

Brussel, 24.7.2024
COM(2024) 800 draft

**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 2024

Situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie

{SWD(2024) 801 final} - {SWD(2024) 802 final} - {SWD(2024) 803 final} -
{SWD(2024) 804 final} - {SWD(2024) 805 final} - {SWD(2024) 806 final} -
{SWD(2024) 807 final} - {SWD(2024) 808 final} - {SWD(2024) 809 final} -
{SWD(2024) 810 final} - {SWD(2024) 811 final} - {SWD(2024) 812 final} -
{SWD(2024) 813 final} - {SWD(2024) 814 final} - {SWD(2024) 815 final} -
{SWD(2024) 816 final} - {SWD(2024) 817 final} - {SWD(2024) 818 final} -
{SWD(2024) 819 final} - {SWD(2024) 820 final} - {SWD(2024) 821 final} -
{SWD(2024) 822 final} - {SWD(2024) 823 final} - {SWD(2024) 824 final} -
{SWD(2024) 825 final} - {SWD(2024) 826 final} - {SWD(2024) 827 final} -
{SWD(2024) 828 final} - {SWD(2024) 829 final} - {SWD(2024) 830 final} -
{SWD(2024) 831 final}

1. INLEIDING

De rechtsstaat is een essentiële waarborg voor de goede werking van onze democratieën, de bescherming van de rechten van het individu, en bijgevolg voor de levenskracht en welvaart van onze samenlevingen en economieën. De rechtsstaat, democratie en grondrechten vormen de basis van de inspanningen die de Europese Unie levert om over het hele continent en wereldwijd vrede, welvaart, concurrentievermogen, sociale cohesie en stabiliteit te bevorderen. Deze waarden, die de lidstaten gemeen hebben¹, staan vaak onder druk, waarbij de veerkracht van democratische samenlevingen en instellingen voortdurend op de proef wordt gesteld. Tegen de achtergrond van grote veranderingen (of het nu om de COVID-19-crisis, de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, of de dubbele groene en digitale transitie gaat), staan de waarden van de EU meer dan ooit centraal voor het vertrouwen van de burgers.

De EU heeft steeds meer ingezien dat een proactieve benadering ter bevordering en verdediging van de rechtsstaat essentieel is voor het welslagen ervan². Over het algemeen komt dit overeen met de opvattingen en verwachtingen van EU-burgers. Uit een recente Eurobarometer-enquête blijkt dat 74 % van de respondenten van mening is dat de EU een belangrijke rol speelt bij het handhaven van de rechtsstaat, en dat 89 % het belangrijk acht dat alle EU-lidstaten de kernwaarden van de EU naleven³.

Sinds 2020 heeft het verslag over de rechtsstaat, door ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat in alle lidstaten systematisch en objectief te onderzoeken, aangetoond dat burgers en bedrijven in de hele EU belang hechten aan de rechtsstaat. Vijf jaar later is de paraatheid van de lidstaten en van de gehele EU om opkomende uitdagingen op te sporen, te voorkomen en aan te pakken, er aanzienlijk op vooruit gegaan. Dit komt de veerkracht van onze Europese democratieën en het wederzijdse vertrouwen in de EU ten goede, evenals de goede werking van de eengemaakte markt van de EU, aangezien het een ondernemingsklimaat bevordert dat concurrentievermogen en duurzame groei stimuleert.

De EU zet zich in om de rechtsstaat te bevorderen als hoeksteen van mensenrechten en democratie, wereldwijd en in het nabuurschap⁴. Naast de duidelijke economische en veiligheidsvoordelen van een grotere Unie, heeft de uitbreiding van de EU als een van de belangrijkste doelen de democratie, de rechtsstaat en de eerbiediging van de grondrechten sterk te verankeren in ons hele continent⁵. Het opnemen van bepaalde uitbreidingslanden⁶ in het verslag over de rechtsstaat 2024, naast de lidstaten, zal de hervormingsinspanningen van deze landen om vóór de toetreding onomkeerbare vooruitgang te boeken op het gebied van de democratie en de rechtsstaat ondersteunen, en garanderen dat hoge normen gehandhaafd blijven na de toetreding.

¹ Artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

² EU-instrumentarium voor de rechtsstaat.
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf.

³ Speciale Eurobarometer 553 over de rechtsstaat (2024).

⁴ Zie het EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie 2020-2024, JOIN(2020) 5 final.

⁵ Mededeling van de Commissie betreffende pretoetredingshervormingen en -beleidsevaluaties, COM(2024) 146 final.

⁶ Albanië, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië. De selectie is een afspiegeling van de vooruitgang die werd geboekt in hun respectieve toetredingsprocessen of met betrekking tot de mate waarin zij voorbereid zijn op het gebied van de rechtsstaat.

2. DE RECHTSSTAAT HANDHAVEN TEN BEHOEVE VAN BURGERS EN BEDRIJVEN

De afgelopen vijf jaar heeft de Commissie gewerkt aan een architectuur voor de rechtsstaat die het risico dat tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat vormen voor individuele lidstaten en voor de gehele EU, helpt tegengaan⁷.

Het doel van deze inspanningen bestond erin een rechtsstaatcultuur te **bevorderen**, te **voorkomen** dat problemen met betrekking tot de rechtsstaat ontstaan of erger worden, en op EU-niveau doeltreffend te **reageren** op ernstige en hardnekkige uitdagingen. Hiervoor was **diversificatie nodig van de rechtsstaatinstrumenten** die op EU-niveau konden worden gebruikt, zodat acties goed konden worden afgestemd om het beste resultaat te bereiken⁸.

De architectuur voor de rechtsstaat en de verbeterde kennis die is ontstaan naar aanleiding van het verslag over de rechtsstaat, in combinatie met de hervormingsdynamiek in de lidstaten, heeft een impuls gegeven aan het wederzijdse vertrouwen en heeft tot een beter gedeeld begrip geleid van de wijze waarop een gunstig klimaat kan worden geschapen voor de rechtsstaat.

Daarnaast hebben verschillende nieuwe EU-initiatieven sinds 2020 gezorgd voor hogere gemeenschappelijke normen op gebieden die rechtstreeks van belang zijn voor de rechtsstaat, voortbouwend op de resultaten van de monitoring die in het kader van dit verslag werd opgezet. Deze initiatieven zullen de **integriteit**⁹ stimuleren en **corruptiebestrijding**¹⁰ versterken, de **transparantie en verantwoordingsplicht bij besluitvormingsprocessen**¹¹ vergroten, de **capaciteit en de kwaliteit van overheidsdiensten** op alle niveaus stimuleren¹², de **mediavrijheid en -pluriformiteit**¹³ beschermen, zowel online als offline, **onafhankelijke**

⁷ In de mededeling van de Commissie van 2019 inzake de verdere versterking van rechtsstaat in de Unie wordt uiteengezet dat “het niet naar behoren beschermen van de rechtsstaat in alle lidstaten, een aantasting [is] van de hoeksteen van de Unie die bestaat in solidariteit, cohesie en het vertrouwen dat nodig is voor de wederzijdse erkenning van nationale beslissingen, en van de werking van de interne markt als geheel” (COM(2019) 163).

⁸ De Europese Rekenkamer pleitte voor een beter overzicht van de verschillende rechtsstaatinstrumenten ([Analyse van de ERK inzake verslaglegging over de rechtsstaat](#)).

⁹ [Overeenkomst tot instelling van een Interinstitutioneel Orgaan voor ethische normen voor de leden van instellingen en adviesorganen](#).

¹⁰ Een pakket over de bestrijding van corruptie (JOIN(2023) 12 final) omvatte een voorstel voor een nieuwe richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van corruptie (COM(2023) 234) en een voorstel van de hoge vertegenwoordiger om het instrumentarium van GBVB-sancties uit te breiden zodat ernstige gevallen van corruptie hierin zijn opgenomen (HR(2023) 108).

¹¹ Voorstel betreffende transparantie van namens derde landen uitgevoerde belangenvertegenwoordigingsactiviteiten (COM(2023) 637).

¹² In de Mededeling over de versterking van de Europese bestuurlijke ruimte (ComPAct) (COM(2023) 667) wordt een kader vastgesteld voor de lidstaten om hun overheidsdeskundigen bij te scholen en technologie te benutten om uitdagingen op het gebied van goed bestuur, justitiële doelmatigheid en corruptie aan te pakken.

¹³ In Verordening (EU) 2024/1083 wordt een gemeenschappelijk kader vastgesteld voor mediadiensten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU (Europese verordening mediavrijheid) en Richtlijn (EU) 2024/1069 betreffende bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht (“strategische rechtszaken tegen publieke participatie”). Er wordt verder gewerkt aan de aanbeveling van 2021 over de veiligheid van journalisten (C(2021) 6650 van 16 september 2021) en de voorstellen voor de bescherming van journalisten en mensenrechtenverdedigers die betrokken zijn bij publieke participatie tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures (“strategische rechtszaken tegen publieke participatie”, C(2022) 2428 van 27 april 2022).

instanties zoals nationale gelijkheidsorganen ¹⁴versterken en **een gunstige burgerlijke ruimte**¹⁵ bevorderen en beschermen, waarbij zowel burgers als een onafhankelijk maatschappelijk middenveld voordeel kunnen halen uit de juiste omstandigheden en instrumenten voor zinvolle participatie en engagement.

Het verslag over de rechtsstaat staat centraal in de EU-architectuur met betrekking tot de rechtsstaat

In 2019, bij het opzetten van het nieuwe college van Commissieleden, plaatste voorzitter Von der Leyen de rechtsstaat bovenaan de politieke agenda, en merkte ze het **verslag over de rechtsstaat** aan als een van de belangrijkste politieke richtsnoeren voor het huidige mandaat. Ook de komende vijf jaar wil ze de inzet hiervoor blijven vergroten.

Het verslag wordt jaarlijks opgesteld en is gericht op preventie door het bewustzijn over belangrijke ontwikkelingen met betrekking tot de rechtsstaat te vergroten. In het verslag worden uitdagingen in kaart gebracht om zo de lidstaten te helpen oplossingen te vinden ter bescherming van de rechtsstaat, in samenwerking met de Commissie, de andere lidstaten, en belangrijke belanghebbenden, zoals de Commissie van Venetië¹⁶. Het verslag is een essentieel onderdeel geworden van het EU-instrumentarium voor de rechtsstaat, en het is een belangrijk referentiepunt op nationaal en EU-niveau. De gerichte monitoring heeft geleid tot een sterker gemeenschappelijk begrip van de ontwikkelingen in elke lidstaat, wat helpt om risico's in kaart te brengen, mogelijke oplossingen uit te werken en in een vroeg stadium gerichte steun te bieden.

Elk jaar wordt in het verslag de **balans opgemaakt van de situatie op het gebied van de rechtsstaat in elke lidstaat en in de gehele EU**, waarbij belangrijke nationale ontwikkelingen, zowel positieve als negatieve, gestructureerd en zorgvuldig worden beoordeeld met betrekking tot vier kerngebieden: **justitieel stelsel, corruptiebestrijding, mediapluriformiteit en -vrijheid; en institutionele controles en waarborgen**. Door de transparante en objectieve methodologie, die is gebaseerd op erkende normen met betrekking tot de rechtsstaat, wordt in het verslag de eerlijke en gelijke behandeling van alle lidstaten gegarandeerd, terwijl ook rekening wordt gehouden met specifieke nationale contexten en rechtstradities.

Sinds 2022 bevat het verslag **specifieke aanbevelingen** aan de lidstaten om hun inspanningen voor het doorvoeren van hervormingen te ondersteunen, en om te bepalen waar eventuele verbeteringen of vervolgcacties nodig zijn. In 2023 was bijna 65 % van de eerste reeks specifieke aanbevelingen, die in 2022 waren geformuleerd, opgevolgd, wat blijkt geeft van een positieve hervormingsdynamiek in de hele EU. In 2024 hield deze trend aan, en was 68 % van de aanbevelingen van 2023 opgevolgd¹⁷.

¹⁴ Richtlijn (EU) 2024/1500 betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling en Richtlijn (EU) 2024/1499 van de Raad betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling.

¹⁵ Aanbeveling van de Commissie over het bevorderen van betrokkenheid en effectieve participatie van burgers en maatschappelijke organisaties bij processen voor de vorming van overheidsbeleid (C(2023) 8627).

¹⁶ COM(2020) 580 final.

¹⁷ Voor bijna 20 % van de aanbevelingen bleek dat ze volledig waren uitgevoerd of dat aanzienlijke vooruitgang werd geboekt, en voor 50 % van de aanbevelingen werd enige vooruitgang geboekt. Voor de resterende aanbevelingen werd geen vooruitgang geboekt.

Hieruit blijkt dat de lidstaten belangrijke inspanningen hebben geleverd om gevolg te geven aan de aanbevelingen in het verslag. Tegelijkertijd kan het aanpakken van sommige aanbevelingen, afhankelijk van de aard en het onderwerp, meer tijd in beslag nemen dan de jaarlijkse cyclus van deze verslagen. Dit kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van het feit dat uitgebreid politiek overleg en raadpleging van belanghebbenden nodig is, of dat de vooruitgang van de wetgeving kan worden onderbroken door electorale cycli. Het verslag en de aanbevelingen erin bieden ook een uitgangspunt om de situatie op het terrein te monitoren, evenals de resultaten van de hervormingen.

Dialogo over en follow-up van het verslag over de rechtsstaat op nationaal en EU-niveau

Het verslag en de aanbevelingen erin vormen de hoeksteen voor continue **dialogo** met en tussen de lidstaten. Dit hield onder meer intensieve contacten in tussen de Commissie en de lidstaten, waaronder de nationale parlementen. Hun wetgevende rol en hun taak om de uitvoerende macht ter verantwoording te roepen, zijn immers essentieel om de rechtsstaat te handhaven. Regelmatige bijeenkomsten van het **EU-netwerk van contactpunten voor de rechtsstaat** dienen als forum om ervaringen uit te wisselen over kwesties van gemeenschappelijk belang die in de verslagen over de rechtsstaat naar voren zijn gekomen¹⁸.

