

KRONIEK EU EN MENSENRECHTEN

Juni – september 2023

Malu Beijer, Nienke van der Have, Lucia van der Meulen, Aniel Pahladsingh & Guus de Vries

Samenvatting | Deze kroniek signaleert en becommentarieert de belangrijkste mensenrechtelijke ontwikkelingen in de EU, met nadruk op mensenrechtelijk relevante beleidsontwikkelingen en institutionele ontwikkelingen. Daarnaast is er regelmatig aandacht voor mensenrechtelijke ontwikkelingen in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU.

Navigator van Wolters Kluwer | NTM-NJCM Bull. 2023/33

Inleiding

Het politieke circus in Brussel is na de zomer weer van start gegaan met de jaarlijkse *State of the Union* van commissievoorzitter Ursula von der Leyen (of 'VdL' voor de insiders). In haar toespraak kwamen fundamentele rechten met name aan bod in het kader van de 'digitale revoluties en het beschermen van onze digitale rechten'. Niet gek dat dit thema in de spotlights kwam te staan, want het onderwerp was het afgelopen jaar helemaal *hot and happening*. Er was ophef over Elon Musk die Twitter kocht en dan hebben we ook nog ChatGPT die zijn entree maakte in het dagelijkse leven van vele mensen. De Europese Unie zou volgens VdL een voortrekkersrol moeten hebben in het waarborgen van fundamentele rechten in het digitale domein door middel van de *Digital Services Act* (DSA) en de *Digital Markets Act* (DMA). Een thema dat daarentegen (onterecht?) minder aandacht kreeg was migratie. De start van de zomer was bijzonder opvallend met de val van het kabinet Rutte-IV. Het migratiedossier, dat grotendeels beheerst wordt door Europese wet- en regelgeving, bleek de achilleshiel van de coalitie VVD, D66, CDA en CU te zijn. In een poging om de migratiestroom terug te dringen, reisde 'Team Europe' (Rutte, Meloni en VdL) een maand eerder nog naar Tunesië om een migratiedeal voor elkaar te krijgen. Het Noord-Afrikaanse land zou meer dan honderd miljoen euro krijgen in ruil voor maatregelen om migratie terug te dringen, zoals strengere grensbewaking. De details van deze deal zullen in deze kroniek de aandacht krijgen. Daarnaast is aandacht voor twee rapporten die zijn verschenen over de staat van fundamentele rechten in de Unie, het EU-Grondrechtenagentschap fundamentele rechten rapport 2023 en het Europese Commissie rechtsstaatrappport 2023. Kortom, ondanks de zomer genoeg om over te schrijven. De chroniqueurs wensen u veel leesplezier!

- Mr. dr. M.P. Beijer is senior beleidsmedewerker bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en daarnaast research fellow bij de Radboud Universiteit. Mr. dr. N. van der Have is Programme Officer bij het EU Grondrechtenagentschap. L.I van der Meulen (LLM) is PhD onderzoeker aan de KU Leuven. Mr. A. Pahladsingh is senior EU-jurist bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, rechter-plaatsvervanger bij de rechtbanken Rotterdam en Amsterdam. Mr. G.B.M. de Vries is beleidsmedewerker bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en tevens buitenpromovendus aan de Radboud Universiteit. De auteurs schrijven deze kroniek op persoonlijke titel.

Nieuwe ontwikkelingen asiel en migratie

De toekomst van het Europese asiel- en migratiebeleid was een groot thema deze zomer. De EU legde in twee 'deals' de fundamenten voor een nieuwe strategie, met een inzet op complexere asiel- en herverdelingsprocedures en verdere externalisering van controles op migranten in derde landen. Met name de tweede deal van 'Team Europe' waar onder meer Mark Rutte deel van uitmaakte, kwam prominent in het nieuws.

