

Aan de Voorzitter van de  
Eerste Kamer der Staten-Generaal  
Binnenhof 22  
Den Haag

**Directie Integratie Europa**  
Bezuidenhoutseweg 67  
2594 AC Den Haag  
Postbus 20061  
Nederland  
www.rijksoverheid.nl

**Onze Referentie**  
MINBUZA-2014.344052

Datum 4 juli 2014  
Betreft Schriftelijk overleg Rechtsstatelijkheid

Geachte Voorzitter,

Bij brief van 17 juni jl. zond de vaste EK-commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad, Veiligheid en Justitie en Europese Zaken haar reactie op de Commissiemededelingen inzake een nieuw raamwerk om de rechtsstaat in de EU te versterken en inzake het EU-Scorebord voor Justitie van 2014, het AIV-advies inzake 'De rechtsstaat: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking' en de gecombineerde kabinetsappreciatie hierop. Hierbij ontvangt u een reactie op de door uw Kamer gestelde vragen, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie.

### **Rechtsstatelijkheidsmechanisme en rol van de Europese instellingen**

*De leden van de fractie van de **PvdA** vinden het opvallend dat het mechanisme en de bijbehorende dialoog alleen gezocht wordt in Europese gremia zoals de Commissie, de Raad en het Europees parlement. Vindt de regering dat dit voldoende is? Zou er ook in Nederland niet een debat moeten plaatsvinden in de politieke organen, de media en onder burgers over de kwaliteit van de Europese rechtsstaat? Of is dit in de opvatting van de regering toch vooral een juridisch-technische aangelegenheid voor experts en diplomaten?*

Het kabinet wijst erop dat het EU-rechtsstatelijkheidsinitiatief de inzet van het kabinet betreft binnen de EU een mechanisme te ontwikkelen om de rechtsstaat in de EU-lidstaten te versterken en de dialoog binnen de Unie over de rechtsstatelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Het primaat hierbij ligt voor het kabinet binnen de EU bij de Raad, nu de lidstaten eerstverantwoordelijk zijn voor de rechtsstaat. Juist omdat de lidstaten eerstverantwoordelijk zijn hecht het kabinet groot belang aan een debat over rechtsstatelijkheid in en over de nationale en Europese context, zoals geschetst door de PvdA. Het kabinet ziet het recente debat met de Eerste Kamer op 11 maart jl. als voorbeeld daarvan. Ook over de situatie in andere EU-lidstaten en over de EU als zodanig wordt regelmatig met de Eerste en Tweede Kamer van gedachten gewisseld, bijvoorbeeld in het kader van de toetreding van de EU tot het EVRM. Met de PvdA is het kabinet van mening dat de dialoog over de rechtsstaat geen juridisch-technische

aangelegenheid moet zijn, maar een politiek, maatschappelijk debat dat juist ook binnen de nationale context gevoerd moet worden.

Directie Integratie Europa

*In het licht van de rapportage uit het Scorebord leidt de voorzichtige aanpak van de regering tot enkele vragen bij de leden van de fractie van de **PvdA**. Is de soft law benadering van Commissie en kabinet dan wel voldoende robuust om deze verontrustend grote verschillen aan te pakken? Zijn als het gaat om rechtelijke onafhankelijkheid niet sterker sturende middelen nodig dan alleen die van het aanvullende mechanisme? Welke zouden dit kunnen zijn?*

Onze Referentie

MINBUZA-2014.344052

*De leden van de fractie van **Groenlinks** hebben nog vragen over de gekozen strategie. Hoewel de regering dus wel voorstander is van interventies en acties richting schendende lidstaten, is het vooral terughoudend om de Commissie extra bevoegdheden te geven om op te treden. Zij mag geen bindende aanbevelingen doen of sancties opleggen. De regering acht het de verantwoordelijkheid van de Raad om de politieke dialoog aan te gaan. Kunnen beide strategieën niet complementair zijn aan elkaar, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks. De lidstaten kunnen op politiek niveau druk uitoefenen, en de Commissie kan via een juridische stok achter de deur druk uitoefenen. Zou deze extra mogelijkheid van de Commissie de kans op succes voor de Raad om via politieke druk wijzigingen te bewerkstelligen, niet kunnen vergroten? Waarop baseert de regering het vertrouwen in de Raad en de lidstaten dat zij elkaar zullen bekritisieren en druk uitoefenen om het niveau van de rechtsstaat te verbeteren? De problematische wijzigingen van de Grondwet in Hongarije hadden toch bij uitstek een onderwerp moeten zijn waarop de Raad had moeten interveniëren? Deelt de regering deze mening? Kan zij uiteenzetten welke acties Nederland en andere lidstaten hebben ondernomen richting Hongarije, en hoe vaak het onderwerp op de agenda van Raad heeft gestaan?*

