
Vergaderjaar 2016–2017

34 648

Staat van de Europese Unie 2017

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 januari 2017

Graag bied ik u hierbij de reactie aan op het verzoek van de vaste commissie voor Europese Zaken van 16 december 2016 inzake Verzoek-brieven stand van zaken inzake AO's Rechtsstatelijkheid (en Bevoegdheids-overdracht) d.d. 19 januari 2017.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Via deze brief informeer ik u over de stand van de rechtsstaat en mensenrechten in de Europese Unie en de rol van de Raad van Europa, ter voorbereiding op het Algemeen Overleg EU Rechtsstaat en Mensenrechten, zoals door uw Kamer verzocht op 16 december 2016.

De Europese Unie

Rechtsstaat, democratie en mensenrechten zijn intrinsiek met elkaar verbonden. Zonder rechtsstaat kan er geen sprake zijn van democratie en optimale naleving van mensenrechten.

Nederland deelt fundamentele waarden als vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en respect voor de mensenrechten met andere EU-lidstaten. Deze verworvenheden, vastgelegd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, zijn zo vanzelfsprekend geworden dat we vaak vergeten hoe kwetsbaar ze zijn.

Onze Europese waardengemeenschap behoeft doorlopend onderhoud. Immers, het proces van verankering en internalisering van deze gedeelde waarden is geen lineair proces – dat gaat met horten en stoten, met vooruit-, maar soms ook achteruitgang. Daarom worden aan kandidaat-lidstaten strenge eisen gesteld en, in uitzonderlijke gevallen ook nog na toetreding¹.

Juist ook voor het verwezenlijken van een sociale, concurrerende markteconomie zijn een goed functionerende democratie en rechtsstaat noodzakelijke voorwaarden. Burgers en bedrijven moeten overal in de Unie kunnen rekenen op een gelijke behandeling en eenvormige toepassing van Europese basisbeginselen en de daarop geschoeide wetten en regels. Met meer dan 500 miljoen burgers en meer dan 25 miljoen bedrijven die afhankelijk zijn van goed bestuur van overheden valt of staat onze Unie bij rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Als waardengemeenschap is de EU het aan haar stand verplicht om de rechtsstaat binnen de Unie te waarborgen en te versterken.

Nederland zet zich in voor de rechtsstaat in de EU

Het kabinet is overtuigd van de noodzaak tot onderhoud aan de rechtsstaat in de EU en maakt zich hier al jaren sterk voor. Nederland heeft de afgelopen jaren een actieve rol gespeeld om de EU en lidstaten uit te rusten met meer instrumenten om het onderwerp bespreekbaar te maken, te beschermen en doorlopend op de agenda te houden. Alleen zo kan voorkomen worden dat onze verworvenheden aan vanzelfsprekendheid ten onder gaan. Dit vereist continue aandacht, zowel in als tussen lidstaten. Het kabinet blijft hierop actief inzetten.

Europese Commissie

Nadat enkele lidstaten, waaronder Nederland, in 2013 de Europese Commissie opriepen om een nieuw mechanisme te ontwikkelen (zie Kamerstuk 33 551, nr. 20), lanceerde de Commissie in 2014 haar «kader voor de versterking van de rechtsstaat»² dat weergeeft hoe de Commissie haar rol uit hoofde van de Verdragen uitoefent. Het kader biedt de Europese Commissie aanknopingspunten om op te treden tegen systeemdreigingen waaraan de rechtsstaat blootstaat in de lidstaten en vormt een aanvulling op de inbreukprocedures – die van toepassing zijn

¹ Bij toetreding van Roemenië en Bulgarije tot de EU in 2007 heeft de Europese Commissie met beschikkingen 2006/928/EG en 2006/929/EG het Coöperatie en Verificatie Mechanisme ingesteld.

² <http://publications.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1/language-nl>

wanneer EU-wetgeving niet wordt nageleefd – en de procedure als vermeld in artikel 7 van het EU-Verdrag. Deze laatste procedure kent als mogelijke sanctie de schorsing van het stemrecht ingeval van een «ernstige en voortdurende schending» van EU-waarden door een lidstaat. Het rechtsstaatkader van de Commissie voorziet in een instrument voor vroegtijdige waarschuwing (een «pre-artikel 7-procedure»). Met behulp daarvan kan de Commissie met de betrokken lidstaat in overleg treden en ontwikkelingen aankaarten. Wanneer het nieuwe kader van de EU voor de rechtsstaat geen oplossing biedt, blijft artikel 7 altijd het laatste redmiddel om een schending of dreigende schending aan de orde te stellen en ervoor te zorgen dat de Europese waarden in acht worden genomen.

