

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

Aan De leden van de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Per email

Datum 29 juni 2018

Kenmerk CM1808 Brief over de JBZ Raad van 12 en 13 juli "*Home Affairs European Values (Art 2 & 3 TEU) - Significance for a citizen-focused, crisis resistant, future oriented Security Union*"

Geachte Kamerlid,

Op 12/13 juli vindt een informele bijeenkomst van ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie in Innsbruck plaats. Voor de bijeenkomst staat het punt *Home Affairs European Values (Art 2 & 3 TEU) - Significance for a citizen-focused, crisis resistant, future oriented Security Union* geagendeerd. Democratie, rechtsstaat en respect voor mensenrechten gelden als kernwaarden van de Europese Unie. Het respect voor deze waarden is naar mening van de Commissie Meijers een *conditio sine qua non* voor succesvolle samenwerking op het gebied van justitie en veiligheid en het uitbouwen van een Veiligheidsunie. De Commissie Meijers wenst dan ook haar zorg uit te spreken over de uitholling van de rechtsstaat in een aantal lidstaten en de gevolgen die dit met zich meebrengt voor de rechtsbescherming van de Europese burgers, alsmede de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. Zij deelt hierin haar zorg met de Europese Commissie, het Europees Parlement, de Raad van Europa (Venetië Commissie, GRECO, Commissaris voor de Mensenrechten), de VN Speciaal Rapporteur voor de onafhankelijkheid van rechters en juristen, als ook verschillende vooraanstaande academici en NGOs.

Belang wederzijdse erkenning

De samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken is gestoeld op wederzijds vertrouwen en wederzijdse erkenning. Dit vertrouwen is echter niet blind. Reeds in eerdere zaken heeft het Hof van Justitie lidstaten verplicht de toepassing van het EU-recht op te schorten indien dit anders tot schending van fundamentele rechten zou leiden. Dit was het geval met betrekking tot de overdracht van asielzoekers naar Griekenland onder de Dublinverordening, aangezien het asielsysteem in deze lidstaat geplaagd wordt door systemische tekortkomingen.¹ Hetzelfde gold ten aanzien van een overdracht van gezochte personen onder het Europees Aanhoudingsbevel naar Roemenië en Hongarije, alwaar het gevangeniswezen systemisch tekortkomingen vertoonde.² In die zaken zou overdracht naar de andere lidstaat leiden tot het onderwerpen van een persoon aan menonterende omstandigheden in strijd met art. 4 van het Handvest voor de Grondrechten.

Belang onafhankelijkheid rechterlijke macht

Momenteel zien we in een aantal lidstaten, in het bijzonder Polen, Hongarije en Roemenië, een systematische aantasting van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht.³ Dit is een probleem niet enkel voor de betreffende lidstaten, maar de gehele Europese Unie.

¹ Zaak N.S. e.a., C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865.

² Zaak Aranyosi en Caldaru, C-404/15 en C-659/15 PPU.

³ Zie het Voorstel voor een Besluit van de Raad betreffende de constatering van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat (COM (2017) 835 def), het Ontwerpverslag een voorstel houdende een verzoek aan de Raad om overeenkomstig artikel 7, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie te constateren dat er een duidelijk gevaar

Commissie Meijers
Permanente Commissie
van deskundigen in
internationaal
vreemdelingen-,
vluchtelingen- en
strafrecht

Postadres
Postbus 2894
1000 CW Amsterdam

Bezoekadres
Surinameplein 124
1058 GV Amsterdam

T 020 362 05 05

W www.commissie-meijers.nl

E post@Commissie-Meijers.nl

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

Allereerst vormt zij een bedreiging voor de rechtsbescherming van de Europese burger en Europese samenwerking meer algemeen. De nationale rechter speelt een fundamentele rol in het waarborgen van de rechten voortvloeiend uit het Unierecht. Artikel 19 van het Unieverdrag stelt expliciet dat de lidstaten een daadwerkelijke rechtsbescherming moeten verzekeren. Indien het goed functioneren van de rechterlijke macht niet kan worden gegarandeerd heeft dit dus gevolgen voor een ieder die zich voor een nationale rechter wil beroepen op het Unierecht. De gevolgen voor de rechtszekerheid die dit met zich meebrengt, heeft vergaande consequenties voor het goed functioneren van de interne markt en flankerende beleidsterreinen van Unierecht met een grensoverschrijdende dimensie.

De rechtseenheid en correcte uitlegging van het Unierecht door de nationale rechter wordt gegarandeerd door de prejudiciële vraagprocedure. Onder deze procedure kunnen nationale rechters vragen stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie over de geldigheid en de uitleg van het Unierecht. Onder de prejudiciële vraagprocedure mogen enkel *rechterlijke instanties* vragen stellen.

Om als zodanig te worden aangemerkt geldt een aantal criteria, waaronder ook de onafhankelijkheid van de instantie. In de zaak *Vakbond van Portugese rechters*⁴ deed het Hof van Justitie van de EU de zeer principiële uitspraak dat de waarborg van onafhankelijkheid zowel geldt op het niveau van de Unie als op het niveau van de lidstaten. In de woorden van het Hof behelst de onafhankelijkheid van de nationale rechterlijke macht, dat deze zijn taak "volledig autonoom uitoefent, zonder enig hiërarchisch verband en zonder aan wie dan ook ondergeschikt te zijn of van waar dan ook bevelen of instructies te ontvangen, en aldus beschermd is tegen tussenkomsten of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in aan hen voorgelegde geschillen in gevaar zouden kunnen brengen (...)." Wanneer de onafhankelijkheid van de nationale rechterlijke macht in het geding is, wordt daarmee gezaagd aan de stoelpoten van deze procedure.