Zoals geschetst in de kabinetsappreciatie is de inzet van het kabinet gericht op het ontwikkelen van een politieke dialoog binnen de EU waarin rechtsstatelijke ontwikkelingen bespreekbaar worden gemaakt. Bedoeling is een bestaande politieke lacune te vullen. In juridische zin bestaan al verschillende (sanctie)mechanismen, zowel in EU als Raad van Europa verband, waarvan gebruik kan worden gemaakt, zoals EU-inbreukzaken. Aanvullende bevoegdheden voor de Commissie zoals het doen van bindende aanbevelingen en het opleggen van sancties acht het kabinet daarom niet noodzakelijk. Het initiatief is gericht op het ontwikkelen van een constructief politiek mechanisme, dat complementair werkt ten opzichte van de reeds bestaande instrumenten.

In antwoord op de vragen van de fractie van **GroenLinks** over Hongarije benadrukt het kabinet dat de situatie in Hongarije juist het belang van een aanvullend dialoog mechanisme onderstreept. Nu dit mechanisme in de Raad ontbreekt, kon en kan over deze situatie niet gesproken worden op een gestructureerde wijze, op basis van objectieve gegevens. Deze lacune wil het kabinet dichten. Ten aanzien van de inzet van het kabinet over Hongarije wordt verwezen naar brieven van 13 maart 2013 en 16 augustus 2013 (Kamerstuk 21501-20 nr. 776 en 809).

*Ook de leden van de fractie van de **SP** hebben enkele vragen ten aanzien van het kader van het mechanisme en van de rol van de Europese instellingen hierin. Zij vragen hoe de regering aankijkt tegen de uitspraak van Eurocommissaris Reding, dat de Europese Commissie naast de bewaker van de verdragen, ook de bewaker*

*van de rechtsstaat zou moeten zijn.<sup>1</sup> Komt de visie van het kabinet, dat hier sprake is van een licht mechanisme "zonder bindende aanbevelingen of sancties", overeen met de visie van de Europese Commissie? In de mededeling van de Europese Commissie staat dat het de bedoeling is om een kader voor actie te bieden die de lacune vult tussen soft power en artikel 7 VEU.<sup>2</sup> In de Tweede Kamer stelt minister Timmermans dat de rol van de Europese Commissie binnen dit raamwerk verkleind kan worden.<sup>3</sup> Hoe ziet de regering dit in de praktijk voor zich? Ziet de regering hierbij een grotere rol voor de lidstaten en het Europees Parlement weggelegd, aldus vragen de leden van de fractie van de SP.*

Het kabinet onderstreept dat de Commissie als hoedster van de verdragen ook taken heeft op het terrein van het waarborgen van de rechtsstaat, als een van de fundamentele waarden van de EU, zowel in het kader van haar rol op grond van art. 7 VEU als in het kader van het toezicht op de naleving van het EU-recht. Een goed functionerende rechtsstaat is immers van belang voor de werking van het EU-recht in de lidstaten. Het primaat op dit terrein ligt, zoals al uiteengezet in de kabinetsappreciatie, evenwel bij de lidstaten in de Raad. De Commissie Mededeling sluit nauw aan bij de gedachten van het kabinet over de rol van de Commissie in deze context. Zonder afbreuk te doen aan de rol van de Commissie wil het kabinet in aanvulling op het Commissie mechanisme een politieke dialoog in de Raad ontwikkelen, aangezien de primaire verantwoordelijkheid bij de lidstaten in de Raad ligt. De Raad moet hiervoor zelf het initiatief nemen. Aan de exacte vormgeving van de rol van de Raad zal de komende periode zowel in nationaal als Europees verband worden gewerkt.