De eerste deal werd gesloten in de Raad. Lidstaten werden het in juni eindelijk eens over een nieuwe onderhandelingspositie.¹ Concreet gaat het om voorstellen voor twee nieuwe instrumenten: een nieuwe verordening inzake asielprocedures en een nieuwe verordening betreffende asiel- en migratiebeheer.² De eerste verordening moet de procedure voor het toekennen van vluchtelingenstatus in lidstaten hervormen en de tweede verordening moet de Dublinverordening (bepaling verantwoordelijke lidstaat voor de behandeling van de asielaanvraag) op de schop nemen.

Als het aan de Raad ligt, worden de regels vooral strenger voor mensen die weinig kans maken op asiel of aankomen zonder geldige papieren. Deze mensen moeten kunnen worden vastgezet en via een versnelde procedure moet gekeken worden of er recht is op asiel, anders volgt uitzetting. Daarnaast stelt de Raad een nieuwe verdeelsleutel voor om de aantallen asielzoekers beter over de lidstaten te verdelen. Het weigeren van een overname moet worden bestraft met boetes van 20.000 euro per asielzoeker. Ook stelt de Raad voor de regels over waar afgewezen asielzoekers naar kunnen worden teruggestuurd (land van afkomst of doorreisland) te versoepelen.

Hoewel het goed nieuws is dat er eindelijk weer beweging zit in de hervorming van een disfunctioneel Europees asielsysteem, zijn de voorstellen problematisch. De verdeling van asielaanvragen over de lidstaten en de ontlasting van landen als Italië en Griekenland is al tijdens een Europees hoofdpijndossier. De vraag is of de nieuwe voorstellen hier echte verbetering in kunnen brengen. Vooral zorgwekkend, volgens VluchtelingenWerk, is de mogelijkheid tot het 'afkopen' van verantwoordelijkheid in de verdeelsleutel en de detentie van asielzoekers aan de grens. Met name de detentie van kinderen is zeer zorgwekkend.³ Anderen bekritisieren de complexiteit van de procedures die de Raad voorstelt. De toegankelijkheid van asielprocedures wordt hierdoor verder bemoeilijkt en het deporteren naar derde landen vergemakkelijkt.⁴ De deal staat nog maar voorlopig in de steigers. Nu is het Europees Parlement aan zet om zich over de plannen te buigen, al is het nog niet zeker hoe sterk het Parlement zich zal verzetten.⁵

1 Raad van de EU, 'Migratiebeleid: Raad akkoord over 2 voorstellen uit asiel- en migratiepact', 8 juni 2023, <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2023/06/08/migration-policy-council-reaches-agreement-on-key-asylum-and-migration-laws/>.

2 Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1601296926815&uri=COM:2020:611:FIN>; Verordening betreffende asiel- en migratiebeheer, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1601295180152&uri=COM:2020:610:FIN>.

3 'Europese migratiedeal: stap in de goede richting of te vroeg om te juichen?', *VluchtelingenWerk Nederland* 9 juni 2023, <https://www.vluchtelingenwerk.nl/nl/migratiebeleid>.

4 Minos Mouzourakis & Cathryn Costello, 'Human Rights Violations to Deflect Refugees', *Verfassungsblog.de* 25 juni 2023, <https://verfassungsblog.de/human-rights-violations-to-deflect-refugees/>.

5 European Council on Refugees and Exiles, 'Editorial: Migration Pact Agreement Point by Point', 9 juni 2023, <https://ecre.org/editorial-migration-pact-agreement-point-by-point/>.

De tweede ‘deal’ die de EU deze zomer sloot met betrekking tot migratie en asiel is een intentieverklaring (*Memorandum of understanding*) opgemaakt samen met Tunesië op 16 juli van dit jaar, na het ‘infameuze’ bezoek van Ursula von der Leyen, Mark Rutte en Georgia Melloni (onder de naam ‘Team Europe’) aan Tunesië in juni.⁶ De deal zet het uitbesteden van de met asiel geassocieerde problematiek van de EU aan derde landen voort. Eerder nam de EU al de EU-Turkije-verklaring en de Malta-verklaring (over samenwerking met Libië) aan. Annick Pijnenburg beschreef in het NRC en *Verfassungsblog* al eerder in detail wat de samenwerking met Tunesië inhoudt en waarom deze problematisch is.⁷