Het verslag vormt intussen de kern van de werkzaamheden van de EU-instellingen met betrekking tot de rechtsstaat. De **jaarlijkse dialogo over de rechtsstaat** in de Raad¹⁹ is gebaseerd op het verslag van de Commissie over de rechtsstaat en wordt erkend als een ruimte voor constructieve politieke uitwisselingen tussen de lidstaten en voor het delen van beste praktijken en lessen uit het verleden. In 2023 heeft de Raad deze dialogo positief geëvalueerd, en bekeken of de dialogo vaker kan worden gehouden²⁰. Daarnaast werden thematische rechtsstaatkwesties verder besproken in de Raad Justitie tijdens elk halfjaarlijks voorzitterschap van de Raad²¹. Kwesties met betrekking tot de rechtsstaat zijn ook van belang voor andere formaties van de Raad, zoals bleek in de bespreking van mei 2024 over de bevordering van een rechtsstaatcultuur via het onderwijs in de Raad Onderwijs.

Het grote belang dat het **Europees Parlement** eraan hecht is niet alleen gebleken tijdens de jaarlijkse debatten over de verslagen over de rechtsstaat, maar ook tijdens landspecifieke debatten en gerichte openbare hoorzittingen over de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten²². Een nieuwe monitoringgroep inzake de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten besteedde hier extra aandacht aan.

Het verslag gaf ook een impuls aan het ruimere debat over de rechtsstaat. Voorbeelden zijn onder meer de tweede conferentie op hoog niveau van de voorzitters van de hoogste

¹⁸ [Netwerk van nationale contactpunten voor de rechtsstaat \(europa.eu\)](#). Het afgelopen jaar werden onder meer uitwisselingen over goede praktijken gehouden met betrekking tot ombudspersonen, nationale mensenrechteninstellingen, systemen voor de toewijzing van zaken, en instrumenten voor technische ondersteuning bij hervormingen, zowel in de lidstaten als in uitbreidingslanden.

¹⁹ In dit verband werd in de Raad Algemene Zaken een horizontale bespreking gehouden over algemene ontwikkelingen met betrekking tot de rechtsstaat in september 2023, en landspecifieke besprekingen in oktober 2023 en januari en mei 2024.

²⁰ Evaluatie van de dialogo over de rechtsstaat in de Raad — [Conclusies van het voorzitterschap](#). In de evaluatie werd het verslag over rechtsstaat geformaliseerd als basis voor de jaarlijkse dialogo.

²¹ In maart 2024 werd in de Raad Justitie de veerkracht van het justitiële systeem bij het aanpakken van criminele organisaties in een rechtsstaat besproken. In oktober 2023 was de bespreking in de Raad Justitie toegespitst op het versterken van de doeltreffendheid en kwaliteit van nationale justitiële stelsels.

²² Resolutie van het Europees Parlement van 28 februari 2024 over het verslag over de rechtsstaat van de Commissie van 2023 (2023/2113(INI)), P9_TA(2024)0108, alsook gerichte plenaire debatten over Malta (19 oktober 2023), Slowakije (17 januari 2024), Griekenland (7 februari 2024), en Hongarije (24 april 2024).

grondwettelijke rechtscolleges van de EU in november 2023²³. In januari 2024 was de 13e directe dialoog tussen de hoofdsteden van de EU en de Commissie gewijd aan de rechtsstaat, waarbij de deelnemende burgemeesters ingingen op de lokale dimensie van de vier pijlers van het verslag²⁴. De Europese Rekenkamer heeft bijgedragen aan de verdere reflectie over het verslag, want zij publiceerde in februari 2024 een analyse van de verslaglegging door de Commissie over de rechtsstaat²⁵.

Het verslag werkte ook als katalysator voor een sterkere betrokkenheid van het **maatschappelijk middenveld en belanghebbenden** bij aangelegenheden met betrekking tot de rechtsstaat. Maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers spelen een belangrijke rol bij het stimuleren en beschermen van de waarden en rechten die in de EU-Verdragen en in het Handvest van de grondrechten zijn verankerd, en helpen zo de rechtsstaat in de praktijk te bevorderen. Maatschappelijke organisaties en beroepsverenigingen die groepen zoals rechters, openbare aanklagers of journalisten vertegenwoordigen, leveren elk jaar aanzienlijke bijdragen aan het verslag. Maatschappelijke organisaties hebben ook waardevolle aanbevelingen geformuleerd over de wijze waarop het proces voor het opstellen van de verslagen kan worden verbeterd, wat heeft geleid tot een verlenging van de periode voor raadpleging van belanghebbenden, en tot meer transparantie²⁶.

De Commissie is samen met het Bureau voor de grondrechten **nationale dialogen over de rechtsstaat** blijven organiseren, waarbij verschillende nationale belanghebbenden op nationaal niveau worden samengebracht, en streeft ernaar hen nauwer bij de opvolging van de verslagen over de rechtsstaat te betrekken. Deze dialogen bieden de Commissie en nationale overheden waardevolle kansen om standpunten uit het maatschappelijk middenveld te verzamelen, uiteenlopende belanghebbenden samen te brengen, en op samenwerking gebaseerde methoden te verkennen om de aanbevelingen uit te voeren²⁷.

Steun voor hervormingen van de rechtsstaat

Doeltreffende justitiële stelsels, corruptiebestrijding en betere wetgeving zijn allemaal van rechtstreeks belang voor de economie, aangezien zij gevolgen hebben voor investeringen, groei en banen, en bijgevolg ook voor de goede werking van de eengemaakte markt. De rechtsstaat en goed bestuur zijn hoekstenen voor de goede werking van de interne markt, alsook voor een gezond ondernemingsklimaat, de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, en doeltreffende structurele hervormingen. Als zodanig maken zij deel uit van het **Europees Semester** en de landspecifieke aanbevelingen daarbij.

Verschiedende lidstaten hebben specifieke maatregelen in verband met de rechtsstaat en bijbehorende mijlpalen en streefdoelen in hun nationale **herstel- en veerkrachtplannen** opgenomen, teneinde relevante landspecifieke aanbevelingen aan te pakken. Dit was een stimulans voor belangrijke hervormingen in justitiële stelsels, op het gebied van

²³ Hieraan namen onder meer het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Europees Hof voor de Mensenrechten deel.

²⁴ Naar aanleiding van de dialoog deelden de hoofdsteden van de EU een standpuntnota als bijdrage aan het verslag over de rechtsstaat 2024, met daarin een oproep om meer aandacht te besteden aan de lokale dimensie van de rechtsstaat en om bijkomende EU-financiering vrij te maken voor lokale onderwijsinitiatieven op dit gebied.

²⁵ [Analyse van de ERK van de verslaglegging over de rechtsstaat 2024](#).

²⁶ Met name voorafgaand aan de landenbezoeken [Verslag over de rechtsstaat 2024 - Europese Commissie \(europa.eu\)](#).

²⁷ Aanvullende informatie is te vinden op: [Nationale dialogen over de rechtsstaat — Europese Commissie \(europa.eu\)](#).

corruptiebestrijding en de algemene transparantie en inclusiviteit van het wetgevingsproces²⁸. De lidstaten hebben met name maatregelen genomen om de rechterlijke onafhankelijkheid te versterken, onder meer door de tuchtprocedure voor magistraten te hervormen, en door de doelmatigheid van justitiële stelsels te verbeteren, bijvoorbeeld door de structuur van de rechtbanken te hervormen. In overeenstemming met hun plannen hebben sommige lidstaten de strijd tegen corruptie ook opgevoerd, bijvoorbeeld door de instellingen die zich bezighouden met corruptiebestrijding, te versterken. De lidstaten hebben ook maatregelen uitgevoerd om de kwaliteit van het wetgevingsproces te verbeteren, onder meer door de toepassing van openbare raadplegingen en effectbeoordelingen verplicht te stellen. In bepaalde gevallen werden deze verbintenissen in de herstel- en veerkrachtplannen essentieel geacht om de financiële belangen van de EU te beschermen, en werd de bevredigende nakoming ervan een voorwaarde voor de toegang tot uitbetalingen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

Andere **EU-financiering** heeft ook bijgedragen tot capaciteitsopbouw van de rechterlijke macht, de media en het maatschappelijk middenveld bij het handhaven van de rechtsstaat, naast technische ondersteuning en deskundigheid voor gerichte hervormingen, met name via het instrument voor technische ondersteuning dat erop gericht is de doelmatigheid en kwaliteit van het openbaar bestuur en justitie te verbeteren en uitdagingen op het gebied van corruptie en mediapluriformiteit aan te pakken²⁹. Dit werd ook ondersteund in de lidstaten via samenwerking met **internationale deskundigen** via de Raad van Europa en de verschillende organen ervan³⁰, alsook via uitwisselingen met beroepsbeoefenaars uit andere lidstaten.

Een grotere capaciteit om problemen met betrekking tot de rechtsstaat aan te pakken

Als aanvulling op de ontwikkeling van het instrumentarium voor de rechtsstaat op het gebied van preventie en de invoering van stimulansen voor hervormingen van de rechtsstaat, heeft de EU ook de capaciteit verhoogd om problemen met betrekking tot de rechtsstaat aan te pakken.

De Commissie is haar rol als hoedster van de EU-verdragen blijven vervullen³¹. Waar nodig heeft zij **inbreukprocedures** ingeleid om specifieke schendingen van de rechtsstaat aan te pakken. Rechterlijke onafhankelijkheid staat centraal in de uitgebreide jurisprudentie die het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) heeft ontwikkeld in zaken die zijn ingeleid via inbreukprocedures van de Commissie en via verzoeken om prejudiciële beslissingen van nationale rechtbanken.

Het **algemeen conditionaliteitsregime** voor de bescherming van de begroting van de Unie is in 2021 in werking getreden om het gezonde financiële beheer van de begroting van de Unie en de financiële belangen van de EU te beschermen tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat³². De Commissie houdt nauwlettend toezicht op de situatie in alle lidstaten, en

²⁸ Zie het [Verslag van de Commissie over de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit: de volgende stappen](#) (COM(2023) 545).

²⁹ Andere programma's die voorzien in belangrijke ondersteuning zijn onder meer het programma "Burgers, gelijkheid, rechten en waarden", en Creatief Europa.

³⁰ Met name de Commissie van Venetië en de Groep van Staten tegen Corruptie (Greco).

³¹ In de mededeling van 2022 "Het EU-recht handhaven voor een Europa dat resultaten boekt" wordt onderstreept dat de EU een rechtsgemeenschap is, gebaseerd op gemeenschappelijke waarden die door de lidstaten worden gedeeld, waarbij de toepassing en handhaving van de EU-wetgeving en de eerbiediging van de rechtsstaat centraal staan (COM(2022) 518).

³² In januari 2024 heeft de Commissie verslag uitgebracht over de werking van de verordening tot vaststelling van het algemeen conditionaliteitsregime, en heeft zij geconcludeerd dat de maatregelen die tot dan toe

onderneemt actie waar nodig. In 2022 heeft de Commissie een procedure ingeleid om de begroting van de EU te beschermen tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in Hongarije³³. Naar aanleiding van een voorstel van de Commissie heeft de Raad in december 2022 beslist om maatregelen te nemen ter bescherming van de begroting³⁴. Hoewel de uitvoering van een aantal corrigerende maatregelen naar aanleiding van de conditionaliteitsprocedure nog gaande is, blijven belangrijke tekortkomingen bestaan en heeft Hongarije geen nieuwe maatregelen genomen om de openstaande punten van zorg weg te nemen. Daarom heeft de Commissie op 13 december 2023 geconcludeerd dat de maatregelen die een jaar eerder door de Raad werden genomen, van kracht moeten blijven. De Commissie is bereid om overleg te blijven plegen met Hongarije om de resterende zorgen te verhelpen³⁵.

Een ander instrument dat hervormingen heeft aangemoedigd door de lidstaten te ondersteunen bij de toepassing van het **Handvest van de grondrechten**, is de **horizontale randvoorwaarde** in de verordening gemeenschappelijke bepalingen (horizontale randvoorwaarde met betrekking tot het Handvest). De lidstaten moeten doeltreffende mechanismen instellen om de naleving van het Handvest in alle fasen te waarborgen bij de uitvoering van EU-programma's³⁶. Dit omvat de inachtneming van het in het Handvest opgenomen recht op een doeltreffende voorziening in rechte en een eerlijk proces door een onafhankelijke en onpartijdige rechtbank. Dit instrument is in de praktijk doeltreffend gebleken. Tot dusver is er sprake geweest van twee gevallen waarbij de Commissie de EU-financiering slechts heeft vrijgegeven nadat de betrokken lidstaat de hervormingen had doorgevoerd die noodzakelijk werden geacht om aan de horizontale randvoorwaarde met betrekking tot rechterlijke onafhankelijkheid te voldoen.

Tot slot wordt de procedure uit hoofde van **artikel 7, lid 1, VEU**, op grond waarvan de Raad kan vaststellen of er een duidelijk risico bestaat op een ernstige schending van de waarden van de EU en gevolg kan geven aan dergelijke risico's, verder toegepast in de Raad. Artikel 7 VEU³⁷ is een uitzonderlijk instrument waarop de EU een beroep kan doen om de ernstigste tekortkomingen met betrekking tot de rechtsstaat in een lidstaat aan te pakken. Tot dusver is de procedure tweemaal geactiveerd: eerst door de Commissie ten aanzien van Polen in december 2017³⁸ en vervolgens door het Europees Parlement ten aanzien van Hongarije in september 2018³⁹. In het kader van beide procedures heeft de Raad verschillende

waren genomen, doeltreffend waren gebleken om de financiële belangen van de EU te beschermen (COM(2024) 17 final/2).

³³ 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.

³⁴ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2506 van de Raad van 15 december 2022.

³⁵ Besluit C(2023) 8999 final van de Commissie van 13 december 2023. Uit hoofde van de conditionaliteitsverordening kan Hongarije verdere corrigerende voorstellen indienen, en indien de Commissie van mening is dat de problemen gedeeltelijk of volledig zijn opgelost, kan zij bij de Raad een voorstel indienen om de aangenomen maatregelen aan te passen of in te trekken.

³⁶ Onder de verordening gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening) vallen drie cohesiebeleidsfondsen, met name het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur, en drie fondsen op het gebied van binnenlandse zaken, die allemaal worden uitgevoerd onder gedeeld beheer. De horizontale randvoorwaarde met betrekking tot het Handvest schrijft ook voor dat de lidstaten over gedegen klachtenmechanismen beschikken.