*De regering is wel voorstander van de mogelijkheid voor de Commissie om na de politieke dialoog een rechtsstaat-aanbeveling te doen, de opvolging te monitoren en mogelijk een procedure ex artikel 7 VEU te starten. Begrijpen de leden van **GroenLinks** het goed dat het de regering vooral om gaat dat de lidstaten eerst proberen via politieke bemiddeling reparatie te bewerkstelligen, en bij het niet slagen daarvan, de Commissie wel de bevoegdheid zou mogen hebben om vervolgstappen te zetten? Is het de bedoeling van de regering om tijdens deze procedure de schending van de betreffende lidstaat wel ook onderwerp van de politieke dialoog te laten blijven tijdens de juridische procedure? En kan de regering wat preciezer aangeven hoe zij de rol van het Europees Parlement in beide fases ziet?*

In de Mededeling schetst de Commissie hoe zij haar bevoegdheden binnen het kader van de verdragen vorm wil geven, door voorafgaand aan een eventuele start van een formele art. 7 VEU procedure een politieke dialoog met de desbetreffende lidstaat aan te gaan. Wanneer deze politieke dialoog geen bevredigende oplossing heeft opgeleverd kan de Commissie een art. 7 VEU procedure starten door een zogeheten 'met redenen omkleed voorstel' in te dienen. Overigens kunnen ook het Europees Parlement of eenderde van de lidstaten een dergelijk met redenen omkleed voorstel op grond van art. 7 VEU indienen en aldus de procedure starten. Met de start van de art. 7 VEU procedure eindigt dus de pre-artikel 7 procedure. Vanzelfsprekend is het wel mogelijk dat de Commissie (of andere lidstaten) op informele wijze met de desbetreffende lidstaat

<sup>1</sup> Zie persbericht van de Europese Commissie van 11 maart 2014 'European Commission presents a framework to safeguard the rule of law in the European Union', [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-237\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_en.htm).

<sup>2</sup> Commissiemededeling Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, COM(2014)158, p. 3.

<sup>3</sup> Algemeen Overleg Tweede Kamer 'Rechtsstaat en rechtsstatelijkheid in Europa', 14 mei 2014.

in gesprek blijft gedurende de art. 7 VEU procedure en kan dit naar de mening van het kabinet ook zinvol zijn. De Commissie geeft in haar Mededeling aan dat zij gedurende de pre-artikel 7 procedure het Europees Parlement en de Raad regelmatig zal informeren. Naar de mening van het kabinet zou de Commissie dit zo ruimhartig mogelijk moeten doen, zodat een goede discussie mogelijk wordt.

Directie Integratie Europa

Onze Referentie  
MINBUZA-2014.344052

*De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen of er voor het starten van de politieke dialoog een meerderheidsbesluit of consensus nodig is? Kan de regering het zich voorstellen dat de Raad onderling verdeeld is over het agenderen van het rechtsstatelijk niveau in een bepaald land, en dat er om politieke redenen wordt afgezien van een dialoog? Acht de regering het voorstelbaar dat het gewicht en de machtspositie van een lidstaat medebepalend is voor de bereidheid die andere lidstaten hebben om een politieke dialoog te starten? Zo ja, hoe meent zij te voorkomen dat de Raad een selectief beleid gaat ontwikkelen? En welke mogelijkheden zou de Commissie in de ogen van de regering moeten hebben als de Raad geen politieke dialoog start? Zou het dan niet mogelijk moeten zijn voor de Commissie om toch zelfstandig stappen te zetten in de vorm van een bindende aanbeveling en eventueel een inbreukprocedure?*

Het kabinet wijst erop dat de Commissie zelf bepaalt of zij de pre-artikel 7 procedure zoals beschreven in de Commissie Mededeling wil starten. Zij is daarvoor niet afhankelijk van besluitvorming in de Raad. Hetzelfde geldt voor (pre-)inbreukprocedures. In aanvulling op de rol van de Commissie in de pre-artikel 7 procedure wil het kabinet een mogelijkheid voor een politieke dialoog in de Raad ontwikkelen, bijvoorbeeld door discussies in de Raad te voeren wanneer de Commissie het mechanisme toepast, maar ook los daarvan. Uitgangspunt daarbij is gelijke behandeling van alle lidstaten, zodat selectiviteit voorkomen wordt. Het kabinet zet daarbij daarom - naast een ad hoc mechanisme voor individuele bedreigingen van de rechtsstaat in brede zin -, in op een periodiek mechanisme waarin alle lidstaten op het terrein van de rechtsstaat gemonitord worden.