Hoewel de nieuwe verklaring met Tunesië veel meer thema’s aanstipt dan alleen migratie, gaat de meeste aandacht toch uit naar de afspraken over de verstrenging van Tunesische controles op doorreizende asielzoekers. In ruil krijgen de Tunesische autoriteiten significante financiële steun van de EU.⁸ Op deze deal is veel kritiek gekomen vanwege de veelvoud van mensenrechtenschendingen in Tunesië zelf, met name tegen zwarte Afrikaanse vluchtelingen.⁹ Het is volgens de *European Council on Refugees and Exiles* onwaarschijnlijk dat de financiële steun van de EU hier positieve ontwikkelingen in gaat bewerkstelligen aangezien het vooral een zeer hard grensbeleid in Tunesië stimuleert.¹⁰ Enkele weken na het sluiten van de deal werden migranten dood aangetroffen in de woestijn tussen Tunesië en Libië. Zij werden verdreven door de Tunesische autoriteiten en in de woestijn aan hun lot overgelaten.¹¹

Hoewel deze tweede deal zelf spreekt over het verbeteren van mensenrechtenbescherming (al dan niet in vage termen) zijn er geen garanties of toezichtsmechanismen opgenomen.¹² Daarnaast lijkt de vorm van de deal in alles op de EU-Turkije-verklaring. Het gaat om een informele, politieke deal waarbij het Europees Parlement en de Raad buitenspel zijn gezet.¹³ Ook de weg naar het Hof van Justitie van de Europese Unie lijkt moeilijk. Het Gerecht besloot eerder al dat het niet mogelijk was een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen de EU-Turkije-verklaring, aangezien deze deal niet was gesloten door de Europese Raad maar door de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten.¹⁴ Het is te verwachten dat ook ‘Team

6 De originele post op X van Ursula von der Leyen: <https://twitter.com/vonderleyen/status/1667847876775677953?lang=en>

7 Annick Pijnenburg, ‘Team Europe’s Deal: What’s Wrong with the EU-Tunisia Migration Agreement?’, *Verfassungsblog.de* 21 augustus 2023. Een interview met Annick Pijnenburg verscheen ook in de NRC: Derk Walters, ‘Meer geld voor repressie kan migratie juist aanwakkeren: ‘In zekere zin maakt de Tunesië-deal het probleem erger’’, *NRC Handelsblad* 3 september 2023.

8 European Commission, Press Release, ‘Memorandum of Understanding on a strategic and global partnership between the European Union and Tunisia’, 16 juli 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3887.

9 ‘Sluiten Tunesië-deal schandalig: zoveelste voorbeeld van onverantwoord Europees migratiebeleid’, *Amnesty International* 17 juli 2023, <https://www.amnesty.nl/actueel/sluiten-tunesie-deal-schandalig-zoveelste-voorbeeld-van-onverantwoord-europees-migratiebeleid>.

10 European Council on Refugees and Exiles, ‘Editorial: The EU’s Dodgy Deal with Tunisia is a Classic of the Genre: Undemocratic, Unlawful and Unlikely to Work’, 26 juli 2023, <https://ecre.org/editorial-the-eus-dodgy-deal-with-tunisia-is-a-classic-of-the-genre-undemocratic-unlawful-and-unlikely-to-work/>.

11 ‘Libië: zeker 27 migranten dood gevonden in woestijn bij Tunesische grens’, *NOS* 9 augustus 2023.

12 Raad van Europa, Commissioner for Human Rights, ‘European states’ migration co-operation with Tunisia should be subject to clear human rights safeguards’, 17 juli 2023, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/european-states-migration-co-operation-with-tunisia-should-be-subject-to-clear-human-rights-safeguards>.

13 Annick Pijnenburg, ‘Team Europe’s Deal: What’s Wrong with the EU-Tunisia Migration Agreement?’, *Verfassungsblog.de* 21 augustus 2023.