³⁷ In artikel 7 VEU worden de voorwaarden uiteengezet op grond waarvan de Raad kan vaststellen of er een duidelijk risico bestaat op een ernstige schending van de in artikel 2 bedoelde waarden door een lidstaat; de Europese Raad kan vaststellen dat er sprake is van een dergelijke ernstige en aanhoudende schending; en de Raad kan dan bepalen welke actie moet worden ondernomen met betrekking tot de schorsing van de rechten van een lidstaat uit hoofde van de Verdragen.

³⁸ Voorstel voor een besluit van de Raad (COM(2017) 835 van 20 december 2017).

³⁹ Resolutie van het Europees Parlement van 12 september 2018 (2017/2131(INL)).

hoorzittingen en zittingen over de stand van zaken gehouden, zonder dat echter een beslissing werd genomen om voor een van procedures over te gaan tot de volgende fase⁴⁰. Na een aantal positieve ontwikkelingen in Polen heeft de Commissie in mei 2024 geconcludeerd de voorwaarden om de procedure voort te zetten niet meer bestonden. De Poolse autoriteiten hebben een actieplan goedgekeurd om de problemen inzake rechterlijke onafhankelijkheid die in het met redenen omkleed voorstel van de Commissie van december 2017 aan de orde werden gesteld, aan te pakken. De Commissie zal dit actieplan bij haar monitoring gebruiken⁴¹. Aangezien er niet langer een duidelijk risico bestaat op een ernstige schending van de rechtsstaat door Polen, heeft de Commissie haar met redenen omkleed voorstel ingetrokken, waardoor de procedure tegen Polen thans afgesloten is. De monitoring van de ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat worden voortgezet in het kader van het verslag over de rechtsstaat.

Er zijn ook bijkomende waarborgen aanwezig in andere instrumenten. In het kader van de **herstel- en veerkrachtfaciliteit** houdt de Commissie nauwlettend toezicht op de naleving van de mijlpalen, en zij kan een deel van de toekomstige betalingen opschorten indien voordien positief beoordeelde mijlpalen of streefdoelen zouden worden teruggedraaid⁴². Indien de teruggedraaide maatregel van belang is voor de bescherming van de financiële belangen van de EU, kunnen alle toekomstige betalingen geblokkeerd worden, en kunnen deze alleen worden gedeblokkeerd wanneer de maatregel weer wordt nageleefd. Op grond van de verordening gemeenschappelijke bepalingen moet gedurende de gehele programmeringsperiode aan de **horizontale en thematische randvoorwaarden** worden voldaan. Indien een lidstaat op enig moment niet langer voldoet aan een randvoorwaarde die voordien positief werd beoordeeld, kan een nieuwe beoordeling ertoe leiden dat de EU-betalingen worden geblokkeerd.

De rechtsstaat vormt de kern van het uitbreidingsproces en van de betrekkingen met externe partners

De niet-uitgelokte en niet-gerechvaardigde militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne en zijn bevolking, nu al in het derde jaar, vormt ook een rechtstreekse aanval op de waarden van de EU. De vastberadenheid van de EU om de rechtsstaat en de internationale op regels gebaseerde orde te handhaven is alleen maar groter geworden in het licht van de Russische aanvalsoorlog. 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 bedreigd worden door vijandige buitenlandse actoren die gebruik maken van desinformatie en cyberaanvallen in een poging onze democratieën te ondermijnen, en er toenemende bewijzen opduiken over rechtstreekse buitenlandse inmenging in onze democratische structuren⁴³. De landen in het nabuurschap en in de Westelijke Balkan zijn ook het doelwit van Russische pogingen tot inmenging, waarbij desinformatie en antidemocratische en anti-EU-retoriek een bijzondere bezorgdheid vormen.

⁴⁰ Tot dusver vonden zeven formele hoorzittingen plaats met betrekking tot Hongarije. Voor Polen vonden zes hoorzittingen plaats voordat het voorstel van de Commissie werd ingetrokken.

⁴¹ Zie ook het landenhoofdstuk over Polen (SWD(2024) 821).

⁴² Verslag van de Commissie over de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit: de volgende stappen (COM(2023) 545).

⁴³ Deze zaken betreffen onder meer wetgevers die in de aanloop naar de verkiezingen worden gehackt. Ook doen zich steeds meer gevallen voor van heimelijke lobbying via gevolmachtigden, vals onderzoek om de mensenrechtensituatie beter te laten lijken dan deze werkelijk is, en websites die zich voordoen als onafhankelijke mediaplatforms maar in werkelijkheid heimelijk politieke inmengingscampagnes faciliteren. Zie de Mededeling van de Commissie over de verdediging van de democratie (COM(2023) 630 final).

Het consolideren van democratische structuren, het handhaven van de rechtsstaat en het beschermen van de grondrechten staat centraal bij de betrekkingen die de EU onderhoudt met de uitbreidingslanden. **Geloofwaardige en duurzame hervormingen** op deze gebieden zijn essentieel om vooruitgang te boeken op weg naar toetreding. Ze worden omschreven als de “fundamentele kwesties” van het uitbreidingsbeleid van de EU⁴⁴. In de herziene uitbreidingsmethodologie die door de Raad in 2020 werd goedgekeurd⁴⁵, werd de centrale plaats die de fundamentele kwesties innemen, nog sterker benadrukt. Dit zijn de kwesties die bij de toetredingsonderhandelingen als eerste aan bod moeten komen en als laatste moeten worden afgerond, waarbij vooruitgang op het gebied van de fundamentele kwesties cruciaal is voor de algehele vooruitgang bij de onderhandelingen. Dit betekent dat zij gedurende het gehele toetredingsproces worden gemonitord en dat zij het tempo bepalen waarop landen vorderen op de weg naar toetreding.

In het **jaarlijkse uitbreidingspakket** van de Commissie wordt de balans opgemaakt van de algemene vooruitgang van elk land op weg naar toetreding. Uitgaande van het beginsel van eigen verdiensten, kan de Commissie alleen bij tastbare en voortdurende vooruitgang op het gebied van de rechtsstaat aanbevelen om de onderhandelingen met elk land voort te zetten. De rechtsstaat is ook een belangrijk aspect in de nieuwe **hervormings- en groeifaciliteit voor de Westelijke Balkan** en de **faciliteit voor Oekraïne**. Om deze twee unieke ondersteuningsmechanismen ten volle te benutten, moeten landen een overeengekomen hervormingsagenda opstellen en uitvoeren, met inbegrip van concrete stappen met betrekking tot de fundamentele kwesties.

Zoals voorzitter Von der Leyen in haar toespraak over de Staat van de Unie van 2023 heeft aangekondigd, heeft de Commissie beslist om de **deelname aan het verslag over de rechtsstaat** vanaf 2024 uit te breiden als aanvulling op de werkzaamheden in het kader van het toetredingsproces, dat het exclusieve kader blijft voor onderhandelingen over de uitbreiding⁴⁶. **Albanië, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië** maken nu deel uit van het verslag over de rechtsstaat en het EU-netwerk van contactpunten voor de rechtsstaat, zodat verder kan worden gekeken naar de vooruitgang die werd geboekt in hun respectieve toetredingsprocessen of met betrekking tot de mate waarin zij voorbereid zijn op het gebied van de rechtsstaat. Deze benadering maakt de toevoeging van andere uitbreidingslanden in de toekomst mogelijk. Het opnemen van deze landen, naast de lidstaten, versterkt de EU-steun voor hervormingen op het gebied van de rechtsstaat, ondersteunt hun toetredingsproces, en helpt om hoge normen duurzaam te behouden na de toetreding.

Om ervoor te zorgen dat de hervormingen in de praktijk worden doorgevoerd, is capaciteitsopbouw essentieel. De EU verleent **financiële steun en technische bijstand** om erop toe te zien dat de hervormingen zijn afgestemd op de Europese normen. Zij stimuleert beste praktijken, zoals overleg met de Commissie van Venetië over belangrijke wetgeving. Collegiale toetsing, opleiding van justitiefunctionarissen en de bevordering van institutionele samenwerking met overheidsinstanties in de lidstaten (twinning) zijn belangrijke vormen van EU-steun in de uitbreidingslanden.

⁴⁴ In combinatie met economische criteria en hervorming van het openbaar bestuur.

⁴⁵ Mededeling van de Commissie getiteld “Bevordering van het toetredingsproces — Een geloofwaardig EU-perspectief voor de Westelijke Balkan” (COM(2020) 57).

⁴⁶ Er wordt gezorgd voor synergieën tussen het uitbreidingsproces en het verslag over de rechtsstaat, en in het verslag over de rechtsstaat worden geen aanbevelingen geformuleerd voor uitbreidingslanden. Er worden verdere aanbevelingen geformuleerd in het jaarlijks uitbreidingspakket, alsook in het kader van andere betrekkingen die zijn gepland als onderdeel van de stabilisatie- en associatieovereenkomsten. Het verslag over de rechtsstaat zal de uitvoering van deze aanbevelingen ondersteunen.

De EU hanteert een krachtige en consistente aanpak in al haar externe acties — op bilateraal, regionaal en internationaal niveau — om de rechtsstaat overal ter wereld te bevorderen. De handhaving van de rechtsstaat vormt de kern van de externe betrekkingen van de EU, en is een van de grondslagen van alle EU-overeenkomsten met internationale partners. Uit een onafhankelijke evaluatie van de steun van de EU aan de rechtsstaat en de bestrijding van corruptie in partnerlanden (2010-2021)⁴⁷ is gebleken dat de EU erin is geslaagd de agenda voor de rechtsstaat te bevorderen, onder meer in restrictieve contexten en in fragiele en door conflicten getroffen staten. Voortbouwend op deze evaluatie werd een wereldwijd Team Europa-initiatief over democratie opgezet om doeltreffender en strategischer te werken aan de ondersteuning van de rechtsstaat en van corruptiebestrijding⁴⁸. De EU zet zich ook duidelijk in om corruptie op mondiaal niveau te bestrijden, door juridische en beleidshervormingen te ondersteunen, instellingen voor corruptiebestrijding en toezichthoudende instanties tot stand te brengen en de positie van het maatschappelijk middenveld, klokkenluiders, mensenrechtenverdedigers en onafhankelijke media te versterken als waakhonden tegen corruptie. In mensenrechtendialogen met partnerlanden komen regelmatig kwesties aan de orde die verband houden met de rechtsstaat, waaronder het recht op een eerlijk proces en een behoorlijke rechtsgang, de bestrijding van corruptie en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, en de EU steunt gericht belangrijke actoren die de rechtsstaat bevorderen.

3. BELANGRIJKSTE ASPECTEN VAN DE SITUATIE OP HET GEBIED VAN DE RECHTSSTAAT OP NATIONAAL NIVEAU

Net als in voorgaande jaren worden in dit verslag over de rechtsstaat 2024 belangrijke gemeenschappelijke thema's en trends, specifieke uitdagingen en positieve ontwikkelingen beschreven in het kader van de vier pijlers: justitiële stelsels, kaders voor corruptiebestrijding, mediapluriformiteit en -vrijheid en andere institutionele kwesties in verband met controles en waarborgen. De gegeven voorbeelden zijn gebaseerd op de beoordelingen in de 31 landenhoofdstukken, die integraal deel uitmaken van dit verslag en waarin de toestand in elke lidstaat en elk deelnemend uitbreidingsland in detail wordt weergegeven⁴⁹. Het verslag bevat ook specifieke aanbevelingen aan de lidstaten⁵⁰ en beoordelingen van de voortgang bij de uitvoering van de specifieke aanbevelingen die vorig jaar zijn uitgebracht⁵¹.

Methodologie voor het verslag over de rechtsstaat en de bijbehorende aanbevelingen

De beoordeling in de landenhoofdstukken voor elke lidstaat en elk opgenomen

⁴⁷ De [evaluatie](#) is in december 2022 gepubliceerd. Deze strategische evaluatie biedt een onafhankelijke en empirisch onderbouwde beoordeling van de resultaten van de steun van de EU aan de rechtsstaat in partnerlanden.

⁴⁸ Het “Team Europe Democracy” (TED) is een wereldwijd thematisch initiatief van Team Europa met 14 lidstaten, dat werd gelanceerd om democratie en mensenrechten over de hele wereld te bevorderen. Verantwoordingsplicht en de rechtsstaat zijn belangrijke prioritaire thema's.

⁴⁹ De landenhoofdstukken zijn [hier](#) te vinden.

⁵⁰ In diverse voetnoten in dit verslag wordt naar de aanbevelingen verwezen. De aanbevelingen zijn ook opgenomen in de bijlage in volgorde van de pijlers in de landenhoofdstukken en in de afzonderlijke landenhoofdstukken.

⁵¹ De beoordelingen die zijn opgenomen in de landenhoofdstukken, lopen niet vooruit op toekomstige beoordelingen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (Verordening (EU) 2021/241 van 12 februari 2021), de verordening gemeenschappelijke bepalingen (Verordening (EU) 2021/1060 van 24 juni 2021) of het algemeen conditionaliteitsregime voor de bescherming van de Uniebegroting (Verordening 2020/2092 van 22 december 2020).

uitbreidingsland werd opgesteld volgens een vastgestelde methodologie die ook bij eerdere edities van het verslag werd toegepast⁵². De landenhoofdstukken zijn gestoeld op een kwalitatieve, zelfstandig door de Commissie verrichte beoordeling, waarbij een synthese is gemaakt van belangrijke ontwikkelingen sinds juli 2023. In elk landenhoofdstuk is de analyse met name gericht op domeinen waar zich belangrijke ontwikkelingen hebben voorgedaan, of waar in het vorige verslag grote problemen zijn vastgesteld die tijdens deze verslagperiode nog niet waren opgelost. De analyse bevat een kwalitatieve beoordeling van de vooruitgang die de lidstaten hebben geboekt bij de uitvoering van de aanbevelingen van 2023⁵³. Het doel van de aanbevelingen voor 2024 bestaat er nog steeds in de lidstaten te ondersteunen bij hun inspanningen om hervormingen door te voeren⁵⁴. Er zijn geen aanbevelingen opgenomen voor de uitbreidingslanden in dit verslag; dergelijke aanbevelingen worden geformuleerd in het kader van het jaarlijkse uitbreidingspakket.