## **De staat van de rechtsstaat in Nederland**

*De leden van de fractie van de **SP** vragen hoe de regering in dit verband de staat van de rechtsstaat in Nederland beoordeelt. Is de minister ook op de hoogte van de kritiek op de staat van de Nederlandse rechtsstaat die door deskundigen geuit is in de Eerste Kamer, aldus vragen de leden van de fractie van de SP.<sup>4</sup>*

De geuite kritiek is het kabinet bekend. In het overleg met Uw Kamer d.d. 11 maart 2014 hebben de minister van Veiligheid en Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, alsmede de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie reeds met U gesproken over dit onderwerp. De rechtsstaat is een vaste waarde in Nederland en verankert waarden als vrijheid, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, democratie en subsidiariteit. Die waarde van de rechtsstaat blijkt ook uit de brief die het kabinet op 27 juni jl. heeft gestuurd aan de Tweede Kamer, waarin het uiteenzet dat de democratie en de rechtsstaat, samen met de grondrechten als kernbeginselen ten grondslag liggen aan onze Grondwet. In deze brief wordt een nieuwe algemene bepaling aangekondigd

---

<sup>4</sup> Verslag van een deskundigenbijeenkomst, Eerste Kamer, 2013–2014, 33 750 VI, O.

voorafgaand aan artikel 1 van de Grondwet, luidende: 'De Grondwet waarborgt de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten.'

Directie Integratie Europa

Onze Referentie  
MINBUZA-2014.344052

Er worden soms twijfels en zorgen geuit op het Nederlandse stelsel. Het kabinet neemt deze signalen altijd serieus. Keer op keer blijkt dat Nederland goed scoort als het gaat om de rechtsstaat of de kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak. Zo neemt Nederland een vijfde plaats in op de "Rule of Law Index". Deze index van het World Justice Project geeft een waardering aan de mate waarin voldaan wordt aan de eisen van de Rule of Law in 99 landen. Nederland doet het dus uitstekend. Dit betekent niet dat er niet voortdurend bezien moet worden waar verbeteringen kunnen worden aangebracht. Er worden maatregelen genomen om de dreigende bureaucratisering in de rechtspraak terug te dringen. Zo is de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan de versterking van de bedrijfsvoering en de landelijke organisatie van de rechtspraak. Daarnaast worden zowel in het strafrecht als ook in het civiele recht maatregelen ter hand genomen die leiden tot een overzichtelijker en meer voorspelbare procesgang. Rechters worden in de gelegenheid gesteld eerder en beter sturing te geven aan de procedure waardoor deze efficiënter kan verlopen. Ook is recent de herziening van de gerechtelijke kaart afgesloten. Daarnaast is een wetsvoorstel ingediend bij uw Kamer naar aanleiding van het programma kwaliteit en innovatie. Hiermee wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan het behoud en de versterking van een goede, doelmatige en toegankelijke rechtspraak.

#### **EU-scorebord Justitie 2014**

*Over het EU-scorebord Justitie 2014 wensen de leden van de fractie van de **SP** het volgende op te merken. Deze leden zijn van mening dat het scorebord voor justitie, bedoeld op de "kwaliteit, onafhankelijkheid en doeltreffendheid" van rechtsstelsels te vergelijken, niet thuishoort in het kader van economisch bestuur waarin het nu geplaatst wordt. Deelt de regering deze visie? Deze leden vragen op welke wijze de regering gaat zorgdragen voor het losweken van het scorebord uit deze economische context.*

Het Europees Justitieel Scorebord past in het streven van het kabinet om initiatieven te ondersteunen met betrekking tot het vergroten van het wederzijds vertrouwen in de justitiële samenwerking binnen de Unie. Hierdoor wordt de rechtsstaat in de Europese Unie als gemeenschappelijke waarde versterkt. Het Europees Justitieel Scorebord is daarom niet alleen te plaatsen in het kader van economisch bestuur. De kwaliteit van de juridische infrastructuur van een land kan wel bijdragen aan de economische ontwikkeling.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
Mede namens de Minister van Veiligheid van Justitie,

Frans Timmermans