Belang onafhankelijkheid rechterlijke macht specifiek voor JBZ-samenwerking

De aantasting van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht vormt tevens een directe bedreiging voor het functioneren van de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht ofwel het beleid ten aanzien van Justitie en Binnenlandse Zaken. De samenwerking op dit terrein vindt plaats op basis van instrumenten van Unierecht die de wederzijdse erkenning van gerechtelijke bevelen en vonnissen voorschrijven. Hierbij moet worden gedacht aan het Europees Aanhoudingsbevel, het Europees Onderzoeksbevel, maar bijvoorbeeld ook de recente voorstellen over het vergaren van elektronisch bewijs.⁵

De praktische gevolgen van de rechtsstaatproblematiek worden duidelijk geïllustreerd door de prejudiciële vraagprocedure die momenteel aanhangig is bij het Hof van Justitie van de EU. Een Ierse rechter is tot de conclusie gekomen dat Polen niet langer als rechtsstaat functioneert en heeft het Hof van Justitie gevraagd wat de gevolgen hiervan zijn voor de toepassing van het Europees

bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie berust (12 April 2018, 2017/2131(INL)), als ook de Gezamenlijke Verklaring van de President van de Europese Commissie Juncker en Eerste Vice-President Timmermans aangaande de recente ontwikkelingen in Roemenië (Brussel, 24 januari 2018).

⁴ Zaak *Vakbond van Portugese Rechters*, Zaak C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

⁵ Kaderbesluit 2002/584/JBZ betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, Richtlijn 2014/41/EU, COM(2018) 225-226 def.

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

Aanhoudingsbevel.⁶ Deze zaak stelt het Hof voor een dilemma: enerzijds is er het publiek belang bij vervolging van een verdachte van serieuze misdrijven, anderzijds dat van de verdachte op een eerlijk proces. Op donderdag 26 juni jl. concludeerde de Advocaat Generaal Tanchev, in lijn met de rechtspraak in *Aranyosi*, dat overlevering inderdaad dient te worden uitgesteld wanneer de bevoegde rechterlijke autoriteit vaststelt dat er een reëel risico op flagrante rechtsweigering bestaat, zowel in het algemeen als ten aanzien van de persoon in kwestie. Het Hof is niet gebonden aan de conclusie van de Advocaat Generaal, maar een dergelijke conclusie is vaak wel van invloed op de oordeelsvorming van het Hof.

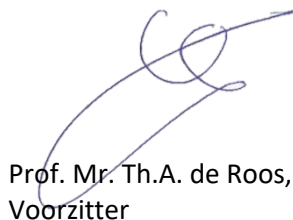
Deze zaak heeft dus potentieel vergaande consequentie voor de instrumenten van Unierecht die gestoeld zijn op het beginsel van wederzijdse erkenning. Het probleem van de wederzijdse erkenning beperkt zich niet tot de justitiële samenwerking in strafzaken. Ook de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, eveneens van groot belang voor de Unieburger, is gestoeld op wederzijds vertrouwen en wederzijdse erkenning van gerechtelijke vonnissen en bevelen bijvoorbeeld ten aanzien van het wettelijk ouderlijk gezag.⁷ Ook hier heeft de aantasting van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht dus potentieel grote gevolgen.

Meer specifiek ten aanzien van Polen heeft de Raad Algemene Zaken na afloop van een speciale hoorzitting op 26 juni jl. besloten de artikel 7 procedure tot vaststelling van een daadwerkelijk risico op een schending van de fundamentele waarden van de Unie voort te zetten. Op dit moment is de inwerkingtreding van de Wet aangaande het Pools Gerechtshof op 3 juli as. het grootste punt van de directe zorg. Onder deze wet wordt veertig procent van de zittende rechters, inclusief de voorzitter, verplicht vervangen door nieuwe rechters, die zullen worden aangesteld door een nieuwe Nationale Raad voor de Rechtspraak, welke vrijwel geheel bestaat uit politieke benoemingen.

De Commissie Meijers hoopt dat dit onderwerp tijdens de informele bijeenkomst van de JBZ ministers de aandacht zal krijgen die het verdient. Zij ondersteunt het werk van de Commissie binnen het kader van het Rule of Law Framework en benadrukt het belang van de hangende inbreukprocedures tegen Polen en Hongarije, alsmede de artikel 7 procedure tegen Polen. In het licht van de zorgwekkende ontwikkelingen in deze landen en het belang van het waarborgen van de rechtsstaat in alle lidstaten, spoort zij de Uniewetgever tevens aan voldoende waarborgen in te bouwen in de rechtsinstrumenten die de samenwerking binnen de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht regelen.

De Commissie Meijers is als altijd bereid tot nadere toelichting.

Met vriendelijke groet,



Prof. Mr. Th.A. de Roos,
Voorzitter

⁶ Zaak *L.M.*, C-216/18 PPU, hangende.

⁷ Raadsverordening (EG) No. 2201/2003 (Brussel IIbis), Raadsverordening (EU) No 1259/2010.