Het verslag is het resultaat van nauwe samenwerking met nationale autoriteiten en is gebaseerd op een breed scala aan nationale, internationale en andere bronnen⁵⁵, alsook op eigen gegevensverzameling door de Commissie⁵⁶. De lidstaten en uitbreidingslanden werden verzocht om bij te dragen, schriftelijke input te leveren⁵⁷ en deel te nemen aan speciale landenbezoeken⁵⁸. Ook heeft een gerichte raadpleging van belanghebbenden waardevolle horizontale en landspecifieke bijdragen opgeleverd⁵⁹. Tevens heeft de Raad van Europa een overzicht gegeven van zijn recente adviezen en verslagen⁶⁰. Vóór de aanneming van dit verslag hebben de nationale autoriteiten de gelegenheid gekregen om feitelijke actualiseringen met betrekking tot het hoofdstuk over hun land in te dienen.

⁵² De methodologie is [hier](#) te vinden.

⁵³ Afhankelijk van de vooruitgang die is geboekt met betrekking tot de verschillende onderdelen van elke aanbeveling en van het feit of de aanbevelingen van het verslag van 2022 werden doorgevoerd, kwam de Commissie in elk geval tot een besluit op basis van de volgende categorieën: geen (verdere) vooruitgang, enige (verdere) vooruitgang, aanzienlijke vooruitgang en volledige uitvoering. Afhankelijk van de fase van de voortgang en de behaalde resultaten, worden de aanbevelingen van het verslag van 2023 overgedragen naar het verslag van dit jaar, met aanpassingen waar nodig.

⁵⁴ De beginselen op basis waarvan de aanbevelingen zijn opgesteld, zijn dezelfde als vorig jaar (zie COM(2022) 500, blz. 3). De aanbevelingen doen geen afbreuk aan procedures die de Commissie kan inleiden op grond van andere rechtsinstrumenten.

⁵⁵ Tot de bronnen die werden gebruikt bij de voorbereiding van dit verslag behoren schriftelijke bijdragen van de lidstaten, schriftelijke bijdragen die zijn ontvangen tijdens de gerichte raadpleging van belanghebbenden, informatie van internationale organisaties en de input die tijdens landenbezoeken is verstrekt. Deze bronnen bieden informatie voor de beoordeling van de Commissie, maar de conclusies van de Commissie blijven haar eigen verantwoordelijkheid.

⁵⁶ In het bijzonder biedt het EU-scorebord voor justitie vergelijkende en betrouwbare gegevens over de efficiëntie, de kwaliteit en de onafhankelijkheid van justitiële stelsels in de lidstaten van de EU. Het doel is de EU en de lidstaten te helpen om de doeltreffendheid van hun nationale justitiële stelsels te verbeteren. Het scorebord bevat ook indicatoren voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in verband met de doeltreffendheid van de bescherming van investeringen. Het scorebord wordt geleidelijk uitgebreid om nieuwe gegevens te presenteren: in 2024 werden gegevens opgenomen over de salarissen van leidinggevend justitieel personeel en leidinggevend personeel binnen het openbaar ministerie, over de duur van de procedures bij omkopingszaken en systemen voor vermogensaangiften, en de procedures voor de benoeming en het ontslag van openbare aanklagers. Het scorebord is ook een belangrijke bron voor de landenverslagen van het Europees Semester.

⁵⁷ De input van de lidstaten is [hier](#) te vinden.

⁵⁸ Informatie over de landenbezoeken is te vinden in de landenhoofdstukken. Tijdens deze landenbezoeken, die online werden georganiseerd, heeft de Commissie besprekingen gevoerd met de nationale autoriteiten van de lidstaten, waaronder justitiële en onafhankelijke instanties en rechtshandavingsinstanties, en met andere belanghebbenden, zoals journalistenverenigingen en het maatschappelijk middenveld.

⁵⁹ De input van belanghebbenden is [hier](#) te vinden.

⁶⁰ De input van de Raad van Europa is [hier](#) te vinden.

Daarnaast heeft de Commissie het verslag, zodra het was gepubliceerd, op politiek en technisch niveau besproken met nationale autoriteiten en regeringen, evenals met nationale parlementen.

3.1 *Justitiële stelsels*

Goed functionerende, efficiënte en volledig onafhankelijke justitiële stelsels zijn van cruciaal belang voor de toepassing en handhaving van het EU- en nationaal recht en voor de bescherming van de rechtsstaat. Onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is een onlosmakelijk onderdeel van rechterlijke besluitvorming dat voortvloeit uit het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming⁶¹. Onafhankelijke rechters en rechtbanken garanderen de eerlijkheid van gerechtelijke procedures en de bescherming van de rechten van individuen, en zijn van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat justitie ten dienste staat van burgers en van bedrijven. Ze zijn ook van essentieel belang voor justitiële samenwerking in de hele EU, wat een belangrijke doelstelling is in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht⁶². Toegang tot onafhankelijke rechtbanken en rechterlijke toetsing zijn van fundamenteel belang voor de rechtsstaat⁶³.

Bij het ontwerpen van hun justitiële stelsels moeten de lidstaten de vereisten van het EU-recht en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU (HvJ-EU) volledig in acht nemen, en moeten zij de Europese normen eveneens in aanmerking nemen. Europese justitiële netwerken en verenigingen⁶⁴ dragen ook bij aan de bevordering en handhaving van de rechtsstaat, aangezien ze verdere Europese normen ontwikkelen, en belangrijke bijdragen leveren aan de voorbereiding van het verslag over de rechtsstaat.

Percepties van de rechterlijke onafhankelijkheid

Zoals uiteengezet in het EU-scorebord voor justitie van 2024, blijkt uit Eurobarometer-onderzoeken die in 2024 zijn uitgevoerd dat de perceptie van onafhankelijkheid bij het grote publiek en bij bedrijven in de meeste lidstaten is verbeterd of stabiel is gebleven ten opzichte van 2023, onder meer in landen die met systemische problemen worden geconfronteerd⁶⁵. Goed functionerende en volledig onafhankelijke rechtssystemen kunnen een positieve impact hebben op investeringen en zijn cruciaal voor de bescherming ervan. In die zin dragen ze ook bij aan de groei en het concurrentievermogen. In [Denemarken](#), [Finland](#), [Oostenrijk](#), [Zweden](#), [Luxemburg](#) en [Ierland](#) blijft de perceptie van onafhankelijkheid bij het grote publiek bijzonder hoog (meer dan 75 %), terwijl deze in [Kroatië](#), [Polen](#) en [Bulgarije](#) zeer laag blijft (minder dan 30 %). Met betrekking tot de uitbreidingslanden wijzen de resultaten van de Eurobarometer op een vrij lage perceptie van onafhankelijkheid.

⁶¹ Zie artikel 19 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten.

⁶² Artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁶³ Op 18 juni 2024 kondigde de EU haar beslissing aan om zich aan te sluiten bij de aanbeveling van de OESO inzake toegang tot de rechter en op mensen gerichte justitiële stelsels van 2023 (*Recommendation on Access to Justice and people-centred justice systems*). De Commissie werkte samen met de 22 bij de OESO aangesloten lidstaten om de aanbeveling op te stellen, en blijft inspanningen leveren om op dit gebied vooruit te komen.

⁶⁴ Zoals het Europees Netwerk van Raden voor de rechtspraak, het Europees netwerk van Hoge Raden, de Vereniging van Raden van State en Hoogste Bestuursrechtelijke Rechtscolleges van de Europese Unie, de Raad van de balies van Europa, en de Europese Commissie voor Efficiëntie in Justitie (Cepej) van de Raad van Europa.

⁶⁵ Figuren 51 en 53 van het EU-scorebord voor justitie 2024.

Raden voor de rechtspraak en procedures voor de benoeming en het ontslag van rechters als belangrijkste waarborgen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht

Procedures voor de benoeming en het ontslag van rechters en de bevoegdheden en de samenstelling van de Raden voor de rechtspraak spelen een belangrijke rol om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen, op basis van de door het HvJ-EU vastgestelde beginselen.

Waar ze zijn opgericht, leveren de Raden voor de rechtspraak een belangrijke bijdrage aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht⁶⁶. Ze kunnen fungeren als buffer tussen de rechterlijke macht en de andere machten in zaken zoals de benoeming en de loopbaan van rechters of magistraten, en spelen een rol bij het beheer van het justitieel stelsel⁶⁷. Door de Raad van Europa zijn 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 samenstelling⁶⁸. Om doeltreffend te kunnen functioneren, moeten de Raden voor de rechtspraak over toereikende middelen beschikken en bestuurlijke onafhankelijkheid genieten.

Verschillende lidstaten hebben hun inspanningen opgevoerd om de onafhankelijkheid en de doeltreffendheid van de Raden voor de rechtspraak te versterken, in sommige gevallen naar aanleiding van de aanbevelingen van 2023. In [Luxemburg](#) is de nationale raad voor de rechtspraak benoemd en vrijwel volledig operationeel. In [Bulgarije](#) is de samenstelling van de hoge justitiële raad via een grondwets hervorming gewijzigd zodat deze is afgestemd op de Europese normen. Na een hervorming van de wetgeving in 2023 zorgen de nieuwe bevoegdheden van de nationale raad voor de rechtspraak in [Hongarije](#) ervoor dat deze in staat is een effectief tegenwicht te bieden aan de bevoegdheden van de voorzitter van het nationale bureau voor de rechtspraak, dat is belast met het centrale beheer van de rechtbanken. In andere lidstaten zijn initiatieven aan de gang. In [Polen](#) heeft de Sejm een wet vastgesteld om de zorgen in verband met de onafhankelijkheid van de nationale raad voor de rechtspraak aan te pakken. In [Nederland](#) wordt de benoemingsprocedure voor leden van de raad voor de rechtspraak en gerechtsbesturen momenteel herzien. In [Estland](#) zijn besprekingen aan de gang om de Raad voor het beheer van de rechtbanken te hervormen en meer bevoegdheden over te dragen van de uitvoerende naar de rechterlijke macht. In [Spanje](#) werd na een gestructureerde dialoog met de Europese Commissie als bemiddelaar een akkoord bereikt om de raad voor de rechtspraak te vernieuwen en onmiddellijk na de vernieuwing een proces op gang te brengen om de benoeming van de rechters die zitting hebben in deze raad, aan te passen, rekening houdend met de Europese normen. Anderzijds blijven zorgen over de raad voor de rechtspraak bestaan in [Slowakije](#), waar geen vooruitgang werd geboekt met betrekking tot de invoering van waarborgen voor het ontslag van de leden van de rechtspraak, en drie voorgedragen kandidaten werden ontslagen vóór het einde van hun ambtstermijn.

⁶⁶ Het HvJ-EU heeft erkend dat wanneer een raad voor de rechtspraak deelneemt aan een benoemingsproces waarbij politieke organen betrokken zijn, deze kan bijdragen tot een objectiever proces door de discretionaire bevoegdheid van de politieke organen te beperken, op voorwaarde dat hij voldoende onafhankelijk is van de uitvoerende en wetgevende macht en van het orgaan waaraan hij een advies voorlegt. Zie bijvoorbeeld het arrest van 2 maart 2021, AB e.a. (Benoeming van de rechters bij de Sąd Najwyższy — Beroep).

⁶⁷ Door 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, zie met name Aanbeveling CM/Rec(2010)12 van de Raad van Europa.

⁶⁸ Zie met name Aanbeveling CM/Rec(2010)12 van de Raad van Europa.

Wat de uitbreidingslanden betreft, werden in [Servië](#), na wijziging van de grondwet in 2022 om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te versterken, de hoge raad voor justitie en de hoge raad voor rechtsvervolging opgericht in hun nieuwe samenstelling. In [Montenegro](#) is het rechtskader voor de waarborging van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het justitieel stelsel herzien. In [Albanië](#) is de verantwoordingsplicht versterkt dankzij de doorlichting van alle rechters en openbare aanklagers, maar er blijven tekortkomingen bestaan met betrekking tot de benoeming van leden van de hoge raad voor justitie en de hoge raad voor rechtsvervolging die geen magistraat zijn. In [Noord-Macedonië](#) blijven zorgen bestaan over de werking en de onafhankelijkheid van de raad voor de rechtspraak.

De methode die wordt gebruikt voor de benoeming en het ontslag van rechters, is van belang voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de publieke perceptie ervan. Om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen, moeten regels voor de benoeming van rechters twijfels over mogelijke beïnvloeding van deze rechters door externe factoren en over hun onpartijdigheid als rechter voorkomen⁶⁹.

In verschillende lidstaten worden inspanningen geleverd om de gerechtelijke benoemingsprocedures te verbeteren, onder meer als opvolging van de aanbevelingen van 2023. In [Griekenland](#) werden wetgevingsmaatregelen genomen om de rechterlijke macht te betrekken bij de benoeming van de hoogste functies binnen de rechterlijke macht. In [Ierland](#) werd in de nieuwe wet betreffende de commissie voor rechterlijke benoemingen een aantal verbeteringen doorgevoerd om de politieke beïnvloeding bij de benoeming en bevordering van rechters aan banden te leggen. In [Finland](#) is een werkgroep belast met de opvolging van het verslag over de beoordeling en toekomstige ontwikkelingstendenzen van het gerechtelijk apparaat, waaronder de benoemingsprocedure voor rechters. In [Oostenrijk](#) worden momenteel recente hervormingen van het benoemingssysteem voor de voorzitter en kandidaat-rechters van het hoogste gerechtshof doorgevoerd. In [Polen](#) wordt een aantal negatieve gevolgen van de omstreden justitiële hervormingen van 2017 met betrekking tot de werking van de gewone rechterlijke macht teruggedraaid. De regering heeft haar intentie kenbaar gemaakt om de rechterlijke macht bij alle beslissingen over benoemingen van sleutelfuncties binnen de gewone rechterlijke macht te betrekken en transparante benoemingsprocedures te organiseren op basis van transparante sollicitatieprocedures: deze benadering wordt reeds toegepast voor voorzitters en vicevoorzitters van rechtbanken. In [Duitsland](#) zijn besprekingen over een mogelijke hervorming aan de gang om de veerkracht van het grondwettelijk hof te versterken. In [Malta](#) zijn maatregelen aangekondigd om de rechterlijke macht te betrekken bij de procedure voor de benoeming van de opperrechter, aangezien de regering een grondwets-hervorming heeft bekrachtigd waarin is bepaald dat vóór de benoeming van een nieuwe opperrechter overleg moet worden gepleegd met de zittende opperrechter. Er werd een aantal maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat de hervorming van rechterlijke benoemingen in [Slovenië](#) passende waarborgen voor rechterlijke onafhankelijkheid omvat, aangezien de eerder geplande proefperiode zonder voorgeschreven waarborgen werd opgegeven. De grondwets-hervorming van 2022 om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te versterken in [Servië](#) wordt opgevolgd, onder meer via de toepassing van de nieuwe beroepsprocedure bij het grondwettelijk hof betreffende rechterlijke benoemingen.