14 HvJ EU 28 februari 2017, nr. T-192/16 (*NF/European Council*).

Europe' op deze manier onder rechtszaken voor het HvJ EU kan uitkomen. Daarnaast kreeg de aansprakelijkheid van Europese instellingen voor het Europees asielbeleid onlangs een verdere tegenslag, met een onontvankelijkheidsbeslissing van het gerecht in de schadevergoedingszaak tegen Frontex, gevoerd door Nederlandse advocaten.¹⁵ In deze zaak bepaalde het gerecht dat de schade opgelopen door Syrische vluchtelingen bij uitzetting van Griekenland naar Turkije niet rechtstreeks aan het handelen van Frontex te wijten is. Frontex heeft volgens het gerecht in deze operaties slechts een ondersteunende rol, de beoordeling van asielaanvragen en het maken van een terugkeerbesluit is de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten.

EU-Grondrechtenagentschap fundamentele rechtenrapport 2023

Elk jaar brengt het EU-Grondrechtenagentschap (hierna: het FRA) een *Fundamental Rights Report* uit waarin het de belangrijkste ontwikkelingen en zorgen omtrent de bescherming van fundamentele rechten in de EU in kaart brengt, zo ook dit jaar. Vlak voor de zomer kwam het rapport over 2022 uit. Het staat in het bijzonder stil bij de gevolgen van de oorlog in Oekraïne voor de bescherming van fundamentele rechten in de EU, maar het gaat ook in op andere zorgelijke ontwikkelingen en 'trends' in de lidstaten.¹⁶

Aan de bijna acht miljoen mensen die Oekraïne zijn ontvlucht en naar Europa zijn gekomen, is op het niveau van de EU, nationaal, lokaal en in de bredere maatschappij op verschillende manieren steun geboden. De EU activeerde vrij snel de Richtlijn Tijdelijke Bescherming waarmee bescherming wordt geboden en verschillende rechten worden toegekend aan degenen die de oorlog in Oekraïne ontvluchtten. Het geweld blijft echter aanhouden en langzamerhand wordt duidelijk dat een deel van de gevluchte personen in de lidstaten van de EU zal willen blijven. Het FRA roept daarom op met meer duurzame oplossingen te komen voor gevluchte Oekraïners, bijvoorbeeld in relatie tot huisvesting en arbeid. In het rapport vraagt het FRA in het bijzonder aandacht voor de kwetsbare positie van vrouwen en kinderen. Vooral vrouwen nemen – traditiegetrouw – de zorgtaken voor hun kinderen en ouderen op zich, wat hun mogelijkheden beperkt om werk te vinden, de taal te leren en te integreren in het gastland. Daarnaast lopen vrouwen een groter risico op seksueel geweld en uitbuiting. Volgens het FRA moet het bieden van toegang tot specifieke diensten daarom gendersensitief en -gericht zijn. Naast deze bijzondere groepen, rapporteert het FRA ook over de ongelijke behandeling en misbruik richting minderheden of gemarginaliseerde groepen, zoals de Roma en de derdelanders die de situatie in Oekraïne zijn ontvlucht.¹⁷

Een andere fundamentele rechten-ontwikkeling waaraan het rapport aandacht besteedt is de toename van het aantal kinderen dat in armoede leeft in de EU. Voor 2020 nam het risico op armoede onder kinderen juist af, maar sindsdien is er een stijgende trend, mede als gevolg van de COVID-pandemie en de stijgende energiekosten. Inmiddels loopt bijna één op de vier kinderen het risico in armoede te belanden – wat hoger is dan onder de algemene bevolking – met alle gevolgen van dien voor hun schoolprestaties en gezondheid. Daarnaast blijven haatmisdrijven en *hate speech*, met name online, aanhouden. Die zouden mede worden aangedreven

15 HvJ EU 6 september 2023, nr. T-600/21 (*WS and others/Frontex*).

16 European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental Rights Report 2023*, juni 2023.

17 European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental Rights Report 2023*, juni 2023, voorwoord, p. 3.

door de Russische agressie in Oekraïne en xenofobie richting vluchtelingen.¹⁸ Verder uit het FRA opnieuw zorgen over de bescherming van fundamentele rechten bij de ontwikkeling van artificiële intelligentie en digitale diensten.¹⁹