In het kader van de bovengenoemde mededeling heeft de Europese Commissie begin 2016 een gestructureerde uitwisseling gestart met de Poolse regering. Thans heeft deze dialoog nog niet geleid tot een bevredigende oplossing voor zowel de Commissie als de Poolse regering. De dialoog is echter nog gaande. Het kabinet acht het van belang dat in lijn met de mededeling een passende oplossing wordt gevonden, die recht doet aan de principes van de rechtsstaat als bedoeld in artikel 2 van het EU-verdrag. Zoals de Commissie terecht stelt is het van belang dat het Poolse Constitutionele Hof in staat is om een effectieve grondwettelijke toets van wetgeving te verzekeren, zoals voorzien in de Poolse Grondwet. Ook de situatie in Hongarije blijft aandacht vragen. Er leven al geruime tijd zorgen rondom ontwikkelingen in Hongarije. Sinds 2010 heeft de Hongaarse regering een groot aantal constitutionele hervormingen doorgevoerd die aanzienlijke invloed hebben op de rechtsstaat en democratie. Ik heb eerder al mijn zorgen uitgesproken over het migratiereferendum van 2 oktober 2016 en de plotselinge sluiting van de grootste oppositiekrant. Tegelijkertijd heeft Hongarije naar aanleiding van verplichtingen die uit het Unierecht voortvloeien onderdelen van enkele hervormingen deels weer teruggedraaid.

Raad Algemene Zaken

Eind 2014 zijn, mede op initiatief van Nederland, conclusies aangenomen in de Raad Algemene Zaken (zie Kamerstuk 21 501-02, nrs. 1440 en 1446) die voorzien in een instrument om op reguliere wijze tussen lidstaten van gedachten te wisselen over rechtsstatelijkheid binnen de EU.³ Met de zogenaamde rechtsstatelijkheidsdialoog werd de rol en verantwoordelijkheid van de Raad ten aanzien van het bewaken van de rechtsstaat in de EU nadrukkelijk erkend.

Het Luxemburgs voorzitterschap organiseerde de eerste dialoog in Raadskader in november 2015. Nederland koos er voor om tijdens het eigen voorzitterschap de tweede dialoog te organiseren en bouwde voort op de ervaringen van Luxemburg. Daarbij werd gekozen voor het bespreken van voor de EU fundamentele waarden en rechten in de context van integratie van migranten. Deze keuze kon op waardering rekenen van de lidstaten vanwege het actuele en politiek gevoelige karakter. Organisaties als het Europees Grondrechtenagentschap en de Raad van Europa zijn nauw betrokken geweest bij alle onderdelen van de dialoog.⁴

Door voor een inclusieve voorbereiding van de dialoog te kiezen, o.a. met een voorbereidend seminar getiteld «EU fundamental values, immigration and integration: a shared responsibility» (zie bijlage bij Kamerstuk 21 501-02, nr. 1601), met deelname vanuit het maatschappelijk middenveld, EU-lidstaten, de Europese Commissie, het EU-Grondrechten-

³ <http://www.consilium.europa.eu/en/workarea/downloadAsset.aspx?id=40802190993>

⁴ Zie Kamerstuk 21 501-02, nr. 1632

agentschap en hoge vertegenwoordigers van de Raad van Europa, heeft Nederland een positieve bijdrage geleverd aan het draagvlak onder lidstaten om moeilijke onderwerpen bespreekbaar te maken en voorts laten zien hoe synergie en versterking gevonden kan worden tussen instrumenten en organisaties die raakvlakken delen. In aansluiting hierop presenteerde de Europese Commissie haar Actieplan voor Integratie op 7 juni 2016.⁵

Evaluatie van de rechtsstatelijkheidsdialoog

Tijdens de Raad Algemene Zaken op 15 november jl. is de ervaring met de twee dialogen geëvalueerd (zie Kamerstuk 21 501-02, nr. 1696). Nederland heeft gepleit voor continuïteit, een inclusieve voorbereiding met betrokkenheid van relevante spelers en voor effectieve opvolging van de dialoog. Met 12 gelijkgezinde lidstaten heeft Nederland de wens uitgesproken om verbeteringen te zoeken binnen de bestaande kaders van de dialoog en om stapsgewijs op termijn een *peer review* mogelijk te maken. Onder deze 12 lidstaten bestaan nog verschillende ideeën over hoe de dialoog te verbeteren; deze zullen de komende tijd nader vorm moeten krijgen. Enkele gelijkgezinde lidstaten benadrukken de beperkte politieke ruimte voor dit thema en het risico dat lidstaten zullen afhaken wanneer te snel grote stappen worden gezet. Het kabinet beschouwt het als een positief signaal dat de groep van lidstaten die zich inzet voor een goed verankerde rechtsstaat sinds 2013 gestaag is gegroeid. Nederland wil een actieve rol blijven spelen in deze groep gelijkgezinde lidstaten, zodat de nu nog uiteenlopende ideeën over versterking van de dialoog ook in de praktijk kunnen worden toegepast. Anderzijds zijn enkele lidstaten tevreden met de dialoog in de huidige vorm en willen geen nieuwe discussies openen. Nederland blijft zich er daarom voor inzetten dat de groep gelijkgezinden zich verder uitbreidt.