In sommige lidstaten blijven er uitdagingen bestaan met betrekking tot benoemingen in rechterlijke functies op hoog niveau en voor de voorzitters van rechtbanken. In [Letland](#) werd

⁶⁹ Zie de arresten van 15 juli 2021, C-791/19, Commissie/Polen; van 20 april 2021, C-896/19, Republika/I-Prim Ministru; van 2 maart 2021, C-824/18, AB e.a. (Benaming van de rechters bij de Sąd Najwyższy).

een openstaande betrekking bij het hoogste gerechtshof ingevuld, maar er werden geen maatregelen genomen om passende waarborgen in te voeren tegen ongepaste politieke beïnvloeding voor toekomstige benoemingen. In [Oostenrijk](#) werden evenmin maatregelen genomen om de betrokkenheid van de rechterlijke macht bij de benoeming van (vice)voorzitters van administratieve rechtbanken. In [Litouwen](#) wordt ervoor gepleit meer waarborgen in te bouwen met betrekking tot de transparantie van rechterlijke benoemingen. In [Zweden](#) werden eerste stappen gezet in verband met de onafhankelijkheid van lekenrechters, maar er werden geen vorderingen gemaakt om ervoor te zorgen dat het systeem voor hun benoeming hun onafhankelijkheid waarborgt.

In [Montenegro](#) hebben vertragingen bij rechterlijke benoemingen grote gevolgen gehad voor het justitieel stelsel, maar op dit moment moet alleen de voorzitter van het hoogste gerechtshof nog worden benoemd. In [Servië](#) moet een groot aantal openstaande betrekkingen voor rechters en openbare aanklagers nog worden ingevuld. In [Noord-Macedonië](#) werd door het maatschappelijk middenveld kritiek geuit op de benoemingsbesluiten voor openbare aanklagers en rechters wegens een gebrek aan verduidelijking en duidelijke criteria.

In een aantal lidstaten worden verschillende aspecten van rechterlijke onafhankelijkheid aangepakt. In [Italië](#) werd het Departement voor Fiscale Rechtvaardigheid opgericht om de onafhankelijkheid van de nieuw opgerichte fiscale rechtbanken van het ministerie van Economie en Financiën te waarborgen. In [Nederland](#) worden sterkere veiligheidsmaatregelen onderzocht om de veerkracht van het justitieel stelsel ten aanzien van de georganiseerde misdaad te vergroten. In [Malta](#) zijn werkzaamheden gestart om de aanhoudende bezorgdheden met betrekking tot de onafhankelijkheid van speciale rechtbanken aan te pakken. Voor de toewijzing van zaken in rechtbanken zijn ook waarborgen inzake rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid nodig om ongeoorloofde inmenging te voorkomen. Dit kan op verschillende manieren worden gewaarborgd, bijvoorbeeld door de willekeurige toewijzing van zaken via een computeralgoritme of een vooraf bepaalde volgorde. [Portugal](#) heeft de transparantie bij de toewijzing van zaken verbeterd, aangezien een nieuw elektronisch systeem doeltreffend wordt uitgerold. In [Hongarije](#) is de transparantie van de toewijzing van zaken bij het hooggerechtshof verbeterd, maar er blijven zorgen bestaan met betrekking tot de toewijzing van zaken in lagere rechtbanken.

In enkele lidstaten bestaan bezorgdheden over ongepaste druk van politici of het uitvoerende niveau op de rechterlijke macht, en er zijn ook bewijzen voorhanden van druk die wordt uitgeoefend vanuit derde landen. Het risico dat openbare verklaringen van regeringen en politici gevolgen kunnen hebben voor het vertrouwen van het publiek in de rechterlijke onafhankelijkheid, geeft aanleiding tot bezorgdheid in [Slowakije](#), [Italië](#) en [Spanje](#). In [Litouwen](#) bestaat bijzondere bezorgdheid over de intimidatie van rechters, afkomstig van Russische rechtbanken. Wat de uitbreidingslanden betreft, blijft de bezorgdheid over pogingen tot inmenging en druk op het rechterlijke systeem door overheidsfunctionarissen of politici hoog in [Albanië](#), [Servië](#), en [Noord-Macedonië](#).

De autonomie en onafhankelijkheid van het openbaar ministerie als belangrijke onderwerpen voor hervorming

De organisatie van nationale openbare ministeries kent verschillen binnen de EU en er bestaat geen uniform model voor alle lidstaten. Institutionele waarborgen moeten de autonomie van het openbaar ministerie echter waarborgen en ervoor zorgen dat openbare aanklagers

uitvoering kunnen geven aan hun professionele taken zonder inmenging⁷⁰. Dit is niet alleen essentieel voor het nationale en EU-strafrecht, maar ook voor de financiële belangen van de EU.

Er is verder werk gemaakt van de hervormingen om de institutionele waarborgen voor het openbaar ministerie te versterken, een aantal ervan als reactie op de aanbevelingen van 2023. In [Polen](#) werden bijkomende maatregelen genomen om de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie ten aanzien van de regering te waarborgen en om het kabinet van de minister van Justitie en de procureur-generaal te splitsen. In [Tsjechië](#) omvatte een hervorming van het openbaar ministerie waarborgen inzake het ontslag van de procureur-generaal en andere hoofdaanklagers. In [Denemarken](#) heeft de regering een voorstel ingediend bij het parlement om de perceptie van de onafhankelijkheid van de directeur van het openbaar ministerie te verbeteren door de maximale looptijd van het mandaat voor de functie te beperken.

In [Malta](#) wordt vooruitgang geboekt bij de overdracht van vervolgingen van de politie naar het bureau van de procureur-generaal⁷¹. In [Cyprus](#) stelt de regering momenteel wetgeving op met als doel de adviserende rol en de vervolgingsrol van het bureau juridische zaken te splitsen, wat een stap in de goede richting is om de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie te versterken; er werden ook al plannen aangekondigd om de mogelijkheid te bieden de beslissingen van de procureur-generaal om niet te vervolgen of de procedure stop te zetten, te toetsen. In [Spanje](#) is een hervorming van het statuut van de procureur-generaal gepland, waarbij personen die de afgelopen jaren een politiek ambt hebben bekleed, worden uitgesloten van de functie van procureur-generaal, en wordt voorkomen dat de procureur-generaal optreedt in zaken die hem of haar persoonlijk aangaan. In [Servië](#) is het krachtens de wetten inzake het openbaar ministerie en de hoge raad voor rechtsvervolging toegestaan dat openbare aanklagers een klacht indienen tegen verplichtende instructies, met als doel de autonomie van het openbaar ministerie te versterken.

De bevoegdheid van de uitvoerende macht om in individuele gevallen instructies te geven aan openbare aanklagers is een onderwerp dat nog steeds bijzondere aandacht krijgt. In [Nederland](#) is nog steeds een debat aan de gang over het afschaffen van de bevoegdheid van de uitvoerende macht om in individuele gevallen instructies te geven aan openbare aanklagers. In [Duitsland](#) werd een voorstel ingediend om verdere waarborgen in te voeren voor het gebruik van de bevoegdheden van zowel federale ministers van justitie als van ministers van justitie op het niveau van de deelstaten om in individuele gevallen instructies te geven aan openbare aanklagers.

Een aantal uitdagingen moet echter nog worden aangepakt, waaronder die welke aan bod komen in de aanbevelingen van 2023. Met betrekking tot de geplande hervorming van het openbaar ministerie in [Oostenrijk](#) is geen vooruitgang geboekt, aangezien er geen politiek akkoord is om verdere stappen te zetten voor het voorstel van de deskundigengroep van 2022. In [Slowakije](#) blijft de bevoegdheid van de procureur-generaal om beslissingen van lagere openbare aanklagers nietig te verklaren, zorgwekkend. In 2024 heeft de Slowaakse regering, ondanks het feit dat diepe bezorgdheid werd geuit, onder meer door de Europese Commissie, het bureau van de speciale openbare aanklager ontbonden, wat bezorgdheid heeft opgewekt,

⁷⁰ Zie de verzameling adviezen en verslagen inzake openbare aanklagers van de Commissie van Venetië (*Compilation of Venice Commission opinions, reports and studies on constitutional justice*) ([CDL-PI\(2022\)023](#)).

⁷¹ Dit is ook een onderdeel van het herstel- en veerkrachtplan van Malta, mijlpaal 6.3.

zowel over de directe gevolgen voor zaken als over de structurele gevolgen op lange termijn, en de doelmatigheid en autonomie van de vervolgingen in gevaar brengt.

Waarborgen van de verantwoording en onafhankelijkheid in tuchtprocedures voor rechters en openbare aanklagers

Het HvJ-EU heeft duidelijk gesteld dat tuchtprocedures niet mogen worden gebruikt als een middel tot politieke controle over de rechterlijke macht⁷². De waarborgen omvatten duidelijke regels waarin wordt gedefinieerd welk gedrag wordt aangemerkt als een tuchtrechtelijke inbreuk en welke straffen moeten worden toegepast. Tuchtprocedures moeten worden uitgevoerd via een onafhankelijke instantie, volgens procedures die de rechten in het Handvest van de grondrechten, met name de rechten van de verdediging, volledig waarborgen. De regels moeten er ook voor zorgen dat de beslissingen van tuchtorganen kunnen worden aangevochten in rechtbank⁷³.

De trend die werd waargenomen in eerdere verslagen over de rechtsstaat zet zich door, met stappen in de richting van meer waarborgen voor rechterlijke onafhankelijkheid en autonomie van openbare aanklagers in tuchtprocedures in verschillende lidstaten. In [Slovenië](#) werden ontwerpwijzigingen inzake de wet op de raad voor de rechtspraak ingediend met het oog op de herziening van het tuchtrechtelijk kader voor rechters. In [Tsjechië](#) wordt een hervorming van de tuchtprocedures besproken in het parlement. In [Frankrijk](#) werd een nieuwe wet aangenomen voor de hervorming van het statuut van magistraten, met inbegrip van de tuchtprocedure. In [Malta](#) zal in de tweede helft van 2024 naar verwachting een debat worden gehouden over de vernieuwing van de tuchtprocedure voor openbare aanklagers. In [Polen](#) werd de tuchtprocedure voor rechters hervormd, in overeenstemming met de verbintenissen die in het kader van het Poolse herstel- en veerkrachtplan zijn aangegaan.

De effectieve bescherming van de rechterlijke onafhankelijkheid vereist ook een cultuur van integriteit en onpartijdigheid. Verschillende lidstaten implementeren beleid en praktijken om de integriteit binnen de rechterlijke macht te bevorderen. Voorbeelden omvatten maatregelen in [Kroatië](#) en [Zweden](#). In [België](#) heeft de regering beslist om een voorstel voor de invoering van regelmatige veiligheidscontroles door de Staatsveiligheid voor alle rechters, niet in te dienen. In [Noord-Macedonië](#) zijn gedragscodes voor zowel openbare aanklagers als rechters voorhanden.

Inspanningen om de kwaliteit en efficiëntie van justitie te verbeteren

De efficiëntie van justitiële stelsels is een noodzakelijke voorwaarde voor de bescherming van rechten, rechtszekerheid en vertrouwen van het publiek in de rechtsstaat. In een efficiënt rechtstelsel wordt de werkbelasting goed beheerd en worden beslissingen genomen zonder onnodig uitstel. Buitensporig lange procedures en achterstanden ondermijnen het vertrouwen dat burgers en bedrijven hebben in nationale justitiële stelsels.

In verschillende lidstaten zijn nieuwe maatregelen ingevoerd om de efficiëntie te verbeteren. In [Spanje](#) zijn nieuwe maatregelen vastgesteld om de efficiëntie van het justitieel stelsel te verbeteren. Een trend in [Frankrijk](#) om de duur van gerechtelijke procedures in te korten, wordt verder ondersteund door nieuwe wetgeving waarin de minnelijke regeling van

⁷² Het Hof heeft dit beginsel in herinnering gebracht in zaken met betrekking tot de tuchtkamer van het Poolse hooggerechtshof (arrest van 5 juni 2023, C-204/21, Commissie/Polen) en de Roemeense gerechtelijke inspectie (arresten van 11 mei 2023, zaak 817/21, Inspectia Judiciară, en van 18 mei 2021, Asociația “Forumul Judecătorilor din România” e.a./Inspectia Judiciară e.a., C-83/19 enz.).

⁷³ Arrest van 25 juli 2018, LM., C-216/18 PPU, punt 67.

geschillen wordt bevorderd. In [Tsjechië](#) is de efficiëntie verder verbeterd, met name betreffende de duur van de bestuursrechtelijke zaken, terwijl in [Servië](#) een positieve trend wordt waargenomen wat de duur van burgerlijke, handels- en strafzaken betreft.

Ondanks een aantal maatregelen blijven sommige lidstaten nog steeds kampen met langdurige uitdagingen met betrekking tot de efficiëntie van hun justitieel stelsel. Bezorgdheden blijven bestaan in [Malta](#), [Kroatië](#) en [Griekenland](#), hoewel zij allemaal nieuwe maatregelen hebben genomen in een poging om de duur van de procedures in te korten. Een vergelijkbaar patroon in [Portugal](#) wordt nog versterkt door de bezorgdheid dat de algemene wetgeving inzake strafprocesrecht niet afgestemd is op de efficiënte aanpak van complexe strafrechtelijke procedures. In [Italië](#) zet de positieve trend met betrekking tot de duur van gerechtelijke procedures zich door, maar de kwestie blijft een grote uitdaging vormen. Wat de uitbreidingslanden betreft, blijft de duur van de procedures voor verschillende soorten zaken een uitdaging vormen in [Albanië](#) en [Noord-Macedonië](#).

Voor een efficiënt justitieel stelsel zijn voldoende middelen nodig, waaronder de nodige investeringen in infrastructuur, en goed gekwalificeerd, opgeleid en voldoende betaald personeel. Een aantal lidstaten heeft dit erkend door middel van extra middelen voor het versterken van de veerkracht van hun justitiële stelsels, onder meer via hun nationale herstellen veerkrachtplannen. In [Denemarken](#), [Frankrijk](#), [Zweden](#) en [Finland](#) zijn de middelen voor het justitieel stelsel opgetrokken. In [Kroatië](#) is aanzienlijke vooruitgang geboekt om salarissen te verhogen, en er naar verwachting zal wetgeving worden aangenomen om objectieve criteria voor salarissen vast te stellen. In [Roemenië](#) heeft het hoge hof van cassatie en justitie maatregelen genomen om loonverschillen binnen de rechterlijke macht aan te pakken. In [Letland](#) werden de salarissen voor rechters en rechtsmedewerkers aanzienlijk verhoogd, hoewel er problemen op het gebied van personeelsverloop blijven bestaan voor assistent-rechters.