Het FRA draagt voor de geïdentificeerde uitdagingen verschillende oplossingen aan in de vorm van beleidsadviezen (zogenaamde *opinions*), die zowel vanuit EU-zijde als op nationaal niveau moeten worden opgepakt. Verschillende EU-initiatieven zijn al in gang gezet, zoals op digitaal vlak de Digitale dienstenverordening en het voorstel voor de AI-Verordening. Het rapport van het FRA brengt aldus in kaart welke secundaire EU-wetgeving van betekenis kan zijn in de oplossing van de genoemde problemen en bevat ook nuttige verwijzingen naar specifieke bepalingen uit het Handvest die op fundamentele rechtenkwesaties in de EU kunnen worden toegepast.²⁰ Ook op nationaal vlak worden bepaalde goede praktijken belicht (zogenaamde *promising practices*), bijvoorbeeld de steun die wordt geboden in Portugal, Spanje en Bulgarije aan vluchtelingen uit Oekraïne, die breder is dan op basis van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming strikt noodzakelijk is.²¹

Wat betreft het EU-Handvest concludeert het FRA in dit rapport dat de toepassing en betekenis daarvan op nationaal niveau – afgezien van rechterlijke procedures en uitspraken – nog beperkt is.²² Op nationaal, regionaal en lokaal niveau wordt tot nog toe weinig beleid ontwikkeld waarin het EU-Handvest een specifieke betekenis toekomt.²³ Het FRA rapporteert dat mensenrechteninstellingen in enkele lidstaten wel zorgen voor advies over het EU-Handvest in wetgevende, bestuurlijke en rechterlijke procedures, maar dat de meeste instellingen kampen met beperkte capaciteit. Ook is er weinig bewustzijn bij mensenrechteninstellingen omtrent de betekenis van het EU-Handvest voor de bescherming van fundamentele rechten op het nationaal niveau. Het FRA roept daarom in het rapport (opnieuw) op om de bevordering en kennis van het EU-Handvest in alle lagen van het nationale bestuur, in de rechtspraak en in de rechtshandhaving, alsnog te vergroten. Onder meer zouden de zogeheten EU-Handvestcontactpunten die in veel van de lidstaten inmiddels zijn ingesteld, volgens het FRA daaraan een bijdrage kunnen gaan leveren.

Europese Commissie Rechtsstaatrappport 2023

Voor de vierde keer heeft ook de Europese Commissie, vlak voor de zomer van dit jaar, haar jaarlijkse rechtsstaatrappport uitgebracht. De Commissie schetst zowel een algemeen beeld van de rechtsstaatsituatie in de EU-lidstaten, als landspecifieke ontwikkelingen en zorgen. Voor het eerst noteert de Commissie in het rapport of er sprake is van geen, enige of significante vooruit-

18 European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental Rights Report 2023*, juni 2023, p. 28.

19 Vgl. het persbericht van het FRA bij het Fundamental Rights Report 2023, 8 juni 2023.

20 Vgl. de opinies van het FRA in hoofdstuk 1 over de fundamentele rechtensituatie als gevolg van de oorlog in Oekraïne, waarin niet alleen naar de Richtlijn Tijdelijke Bescherming wordt verwezen, maar ook naar artikelen 1 (menselijke waardigheid), 20 (gelijkheid voor de wet), 21 (non-discriminatie), 31 (rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden) en 34 (sociale zekerheid en sociale bijstand).

21 European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental Rights Report 2023*, juni 2023, p. 9.

22 European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental Rights Report 2023*, juni 2023, hoofdstuk 2.

23 Vgl. echter de oproepen vanuit de Raad in Conclusies van de Raad inzake de versterking van de toepassing van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, 5 maart 2021, 6795/21.

gang van de lidstaten, nadat het vorig jaar voor het eerst landspecifieke aanbevelingen formuleerde.²⁴ Op deze manier wordt de rechtsstatelijke vooruitgang in de EU enigszins kwantificeerbaar. Tegelijkertijd is het rapport een basis voor (verder) debat in de Raad en het Europees Parlement, en nationale dialoog met parlementen, het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbenden.

