtsstaat te beschermen en te bevorderen, als hoedster van de EU-Verdragen en van de voorrang van het Unierecht. Een levendige, toekomstgerichte EU die zich in de richting van een groenere, digitalere en sociaal rechtvaardigere samenleving ontwikkelt, moet verder worden opgebouwd op basis van stevige fundamenten. De Russische invasie van Oekraïne herinnert aan de druk die op de EU-waarden, die wij koesteren, wordt uitgeoefend. Ter bescherming van onze burgers en hun rechten is het noodzakelijk dat de rechtsstaat overal in de EU op vastberaden en consistente wijze wordt verdedigd.

<sup>126</sup> [Europees Semester 2022: voorjaarspakket](#)

<sup>127</sup> Het EU-scorebord voor justitie 2022 is op 19 mei 2022 gepubliceerd: [EU-scorebord voor justitie](#)

<sup>128</sup> Grafieken 54 en 55 van het EU-scorebord voor justitie 2022.

<sup>129</sup> Aanbeveling van de Commissie over het waarborgen van de bescherming, de veiligheid en de weerbaarheid van journalisten en andere mediaprofessionals in de Europese Unie, C(2021) 6650 final van 16 september 2021.

<sup>130</sup> Voorstel voor een richtlijn tot bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures (“strategische rechtszaken tegen publieke participatie”), COM(2022) 177 final van 27 april 2022, en de aanbeveling van de Commissie over de wijze waarop journalisten en mensenrechtenverdedigers die betrokken zijn bij publieke participatie kunnen worden beschermd tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures (“strategische rechtszaken tegen publieke participatie”), C(2022) 2428 van 27 april 2022.

Het jaarlijkse verslag over de rechtsstaat is een belangrijk onderdeel van de inspanningen om de rechtsstaat in de EU te bevorderen en te waarborgen, zowel op nationaal als op Europees niveau. Op basis van voortgezette betrokkenheid en samenwerking met de lidstaten blijkt uit het verslag van dit jaar dat er in veel lidstaten nog steeds belangrijke hervormingen van de rechtsstaat plaatsvinden om in eerdere edities vastgestelde uitdagingen aan te pakken. In sommige lidstaten blijven echter belangrijke punten van zorg bestaan.

Met deze derde 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. In overeenstemming met de preventieve aard van het verslag beogen de aanbevelingen, die dit jaar voor het eerst zijn opgenomen, de lidstaten te ondersteunen bij hun hervormingen. In sommige gevallen bieden de aanbevelingen de lidstaten een leidraad voor het nemen van maatregelen om tegemoet te komen aan de specifieke punten van zorg die in het verslag aan de orde worden gesteld.

De Commissie heeft 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 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.