In andere lidstaten blijven de beloningsniveaus voor uitdagingen zorgen, wat vaak leidt tot personeelstekorten en openstaande betrekkingen die moeilijk ingevuld raken. In [Slovenië](#) werden enkele stappen gezet om het beloningsniveau van rechters en openbare aanklagers, dat vrijwel ongewijzigd is gebleven sinds 2012, te verhogen. De regering stelde een gedeeltelijke verhoging voor en het grondwettelijk hof schreef voor hoe zijn uitspraak moest worden uitgevoerd. Hoewel in [Duitsland](#) enkele stappen werden gezet om de algemene middelen voor de rechterlijke macht te verhogen, blijft het beloningsniveau van rechters een uitdaging vormen. In [Tsjechië](#) werd de methode om het salaris van rechters te bepalen, gewijzigd om loonsverhogingen te beperken, en de salarissen van ondersteunend personeel van rechters en openbare aanklagers blijft een probleem. In [Nederland](#) worden specifieke aanbevelingen besproken om zorgen over personeelstekorten en de werklast binnen de rechterlijke macht aan te pakken. In [Litouwen](#) wordt een hervorming van de gerechtelijke salarissen positief beoordeeld door rechters, maar er blijven zorgen bestaan over de beloning van gerechtelijk personeel en openbare aanklagers. [Cyprus](#), [Portugal](#) en [Roemenië](#) ervaren moeilijkheden bij aanwervingen in verschillende domeinen van het justitieel stelsel. In [Hongarije](#) is het beloningsniveau van rechters en gerechtelijk personeel nog verder achteruitgegaan door hoge inflatie. De uitbreidingslanden hebben te kampen met vergelijkbare tekorten aan middelen. In [Servië](#) wordt een personeelsstrategie voor de rechterlijke macht 2022-2026 uitgerold, maar de lage aantrekkingskracht van rechterlijke loopbanen vormt een probleem. Dezelfde uitdaging is niet aangepakt met de wijzigingen aan de wetten inzake salarissen van rechters en openbare aanklagers in [Noord-Macedonië](#).

Wat het personeelsbestand betreft, zijn in [Spanje](#) nieuwe functies ingevoerd, terwijl in [Italië](#) aanzienlijke verbeteringen werden doorgevoerd voor de aanwerving van magistraten en

administratief personeel. In [België](#) werd verdere vooruitgang geboekt bij het voorzien in toereikende middelen voor het justitieel stelsel, aangezien een instrument voor het meten van de werklast bevestigt dat er een structureel tekort heerst aan middelen. In [Albanië](#) dreigen algemene tekorten aan middelen in het justitieel stelsel de kwaliteit van de rechtspraak negatief te beïnvloeden.

Door te investeren in digitalisering kunnen de rechtsstelsels van de lidstaten worden versterkt, toegankelijker en veerkrachtiger worden gemaakt, en worden klaargestoomd voor de uitdagingen van vandaag en morgen. Er zijn nieuwe initiatieven inzake digitalisering in gang gezet in [Spanje](#), [Kroatië](#), [Italië](#), [Ierland](#), [Frankrijk](#), [Nederland](#), [Malta](#) en [Roemenië](#). In [Bulgarije](#) voorziet nieuwe ontwerpwetgeving in wijzigingen aan de wet inzake het justitieel stelsel met betrekking tot de digitalisering van justitie. [Noord-Macedonië](#), [Servië](#) en [Albanië](#) nemen maatregelen voor de digitalisering van case management, hoewel tekortkomingen blijven bestaan.

Toegang tot de rechter en de rol van advocaten in het rechtssysteem

Advocaten en balies spelen een essentiële rol bij het waarborgen van toegang tot de rechter en van de bescherming van de grondrechten, waaronder het recht op een eerlijk proces. In verschillende lidstaten worden stappen gezet om betrouwbare rechtsbijstandsregelingen en toegang tot een advocaat te waarborgen. In [Luxemburg](#) werd een hervorming doorgevoerd om rechtsbijstand toegankelijker te maken. In [Tsjechië](#) en in [Spanje](#) werden bepalingen inzake rechtsbijstand gewijzigd om de toegang te verruimen. In [Ierland](#) werd enige vooruitgang geboekt bij het verminderen van de proceskosten, en er wordt momenteel gewerkt aan een algemene herziening van de rechtsbijstandsregeling in burgerlijke zaken. In [Litouwen](#) vordert de hervorming van het rechtsbijstandssysteem, en de voorwaarden voor deelname van rechtsbijstandverleners zijn verbeterd. In [Slowakije](#) worden wijzigingen voorbereid om de toegang tot gratis rechtsbijstand te verbeteren. In [Denemarken](#) is een herziening van het rechtsbijstandssysteem aan de gang. In [Finland](#) werd een nationale autoriteit voor juridische diensten opgericht voor de verlening van consistentere en hoogwaardige rechtsbijstand. Deze zal in 2025 operationeel zijn. Buiten de EU beschikt [Albanië](#) over een alomvattend rechtskader voor rechtsbijstand, en het aantal begunstigden is toegenomen.

Sommige lidstaten staan nog steeds voor uitdagingen. In [Bulgarije](#) heeft het grondwettelijk hof verklaard dat de wet inzake verplichte gerechtelijke bemiddeling, die in juli 2024 volledig in werking zou treden, ongrondwettelijk was. In [Hongarije](#) blijven zorgen bestaan over de doeltreffendheid van de rechtsbijstandsregeling, zowel in burgerlijke als in strafrechtelijke zaken. Ook in [Oostenrijk](#) werd een aantal uitdagingen vastgesteld in verband met hoge gerechtskosten en toegang tot juridisch advies in bestuursrechtelijke zaken, waarbij enkele stappen werden gezet om de laatste kwestie aan te pakken.

Voor een doeltreffend justitieel stelsel moeten advocaten vrij zijn om hun cliënten advies te verlenen en te vertegenwoordigen. In [Tsjechië](#) wordt een amendement om de bescherming van de vertrouwensrelatie met de advocaat te versterken momenteel behandeld in het parlement. Anderzijds werd gewezen op uitdagingen met betrekking tot het wettelijk beroepsgeheim door juridische beroepskringen in [België](#) en de eerbiediging van hun wettelijk erkende rechten en voorrechten in [Roemenië](#). In [Litouwen](#) blijven advocaten hun bezorgdheid uiten over de eerbiediging van het beroepsgeheim.

3.2 Kader voor corruptiebestrijding

Corruptie brengt schade toe aan de verlening van overheidsdiensten en tast het vertrouwen van burgers en bedrijven in overheidsinstellingen aan, wat een gevoel van oneerlijkheid en onrechtvaardigheid teweegbrengt en bijgevolg schade berokkent aan de rechtsstaat. Een integrale benadering van corruptiebestrijding is gebaseerd op een combinatie van preventieve en repressieve maatregelen. Dit vereist een robuust juridisch en institutioneel kader, doeltreffende onderzoeken en vervolgingen en de duidelijke politieke wil om toe te zien op de naleving van het kader voor corruptiebestrijding. Er zijn ook alomvattende en effectieve maatregelen nodig om corruptie zo weinig mogelijk ruimte te bieden en integriteit te bevorderen.

Corruptieperceptie in de EU

Uit de resultaten van de corruptieperceptie-index (CPI)⁷⁴ blijkt dat meer dan de helft van de twintig landen die internationaal het best zijn gerangschikt, EU-lidstaten zijn⁷⁵. Er blijven echter verschillen bestaan tussen de lidstaten, ook wat de trend in de afgelopen jaren betreft⁷⁶. De uitbreidingslanden scoren lager dan het gemiddelde⁷⁷.

Uit de enquêtes over corruptie in de Eurobarometer 2024⁷⁸ blijkt dat corruptie de EU-burgers en bedrijven in de EU ernstige zorgen blijft baren. Ongeveer 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. 57 % van de burgers is van mening dat de inspanningen van hun regering om corruptie te bestrijden niet doeltreffend zijn. Daarnaast denken de meeste Europese bedrijven (65 %) dat corruptie in hun land wijdverbreid is en vindt de helft 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

Het belang van het handhaven van een effectief beleid voor de bestrijding van corruptie wordt erkend in het internationaal recht⁷⁹. Nationale strategieën voor de bestrijding van corruptie kunnen ervoor zorgen dat landen een alomvattende, coherente en geïntegreerde aanpak volgen, waardoor maatregelen tegen corruptie kunnen worden geïntegreerd in alle relevante beleidsdomeinen. Bijna alle lidstaten beschikken momenteel over nationale strategieën voor de bestrijding van corruptie, zij het niet allemaal even uitgebreid. Sinds juli 2023 hebben [Hongarije](#), [Griekenland](#), [Italië](#), [Zweden](#) en [Oostenrijk](#) hun nationale

⁷⁴ Transparency International (2024) <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.

⁷⁵ Er staan elf lidstaten in de top twintig, dat zijn er twee meer dan in het voorgaande jaar. Drie lidstaten (Denemarken, Finland en Zweden) scoren 80/100 of hoger op de index, terwijl andere lidstaten (Nederland, Duitsland, Luxemburg, Ierland, Estland, België, Oostenrijk en Frankrijk) hoger dan 70/100 scoren. Het EU-gemiddelde is (te berekenen)/100.

⁷⁶ Roemenië (46), Bulgarije (45) en Hongarije (42) scoren lager dan 50.

⁷⁷ Montenegro (45), Noord-Macedonië (40), Albanië (36) en Servië (36) scoren lager dan 50.

⁷⁸ Speciale [Eurobarometer 548](#) over corruptie (2024) en Flash [Eurobarometer 543](#) over de houding van het bedrijfsleven ten aanzien van corruptie in de EU (2024). De vorige gegevensreeksen zijn afkomstig van de speciale Eurobarometer 534 (2023) en de Flash Eurobarometer 524 (2023).

⁷⁹ Het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie schrijft de aangesloten staten voor 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. Zie ook de [verklaring van Kuala Lumpur over strategieën inzake corruptiebestrijding](#).

strategieën en/of actieplannen bijgewerkt⁸⁰ en heeft [Portugal](#) een corruptiebestrijdingsagenda goedgekeurd. [Frankrijk](#), [Finland](#) en [Bulgarije](#) zijn begonnen met de herziening van hun bestaande strategie, en er zijn ook voorbereidende herzieningsprocessen gaande in [Slovenië](#), terwijl ze in [Duitsland](#) nog in behandeling zijn. In [Estland](#) verloopt de uitvoering van het actieplan ter bestrijding van corruptie efficiënt en tijdig. In [Malta](#) werd bij het toezicht op de uitvoering van de nationale fraude- en corruptiebestrijdingsstrategie enige vertraging opgelopen.

Wat de uitbreidingslanden betreft, heeft [Montenegro](#) een corruptiebestrijdingsstrategie vastgesteld en is [Servië](#) zijn strategie momenteel aan het afronden. In [Noord-Macedonië](#) wijst de trage uitvoering van de maatregelen waartoe het zich heeft verbonden in zijn corruptiebestrijdingsstrategie op een gebrek aan politieke inzet, terwijl de uitvoering van de huidige strategie in [Albanië](#) volgens plan verloopt, maar daarbij weinig aandacht wordt besteed aan sectoren met een hoog risico.

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

Om corruptie op doeltreffende wijze te bestrijden, is een robuust wettelijk en administratief kader voor de bestrijding van corruptie nodig⁸¹, evenals sterke en onafhankelijke instellingen om de regels te handhaven. In het algemeen beschikken alle lidstaten en uitbreidingslanden in dit verslag over sterke rechtskaders, hoewel een aantal specifieke lacunes blijft bestaan. In overeenstemming met de aanbevelingen van 2023 hebben verschillende lidstaten hervormingen van het strafrecht doorgevoerd om de strijd tegen corruptie te versterken. [Oostenrijk](#) heeft omkopingdelicten uitgebreid tot kandidaten voor een openbaar ambt, en aanvullende sancties opgenomen, zoals een verbod om een openbaar ambt te bekleden. In [Griekenland](#) werden de bepalingen inzake strafrechtelijke aansprakelijkheid voor omkoping versterkt, en in [Kroatië](#) werd de wetgeving inzake omkoping van overheidsfunctionarissen versterkt, waarbij de reikwijdte van de aansprakelijkheid van rechtspersonen werd uitgebreid, en de strafmaat voor rechtspersonen werd opgetrokken. In [Duitsland](#) werd een wet aangenomen ter versterking van de bepalingen inzake ongeoorloofde beïnvloeding waarbij parlementsliden betrokken zijn. In andere lidstaten blijft een aantal lacunes bestaan, met name wat buitenlandse omkoping betreft. In [Zweden](#) worden de juridische definities van buitenlandse omkoping, die beperkt blijven, geanalyseerd door een onderzoekscommissie, en de herziening van het strafrechtelijk delict van buitenlandse omkoping is nog steeds in behandeling in [Finland](#).

In sommige lidstaten dreigen bepaalde hervormingen van het strafrecht de strijd tegen corruptie echter te ondermijnen. In [Slowakije](#) geeft een recente hervorming van het strafrecht aanleiding tot ernstige bezorgdheid en recentelijk zijn er nog verdere aanpassingen gedaan. Het verlagen van de sancties voor corruptie en corruptiegerelateerde misdrijven, het inkorten van de verjaringstermijnen voor corruptiemisdrijven, en het opheffen van het bureau van de speciale aanklager dreigen de strijd tegen corruptie te afzwakken. In [Italië](#) kan een nieuwe

⁸⁰ Momenteel hebben twintig lidstaten specifieke strategieën of programma's voor de bestrijding van corruptie; bijna alle andere lidstaten beschikken over componenten inzake de bestrijding van corruptie in andere nationale strategieën en actieplannen.