De Commissie kijkt zoals ieder jaar naar vier pijlers van de rechtsstaat: justitiële stelsels, kaders voor corruptiebestrijding, mediavrijheid en pluralisme, en institutionele kwesties in verband met controles en waarborgen. De Commissie meldt vooruitgang in de rechtsstaathervormingen op deze verschillende vlakken in de lidstaten. Bijna 65 procent van de landspecifieke aanbevelingen uit het rapport van vorig jaar zijn – geheel of gedeeltelijk – opgevolgd. Tegelijkertijd zijn er ook ‘systemische zorgen’ ten aanzien van sommige lidstaten.

De aanpak van corruptie komt als een belangrijk zorgpunt terug in het algemene deel van het rapport van de Commissie. Positief is dat verschillende lidstaten maatregelen nemen om de aanpak van corruptie, onder meer op strafrechtelijke wijze, te verbeteren. Zo is de capaciteit en het specialisme bij de vervolginstanties in verschillende lidstaten opgeschroefd en daarnaast zijn er strategieën en actieplannen ontwikkeld en herzien om corruptie te helpen voorkomen, bijvoorbeeld door (verscherpte) gedragsregels en lobbyregels toe te voegen aan het anticorruptieraamwerk. Hoewel overheidsfunctionarissen in een meerderheid van de lidstaten inmiddels moeten voldoen aan verplichtingen rondom het melden van hun vermogen en belangen, bestaan er grote verschillen in de reikwijdte, de transparantie en de toegankelijkheid van deze informatie. Ook de doeltreffendheid van verificatie- en handavingsmaatregelen varieert volgens de Commissie erg. Vooral in complexe corruptiezaken lukt het enkele lidstaten (waaronder in Hongarije) maar niet om een goede *track record* op te bouwen en de onderzoeks- en vervolgingsprocedures blijken in de praktijk van lange duur te zijn.

Op het vlak van mediavrijheid en pluralisme meldt de Commissie ook zorgen. Lidstaten laten enerzijds vooruitgang zien door (wetgevende) maatregelen te nemen om de veiligheid en de werkomstandigheden van journalisten te verbeteren, de transparantie van media-eigendom te vergroten, en de onafhankelijkheid van en de mogelijkheden van de toezichthoudende mediaautoriteiten te verbeteren. Anderzijds is er nog in verschillende lidstaten een gebrek aan transparantie omtrent de verdeling van overheidsreclame, belangenverstrengeling en toegang tot overheidsinformatie.

Ten aanzien van de justitiële stelsels is er in algemene zin volgens de Commissie vooruitgang te zien. Ter versterking van de rechterlijke onafhankelijkheid hebben lidstaten wetgevende hervormingen doorgevoerd om de onafhankelijkheid en de effectiviteit van de Raden voor de rechtspraak te versterken, de benoemingsprocedures van rechters en het functioneren van de hoogste gerechtshoven te verbeteren, en stappen gezet om de autonomie van de openbare aanklager te versterken. Ook hebben lidstaten maatregelen genomen om de efficiëntie en kwaliteit van de rechtspraak te verbeteren. Tegelijkertijd blijft de bezoldiging van rechters en openbare aanklagers een zorg. Daarnaast is in Polen de vooruitgang op het justitiële vlak maar zeer

24 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, COM(2023) 800 final en Bijlage bij de 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, COM(2023) 800 final.

beperkt.²⁵ De Commissie meldt (wederom) serieuze zorgen ten aanzien van de onafhankelijkheid van de Poolse rechtspraak. Dit geldt, onder meer, voor de onafhankelijkheid van de nationale Raad voor de Rechtspraak. De mate waarin rechters van het hooggerechtshof voldoen aan het criterium van een tribunaal dat bij wet moet zijn ingesteld is kwestieus. Verschillende rechters zijn nog steeds onderwerp van disciplinaire onderzoeken en procedures en gedwongen overplaatsingen. En het Ministerie van Justitie en de openbare aanklager zijn nog steeds niet voldoende functioneel gescheiden van elkaar.