Tijdens de evaluatie is brede steun uitgesproken voor de voortzetting van de rechtsstatelijkheidsdialoog en voor verbetering van de dialoog, door deze op een meer systematische wijze voor te bereiden. Dat wil zeggen met heldere momenten wanneer het voorzitterschap een onderwerp kiest, wanneer de dialoog wordt georganiseerd en mogelijkheden om relevante andere partners te betrekken. Nederland gaf hiertoe al een aanzet bij de voorbereiding van de tweede rechtsstatelijkheidsdialoog. Ook is besproken dat de opvolging van de dialoog meer resultaatgericht wordt. De dialoog zal opnieuw worden geëvalueerd in 2019, wanneer nadrukkelijk ook de wenselijkheid van een *peer review* systeem aan bod moet komen.

De Raad van Europa

Nederland beschouwt de Raad van Europa als een belangrijke hoeder van mensenrechten, democratie en rechtsstaat in heel Europa. Daarom zet Nederland zich in de Raad van Europa in voor effectieve monitoring, uitvoering van verplichtingen en dialoog met lidstaten over de bevordering van rechtsstaat, democratie en mensenrechten, in de eerste plaats in het Comité van Ministers, het hoogste beleidsbepalende orgaan. In het kader van de Raad van Europa is een groot aantal verdragen tot stand gekomen, waarvan de belangrijkste het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), het Europees Sociaal Handvest (ESH), het Europees Verdrag tegen Foltering en het Kaderverdrag Nationale Minderheden zijn. Zowel binnen die verdragen als daarbuiten is bovendien een groot aantal organen opgericht met uiteenlopende taken, waaronder rechtspraak, monitoring, rapportage en advisering. Veruit het bekendste orgaan is het Europees

⁵ COM(2016) 377 final

Hof voor de Rechten van de Mens. Nederland is nauw betrokken bij overleg over de toekomst van het Hof. Effectieve organen zijn voorts de Venetië-Commissie, het adviesorgaan op het terrein van constitutioneel recht, het Comité ter Voorkoming van Foltering en het Europees Comité tegen Rassendiscriminatie en Intolerantie. De Europese Commissie maakt gebruik van de expertise van de Raad van Europa bij het opstellen van haar aanbevelingen. Over verdragen en mechanismen van de Raad van Europa die normen stellen en toezicht houden op het gebied van mensenrechten, rechtsstatelijkheid en democratie werd eerder bericht in Kamerstuk 33 877, nr. 23.

Alle EU-lidstaten zijn lid van de Raad van Europa en moeten dus aan de daar overeengekomen normen voldoen. Nederland spreekt landen aan op grond van verplichtingen waaraan staten zichzelf hebben verbonden. Toetreding van de EU tot het EVRM wordt door zowel de Europese Unie als de Raad van Europa nagestreefd, maar heeft vertraging opgelopen naar aanleiding van advies 2/13 van het Hof van Justitie van de EU. In dat advies is bepaald dat het concept-toetredingsakkoord op meerdere punten onverenigbaar is met de EU-Verdragen. Het is aan de Commissie, die namens de EU onderhandelt met de staten die partij zijn bij het EVRM, om met voorstellen te komen die de bezwaren van het EU-Hof tegemoet komen. Pas wanneer er in EU-verband, tussen Commissie en Raad, overeenstemming is over de oplossingsrichtingen kan de Unie terug naar de onderhandelingstafel in Straatsburg.

Hoe verder

In 2016 hebben we met de inwerkingstelling van het rechtsstaatmechanisme van de Europese Commissie na ontwikkelingen in Polen gemerkt hoezeer het nodig is om de rechtsstaat hoog op de agenda te houden en dat de Nederlandse inzet – samen met Europese partners – op dit terrein onverminderd voortgezet dient te worden. De onderlinge gesprekken over de rechtsstaat in de Raad Algemene Zaken in 2015 en 2016 zijn een goede start gebleken om rechtsstatelijkheid in Europees verband bespreekbaar te maken. De uitkomst van de evaluatie van deze dialoog vormt een goede basis voor het toewerken naar een meer structurele en effectievere benadering van deze dialogen. Nederland blijft zich hier actief voor inzetten, samen met een groeiende groep gelijkgezinde lidstaten. Nederland is positief over de toegenomen goede samenwerking tussen de Europese Unie en de Raad van Europa. Ook in de context van de rechtsstatelijkheidsdialoog blijft Nederland het belang van synergie tussen de verschillende natuurlijke partners benadrukken. Onze Europese waardengemeenschap heeft continue aandacht en onderhoud nodig. De ervaringen in de afgelopen periode wijzen uit dat het soms lukt verbeteringen tot stand te brengen, maar lang niet altijd. Met onze EU-partners moeten we in gesprek blijven over moeilijke onderwerpen. Dit is belangrijk vanwege de intrinsieke waarde van rechtsstaat en mensenrechten, alsook voor behoud van onze geloofwaardigheid in de internationale arena. Duidelijk is dat dit inzet vereist zowel op Europees niveau als in bilateraal contact. Dat is waar Nederland zich voor heeft ingespannen en waar het zich voor in blijft spannen.