⁸¹ Internationale normen zijn in de eerste plaats het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie; het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie en het Burgerrechtelijk Verdrag inzake corruptie van de Raad van Europa; en het OESO-Verdrag inzake bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale zakelijke transacties. Op EU-niveau heeft de Commissie op 3 mei 2023 een richtlijn inzake de bestrijding van corruptie voorgesteld, COM(2023) 234 final, die tot doel heeft het strafrechtelijk kader van de EU te actualiseren en te versterken.

wet die de status van ambtsmisbruik als strafbaar feit intrekt en de reikwijdte van het strafbaar feit “ongeoorloofde beïnvloeding” beperkt, gevolgen hebben voor de opsporing en het onderzoek van fraude en corruptie. Wat de uitbreidingslanden betreft, hebben recente wijzigingen van het strafwetboek in [Noord-Macedonië](#) het rechtskader verzwakt, wat negatieve gevolgen heeft voor de vervolging van corruptie, in het bijzonder bij corruptiezaken op hoog niveau.

In sommige landen hebben belangrijke ontwikkelingen plaatsgevonden voor de verbetering van het institutionele landschap inzake corruptiebestrijding. In [Bulgarije](#) werd de commissie voor de bestrijding van corruptie en de verbeurdverklaring van illegaal verkregen vermogensbestanddelen opgedeeld in twee afzonderlijke organen (de anticorruptiecommissie en commissie voor de verbeurdverklaring van illegaal verkregen vermogensbestanddelen) om vooruitgang te boeken met betrekking tot het institutioneel kader voor corruptiebestrijding, zoals gepland in het herstel- en veerkrachtplan van Bulgarije. [Polen](#) is van plan het centrale bureau voor corruptiebestrijding te ontmantelen en de middelen en bevoegdheden ervan over te dragen naar het centraal onderzoeksbureau van de politie om eerdere zorgen in verband met inmenging aan te pakken.

De capaciteit van rechtshandavings- en vervolgingsinstanties en de rechterlijke macht in het algemeen om strafrechtelijke bepalingen inzake corruptiebestrijding te handhaven, is essentieel om de strijd tegen corruptie doeltreffend te voeren. Specialisaties, deskundigheid en voldoende personeel moeten gelijke tred houden met de toenemende complexiteit van corruptiezaken. In [Cyprus](#), [Malta](#) en [Portugal](#) zijn maatregelen genomen om de middelen van de onderzoeksautoriteiten te vergroten, terwijl in [Luxemburg](#) plannen bestaan om dit te doen. Anderzijds is er bezorgdheid geuit over het totale niveau van de middelen en de mate van specialisatie met betrekking tot [Slowakije](#) en [Ierland](#). Vergelijkbare tekortkomingen zijn naar boven gekomen voor gespecialiseerde vervolgingsdiensten inzake corruptiebestrijding in [Montenegro](#) en [Servië](#).

Samenwerking tussen rechtshandavingsinstanties en andere agentschappen, zoals financiële inlichtingeneenheden en belasting-, audit-, mededingings- en andere bestuursrechtelijke autoriteiten, evenals toegang tot informatie en de onderlinge koppeling van databanken en registers is essentieel in de strijd tegen corruptie. De samenwerking wordt versterkt in [Spanje](#), waar een specifieke overeenkomst werd gesloten tussen de vervolgingsinstanties voor fraudebestrijding. In [Italië](#) wordt doeltreffend samengewerkt tussen de verschillende nationale politie- en vervolgingsdiensten, de belastingautoriteiten en de nationale autoriteit voor corruptiebestrijding, en komen aanzienlijke investeringen in IT-instrumenten en interoperabiliteit ten goede aan rechtshandavingsinstanties. In [Ierland](#) komt regelmatig een forum van hoge vertegenwoordigers bijeen om de coördinatie tussen agentschappen en de informatie-uitwisseling tussen de politie- en vervolgingsdiensten en andere nationale diensten die zich bezighouden met de preventie en bestrijding van corruptie, te bevorderen. In andere lidstaten zijn uitdagingen vastgesteld. De Rekenkamer in [Cyprus](#) meldt dat bepaalde gecontroleerde overheidsinstanties (waaronder de politie in een aantal gevallen) geen relevante informatie verstrekken. In [Hongarije](#) wordt de nieuwe integriteitsautoriteit in de praktijk geconfronteerd met een aantal obstakels, met name wanneer zij moet rekenen op samenwerking met andere overheidsinstanties.

De samenwerking tussen de nationale autoriteiten en het Europees Openbaar Ministerie (EOM) zou in het algemeen goed zijn in de deelnemende landen. [Polen](#) en [Zweden](#) traden in 2024 toe tot het EOM⁸². De voorbereidingen om het EOM operationeel te krijgen in beide

⁸² Polen trad toe op 29 februari en Zweden op 17 juli.

landen worden vóór het einde van 2024 afgerond. Buiten de EU zijn [Albanië](#), [Montenegro](#) en [Noord-Macedonië](#) werkregelingen overeengekomen met het EOM, terwijl er nog werkregelingen moeten worden overeengekomen met [Servië](#).

Obstakels wegnemen voor strafrechtelijk onderzoek en vervolging en staat van dienst voor corruptiezaken op hoog niveau verbeteren

Volgens de speciale Eurobarometer over de houding van burgers tegenover corruptie is twee derde van de Europeanen (65 %) van mening dat corruptiezaken op hoog niveau onvoldoende worden vervolgd⁸³. Doeltreffend onderzoek en vervolging van corruptiezaken kan worden belemmerd door tekortkomingen in de wetgeving, zoals te omslachtige of onduidelijke procedures om de onschendbaarheid op te heffen en korte verjaringstermijnen. Deze belemmeringen kunnen bijzonder schadelijk zijn voor complexe corruptiezaken, waarbij het opbouwen van het dossier vaak tijd in beslag neemt. In [Roemenië](#) bleven vertragingen in wetgevingsinitiatieven over kwesties met betrekking tot verjaring ertoe leiden dat vele corruptiezaken werden afgesloten en veroordelingen nietig werden verklaard. In [Italië](#) konden de voorgestelde wijzigingen met betrekking tot verjaring ertoe leiden dat de beschikbare tijd om gerechtelijke procedures te voeren, werd beperkt, onder meer voor corruptiezaken. In [Slovenië](#) beperken recente wijzigingen aan het wetboek van strafvordering de mogelijkheden om gebruik te maken van bepaalde onderzoeksmaatregelen, wat doeltreffend onderzoek en vervolging van corruptie mogelijk kan bemoeilijken.

In het verslag over de rechtsstaat van 2023 werd aangegeven dat in sommige lidstaten hervormingen nodig zijn om de duur van de strafprocedures te verkorten en zo de staat van dienst inzake definitieve uitspraken te verbeteren, met name in verband met corruptiezaken op hoog niveau. In [Kroatië](#) werden stappen gezet om het onderzoek en de vervolging van corruptiemisdrijven efficiënter te maken, terwijl de herziening van het wetboek van strafvordering en de wet inzake het gespecialiseerde bureau ter bestrijding van corruptie nog in behandeling is. In [Tsjechië](#) blijven corruptiezaken op hoog niveau ook een aandachtspunt vanwege vertragingen in sommige procedures. In [Spanje](#) is een hervorming van het wetboek van strafvordering, die kan leiden tot meer efficiëntie bij de behandeling van corruptiezaken op hoog niveau, nog steeds in behandeling.

Sommige lidstaten leveren verdere inspanningen ter consolidatie van hun staat van dienst op het gebied van het onderzoek naar en de vervolging en bestraffing van corruptie, onder meer in zaken op hoog niveau⁸⁴. In [Oostenrijk](#), [Letland](#), en [Roemenië](#) werd het effectief onderzoek van corruptie op hoog niveau voortgezet. Er werd een nieuwe impuls gegeven aan het onderzoek van corruptiezaken op hoog niveau in [Polen](#), waar momenteel verschillende zaken met betrekking tot grootschalige corruptie lopende zijn. Er worden nog steeds aanzienlijke resultaten geboekt bij de vervolging en berechting van corruptiemisdrijven op hoog niveau in [Frankrijk](#). In [Griekenland](#) zijn inspanningen geleverd om de staat van dienst te verbeteren, ook door de uitdagingen aan te pakken die bij de verzameling van corruptiestatistieken naar voren zijn gekomen, waaronder op het gebied van corruptie op hoog niveau. In [Slovenië](#) nam het aantal uitspraken van rechtbanken in eerste aanleg voor corruptiezaken aanzienlijk toe en verdubbelde het aantal veroordelingen, en er zijn onderzoeken lopende naar mogelijke politieke beïnvloeding op hoog niveau van besluitvorming bij de politie.

⁸³ Speciale [Eurobarometer 548](#) over de houding van burgers ten opzichte van corruptie in de EU (2024).

⁸⁴ 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 vervolging van corruptiemisdrijven. De beoordeling is gebaseerd op de door de lidstaten verstrekte gegevens.

In andere lidstaten moet nog een robuuste staat van dienst worden opgebouwd in het onderzoeken en vervolgen van corruptiezaken op hoog niveau, met afschrikkende sancties en definitieve veroordelingen. Dit is bijvoorbeeld het geval in [Bulgarije](#) en [Malta](#). In [Slowakije](#) wordt een robuuste staat van dienst in de strijd tegen corruptie op hoog niveau gehinderd door een aanhoudend gebrek aan coördinatie tussen onderzoekers en openbare aanklagers inzake corruptie, en door het feit dat de procureur-generaal gebruikmaakt van zijn bevoegdheid om onderzoeken en vervolgingen nietig te verklaren. Hoewel in [Hongarije](#) sommige zaken op hoog niveau het stadium van inbeschuldigingstelling hebben bereikt, blijven veroordelingen in dergelijke zaken zeldzaam en blijft het gebrek aan een solide staat van dienst op het gebied van onderzoeken naar en vervolgingen van beschuldigingen van corruptie tegen hoge ambtenaren en hun directe omgeving een ernstig probleem.

In [Montenegro](#) is de staat van dienst inzake onderzoeken en vervolgingen bij zaken van corruptie op hoog niveau stabiel, maar het gebrek aan rechtszaken en definitieve uitspraken draagt bij aan de perceptie van straffeloosheid. In [Noord-Macedonië](#) vormt het tekort aan middelen en het gebrek aan samenwerking tussen de nationale autoriteiten een belemmering voor de effectieve vervolging van corruptie, en voor het opbouwen van een robuuste staat van dienst voor corruptiezaken op hoog niveau. In [Albanië](#) is het aantal personen dat werd onderzocht, vervolgd en veroordeeld voor corruptie toegenomen, maar een recente amnestiewet geeft aanleiding tot bezorgdheid. In [Servië](#) is het aantal definitieve veroordelingen bij corruptiezaken op hoog niveau het afgelopen jaar toegenomen, maar er zijn verdere verbeteringen nodig om een solide staat van dienst op te bouwen op het gebied van onderzoeken, aanklachten en definitieve veroordelingen.

De bestrijding van corruptie als drijvende kracht van georganiseerde misdaad

Corruptie bevordert criminele activiteiten en is zowel gericht op de openbare als op de particuliere sector. Het aanpakken van corruptierisico's in verband met infiltratie en ongeoorloofde beïnvloeding door georganiseerde misdaad in overheidsdiensten, rechtshandavingsinstanties en de rechterlijke macht, wordt een steeds grotere prioriteit voor de autoriteiten in verschillende lidstaten. In [Nederland](#) blijft het een strategische prioriteit te voorkomen dat criminele organisaties door middel van corruptie infiltreren in het openbaar bestuur en de politie. Sinds 2020 wordt een programma uitgevoerd voor de bestrijding van georganiseerde ondermijnende criminaliteit, waarbij risicobeoordelingen zijn opgestart in verschillende sectoren (waaronder havens en lokale overheden), en maatregelen zijn genomen om kwetsbaarheden aan te pakken. In [Zweden](#) worden de risico's toegespitst op de risicogebieden en op de drijvende krachten van infiltratie door georganiseerde misdaad. In [België](#) wordt een aantal maatregelen genomen tegen corruptie die gelinkt is aan drugshandel en criminele organisaties, wat wordt aangemerkt als een veelvoorkomend fenomeen.

Bevordering van integriteit in de overheidssector en voorkoming van belangenconflicten

Transparante en toerekenbare bestuurs- en integriteitskaders vormen de beste bescherming tegen corruptie. Daarom is een doeltreffende aanpak van corruptie vaak gebaseerd op maatregelen ter bevordering van transparantie, ethiek en integriteit, en op regelgeving inzake onderwerpen als belangenconflicten, lobbyactiviteiten en draaideurpraktijken⁸⁵.

Belangenconflicten doen zich voor wanneer een overheidsfunctionaris privé- of beroepsbelangen heeft die de onpartijdige en objectieve uitoefening van zijn taken in gevaar

⁸⁵ JOIN(2023) 12 final, blz. 4.

kunnen brengen⁸⁶. Sommige lidstaten hebben verdere stappen gezet om belangenconflicten te reguleren, ook naar aanleiding van de aanbevelingen van 2023. In [Tsjechië](#) werd wetgeving aangenomen om het systeem inzake belangenconflicten te verruimen, onder meer door een totaalverbod op media-eigendom voor gekozen functionarissen, hoewel onlinemediën niet binnen het toepassingsgebied van deze wetgeving vallen. In [Slovenië](#) wordt de wetgeving inzake het toezicht op belangenconflicten en onverenigbaarheid van functies herzien. In sommige andere lidstaten blijven uitdagingen bestaan. In [Italië](#) is alomvattende wetgeving met betrekking tot belangenconflicten voor politieke ambtsdragers nog in behandeling. In [Spanje](#) zijn geen verdere stappen gezet om de regels inzake belangenconflicten voor ambtenaren te verbeteren, hoewel de werkzaamheden lopende zijn sinds 2021. Wat de uitbreidingslanden betreft, zijn de regels inzake belangenconflicten voor ambtenaren in [Albanië](#) onvolledig en niet afgestemd op de Europese normen, en zou [Noord-Macedonië](#) het systeem voor schending van de regels inzake belangenconflicten moeten versterken.