Wat betreft de institutionele kwesties in verband met controles en waarborgen meldt de Commissie in algemene zin dat er in de lidstaten vooruitgang en verbetering is geboekt ten aanzien van, onder meer, de kwaliteit van wetgevingsprocessen en het betrekken van belanghebbenden daarin. Tegelijkertijd is er in sommige lidstaten nog steeds geen formeel of werkend mechanisme om stakeholders te consulteren, en het maatschappelijk middenveld en mensenrechtenverdedigers komen uitdagingen tegen op het vlak van financiering of worden beperkt in hun mogelijkheden om op te treden. Ook zijn er zorgen in verschillende lidstaten voor wat betreft het voortdurende gebruik van noodbevoegdheden. In het bijzonder in Hongarije (naast Polen het andere grote zorgenkind) is de regering uitgebreid gebruik blijven maken van haar noodbevoegdheden, waardoor de rechtszekerheid wordt ondermijnd en de activiteiten en de stabiliteit van bedrijven op de interne markt zijn aangetast.²⁶

Nederland scoort volgens de Commissie (zeer) goed op de vier pijlers van het rechtsstaatrapport.²⁷ Er is een zeer groot vertrouwen in de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en diverse hervormingen tot verdere versterking hiervan zijn vergevorderd. Nederland wordt ook als een van de minst corrupte landen in de wereld gezien. Er zijn wel uitdagingen ten aanzien van de transparantie van het eigendom van de media en de veiligheid van journalisten, en er zijn tekortkomingen in de mogelijkheden om te demonstreren gesignaleerd. Opvallend is dat het merendeel van de aanbevelingen die de Commissie vorig jaar formuleerde (moeten) worden herhaald. Nederland dient de digitalisering van het rechtstelsel verder te verbeteren, met name wat betreft de publicatie van rechterlijke beslissingen, de herziening van de regels inzake draaideurpraktijken van voormalige ministers en staatssecretarissen af te ronden, strengere transparantieregels voor lobbyactiviteiten voor leden van de regering en het parlement vast te stellen en door te gaan met de *follow-up*, door alle relevante overheidsinstanties, van de kinderopvangtoeslagaffaire, mede voortbouwend op het werk van de Staatscommissie Rechtsstaat. Op deze terreinen heeft Nederland, zo constateert de Commissie, weinig vooruitgang geboekt.

Het rapport sluit af met de belangrijke observatie dat 'Nu de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne voortduurt, (...) het een cruciale noodzaak [is] om de democratie, de mensenrechten en de rechtsstaat in de EU en daarbuiten proactief te verdedigen'. In de *State of the Union*-speech van Von der Leyen komt deze gedachtegang terug. VdL merkt op dat de rechtsstaat en de bescherming van grondrechten het fundament van de Unie blijven voor de huidige, maar ook de toekomstige lidstaten. Zij kondigde zelfs aan dat kandidaat-lidstaten in de cyclus van

25 Werkdocument van de diensten van de Commissie, Verslag over de rechtsstaat 2023, Landenhoofdstuk over de situatie op het gebied van de rechtsstaat in Polen, SWD(2023) 821 final.

26 Werkdocument van de diensten van de Commissie, Verslag over de rechtsstaat 2023, Landenhoofdstuk over de situatie op het gebied van de rechtsstaat in Hongarije, SWD(2023) 817 final.

27 Werkdocument van de diensten van de Commissie, Verslag over de rechtsstaat 2023, Landenhoofdstuk over de situatie op het gebied van de rechtsstaat in Nederland, SWD(2023) 819 final.

rechtsstaatrapporten voortaan zullen worden meegenomen. Daarmee kunnen ook deze landen volgens VdL worden gesteund in hun rechtsstaathervormingen. Het uitbrengen en bediscussiëren van de rechtsstaatrapporten vormt verder een kernprioriteit van de Unie, aldus Von der Leyen.