Hoge regeringsfunctionarissen en parlementsleden zijn vaak onderworpen aan specifieke integriteitsregels, en veel lidstaten beschikken over gedragscodes. Het is belangrijk dat de praktische uitvoering van deze regels regelmatig wordt gecontroleerd en geëvalueerd. In [België](#) wordt de ministeriële deontologische code voor federale openbare mandatarissen uitgebreid zodat deze van toepassing is op alle leden van ministeriële kabinetten. In [Estland](#) worden digitale instrumenten ontwikkeld en uitgerold om te zorgen voor een beter toepassing van de bestaande integriteitsregels. In [Griekenland](#) worden de werkzaamheden met betrekking tot de opstelling van gedragscodes voor parlements- en regeringsleden voortgezet.

In [Portugal](#) werd ook een nieuwe gedragscode voor de regering en hoge ambtenaren vastgesteld, waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar de mogelijkheid van ontslag bij schending van de code, en wordt voorzien in de opstelling van een plan ter voorkoming van corruptierisico's. In andere lidstaten blijven lacunes bestaan. In [Bulgarije](#) werd een werkgroep opgericht om een gedragscode op te stellen voor de hoogste functies in de uitvoerende macht, aangezien ernstige lacunes werden vastgesteld. In [Finland](#) is nog steeds geen specifieke gedragscode voor ministers voorhanden. Hoewel verschillende instellingen in [Montenegro](#) over specifieke gedragscodes beschikken, is de code van de regering ineffectief, en is de goedkeuring van een wet met tuchtstraffen in behandeling.

Waarborgen dat lobbyactiviteiten transparant zijn en “draaideurpraktijken” reguleren

Om ervoor te zorgen dat lobbyactiviteiten een legitieme vorm van politieke participatie zijn, moeten deze gepaard gaan met strenge eisen op het gebied van transparantie en integriteit om verantwoording en inclusiviteit in de besluitvorming te ondersteunen en ongeoorloofde en heimelijke beïnvloeding te beperken⁸⁷. Slecht gereguleerde lobbyactiviteiten kunnen de deur ook openzetten voor buitenlandse inmenging.

Sommige lidstaten hebben hun regels voor transparantie bij lobbyactiviteiten herzien, ook in overeenstemming met de aanbevelingen van 2023. Er werden striktere regels van kracht voor het lobbyregister in [Duitsland](#), met uitgebreide transparantievereisten, en er zijn enkele maatregelen genomen om een wetgevingsvoetafdruk in te voeren. In [Kroatië](#) zorgde een nieuwe wet voor de invoering van een elektronisch lobbyregister, beperkingen op

⁸⁶ Zie Raad van Europa, Aanbeveling Rec(2000)10 inzake gedragscodes voor overheidsfunctionarissen.

⁸⁷ OESO (2021), *Lobbying in the 21st century*. 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, OESO (2024) [Recommendation on transparency and integrity in lobbying and influence](#).

lobbyactiviteiten, en een aantal regels voor controle, handhaving en straffen. Krachtens nieuwe wettelijke bepalingen in [Finland](#) moeten lobbyactiviteiten worden geregistreerd in een nieuw transparantieregister. In [Cyprus](#), [Ierland](#), [Litouwen](#) en [Letland](#) werden nieuwe bepalingen inzake lobbyactiviteiten van kracht of worden deze uitgevoerd, terwijl de besprekingen over nieuwe wetgeving worden voortgezet in [België](#), [Tsjechië](#) en [Portugal](#). [Tsjechië](#) en [Portugal](#).

Er zijn verdere verbeteringen nodig in andere lidstaten. In [Frankrijk](#) zijn richtsnoeren over een register van lobbyisten in werking getreden en verdere ontwerpen ingediend bij het parlement, maar toch blijven er zorgen bestaan over de openbaarmaking van lobbybijeenskomsten door topambtenaren. [In Luxemburg is de gedragscode voor parlementsleden herzien om de transparantie te vergroten, maar in het register worden nog steeds maar beperkte gegevens verstrekt.](#) Specifieke regelgeving over lobbyactiviteiten ontbreekt nog steeds in [Slowakije](#) en [Italië](#), en er is ruimte voor verbetering van de bestaande wetgeving in [Oostenrijk](#), [Polen](#), [Hongarije](#) en [Nederland](#). In [Roemenië](#) zijn nog steeds geen regels inzake lobbyactiviteiten voor parlementsleden voorhanden, terwijl zich enkele ontwikkelingen hebben voorgedaan met betrekking tot de handhaving van lobbyregels voor regeringsleden.

De regulering en handhaving van “draaideurpraktijken” tussen publieke en private functies blijft een aandachtsgebied. Er gelden voortaan striktere regels na het ontslag voor hoge ambtenaren en er zijn hoge transparantienormen ingevoerd in [Duitsland](#). Nieuwe wetgeving inzake draaideurpraktijken zorgde voor de invoering van zwaardere sancties in [Portugal](#). In [Zweden](#) werden de regels die gelden na het ontslag uit de hoogste uitvoerende functies in de regering geëvalueerd, waarbij suggesties voor verbeteringen werden gedaan. De besprekingen over de invoering van regels of de herziening van bestaande regels over draaideurpraktijken vorderen in [Finland](#) en [Nederland](#), en in [Italië](#) worden richtsnoeren ontwikkeld. In andere lidstaten verloopt de vooruitgang trager. In [Hongarije](#) zijn beperkingen en afkoelingsperiodes die gelden na uitdiensttreding gefragmenteerd en van beperkte omvang, maar er zijn plannen om in 2025 wetgeving te ontwikkelen op dit gebied. In [Denemarken](#) zijn geen stappen ondernomen om regels in te voeren inzake draaideurpraktijken voor ministers. In [Estland](#) worden momenteel door de openbare ethische raad specifieke richtsnoeren ontwikkeld over draaideurpraktijken, samen met mogelijke instructies over de wijze waarop de risico's kunnen worden beperkt. Deze zullen naar verwachting in 2024 voltooid zijn.

Hoewel het rechtskader en de lobbyregisters voorhanden zijn in [Noord-Macedonië](#), zijn er nog geen lobbyisten geregistreerd. In [Montenegro](#) werd onlangs nieuwe wetgeving inzake lobbyactiviteiten aangenomen.

Openbaarmaking van vermogens en belangen

Vermogens- en belangenverklaringen van overheidsfunctionarissen ondersteunen de transparantie en verantwoordingsplicht van de overheidssector, en zijn belangrijke instrumenten om integriteit te bevorderen en corruptie te voorkomen. De meeste landen hebben regels om ervoor te zorgen dat die openbaarmakingen van toepassing zijn op personen met politieke en uitvoerende macht. Er zijn echter grote verschillen wat betreft reikwijdte, transparantie en toegankelijkheid van de openbaar gemaakte informatie en inzake de doeltreffendheid van de verificatie en handhaving.

Er worden positieve ontwikkelingen opgetekend in sommige lidstaten, waarbij ook kwesties worden aangepakt die in de aanbevelingen van 2023 aan bod komen. In [Griekenland](#) verloopt de uitvoering van de nieuwe wet inzake vermogensaangiften volgens plan, waarbij een

aanzienlijk percentage van de verificaties is voltooid, mede dankzij een upgrade van het daarvoor bedoelde elektronische platform. In [Cyprus](#) heeft de rechterlijke macht een eigen regelgevingskader inzake de openbaarmaking van vermogen ingevoerd, en alle rechters dienen hun vermogensaangiften voortaan in bij het grondwettelijk hof. In [Portugal](#) is de hervorming om het toezicht op en de verificatie van vermogensaangiften van politieke en hoge overheidsfunctionarissen toe te vertrouwen aan de in 2019 opgerichte entiteit voor transparantie, in werking getreden.

In andere lidstaten blijven uitdagingen bestaan. In [België](#) garandeert het systeem voor vermogensaangiften geen adequate verificatie en transparantie, aangezien alleen controles plaatsvinden in het kader van strafrechtelijke onderzoeken. In [Denemarken](#) werd geen vooruitgang geboekt met betrekking tot de vermogensaangiften van personen met de hoogste functies in de uitvoerende macht, en vindt onvoldoende verificatie en monitoring plaats. In [Luxemburg](#) bestaat er nog steeds geen formeel verificatiesysteem om de juistheid van vermogensaangiften te controleren. In [Hongarije](#) moeten nog verdere maatregelen worden genomen om het systeem voor vermogensaangiften te verbeteren, onder meer wat het toezicht betreft. In [Ierland](#) werd geen vooruitgang geboekt met betrekking tot de digitalisering van de vermogensaangiften. Wat de uitbreidingslanden betreft, bestrijken de regels inzake vermogensaangiften in [Albanië](#) en [Servië](#) een vrij brede waaier aan functionarissen, maar bestaan er tekortkomingen met betrekking tot doeltreffende controle en handhaving.

Bescherming van klokkenluiders

De bescherming van klokkenluiders speelt een essentiële rol bij het opsporen en voorkomen van corruptie. De omzetting van de EU-richtlijn inzake de bescherming van klokkenluiders⁸⁸ heeft in veel lidstaten geleid tot herziene of nieuwe wetgeving, zoals vermeld in het verslag van vorig jaar. Sinds juli 2023 is vooruitgang geboekt met betrekking tot de wet inzake bescherming van klokkenluiders in verschillende lidstaten⁸⁹.

Er bestaan echter nog steeds grote obstakels voor het melden van corruptiezaken in de praktijk, want slechts 43 % van de Europeanen weet waar ze een geval van corruptie moeten melden en 28 % van de Europeanen is van mening dat gevallen van corruptie niet worden gemeld omdat dit zinloos zou zijn aangezien de verantwoordelijken niet zullen worden gestraft⁹⁰. Om deze terughoudendheid tegen te gaan, voeren veel lidstaten instrumenten in om een leidraad te bieden en het bewustzijn te vergroten. In [Nederland](#) wordt een campagne gevoerd om het bewustzijn te bevorderen en klokkenluiders aan te moedigen de nieuwe meldingskanalen te gebruiken. In [Italië](#) en [Cyprus](#) werden nieuwe richtsnoeren en voorlichtingsinstrumenten ontwikkeld om klokkenluiders te ondersteunen. In [Frankrijk](#) werd een consortium van ngo's opgericht om eventuele klokkenluiders te ondersteunen. In [Malta](#) wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een databank en instrumenten voor de verwerking van verslagen van klokkenluiders.

De uitbreidingslanden leveren inspanningen om hun wetgeving af te stemmen op het EU-acquis. In [Montenegro](#) zijn wettelijke bepalingen over de bescherming van klokkenluiders

⁸⁸ Richtlijn 2019/1937 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (PB L 305 van 26.11.2019).

⁸⁹ In een recent [verslag](#) over de uitvoering en toepassing van de klokkenluidersrichtlijn worden de maatregelen beoordeeld die zijn meegedeeld door de lidstaten die vóór 17 december 2023 een volledige omzetting hadden gemeld (COM(2024) 269 final).

⁹⁰ Speciale [Eurobarometer 548](#) over de houding van burgers ten opzichte van corruptie in de EU (2024).

gewijzigd om deze af te stemmen op het EU-acquis, en in [Noord-Macedonië](#) wordt met hetzelfde doel gewerkt aan de bijwerking van de wet inzake bescherming van klokkenluiders.

Hoogrisicodomeinen aanpakken

Geen enkele sector of activiteit is gevrijwaard van corruptierisico's, maar veelvoorkomende hoogrisicodomeinen verdienen bijzondere aandacht — meestal die waarbij het gaat om het beheer van aanzienlijke overheidsmiddelen, zoals overheidsopdrachten, of de toegang tot een kritieke dienst. Sectoren zoals gezondheidszorg, energie, stadsplanning en regionale en lokale overheden zijn als kwetsbaar aangemerkt. Andere hoogrisicodomeinen voor corruptie zijn onder meer knooppunten voor criminele organisaties, zoals havens. Andere risicodomeinen hebben betrekking op de financiering van politieke partijen en regelingen inzake burgerschap⁹¹ en verblijf van investeerders⁹².

Risicobeoordelingen zijn belangrijke instrumenten die een bijdrage leveren aan het corruptiebestrijdingsbeleid. In [Tsjechië](#) werd een methodologie voor het beoordelen en meten van corruptierisico's ontwikkeld als basis voor toekomstige acties. In [Nederland](#) werd een nationale risicobeoordeling gelanceerd om de grootste corruptiedreigingen op nationaal, provinciaal en lokaal niveau in kaart te brengen, met gerichte bewustmakingscampagnes voor sectoren met een hoog risico. In [Letland](#) zijn de autoriteiten voornemens een methodologie voor risicobeoordeling te ontwikkelen. In [Estland](#) werd een elektronisch instrument ontwikkeld om de risico's op corruptie in de particuliere sector te beoordelen.

Verschillende lidstaten hebben hervormingen goedgekeurd, of overwogen dit te doen, om te zorgen voor meer transparantie en beter toezicht bij de financiering van politieke partijen, ook om de democratische verantwoordingsplicht te ondersteunen en ongeoorloofde buitenlandse beïnvloeding te voorkomen⁹³. In [Nederland](#) beoogt nieuwe wetgeving de transparantie te vergroten en politieke partijen te verbieden wanneer er een duidelijk en reëel gevaar bestaat dat zij de democratische rechtsstaat ondermijnen of willen afschaffen. In [Duitsland](#) werden nieuwe regels inzake financiering van politieke partijen vastgesteld, waarbij sponsoring en verborgen campagne-financiering van partijen door andere personen wordt gereguleerd. In [Denemarken](#) is een nieuwe wet inzake overheidsfinanciering van politieke partijen in werking getreden, en een voorstel voor meer transparantie bij particuliere financiering van politieke partijen is nog in behandeling. In [Slovenië](#) moeten nieuwe regels tot frequentere audits van de grootste politieke partijen en van een groter aandeel van de overheidsfinanciering leiden. In [Tsjechië](#) heeft een hervorming gezorgd voor de versterking van het bureau dat toezicht houdt op de financiering van politieke partijen.

In sommige andere lidstaten blijven uitdagingen bestaan. In [België](#) liep een langverwachte hervorming van de financiering van politieke partijen vast omdat de politieke partijen niet tot overeenstemming kwamen. In [Cyprus](#) kwamen bij de audits van de financiering van politieke kandidaten en partijen gebreken aan het licht waaraan nog geen gevolg is gegeven in de wetgeving. In [Italië](#) blijft de praktijk van het doorsluizen van donaties via politieke

⁹¹ De Commissie heeft maatregelen genomen tegen regelingen voor het burgerschap van investeerders in de EU, aangezien het verlenen van EU-burgerschap in ruil voor vooraf bepaalde betalingen of investeringen, zonder een echte band met de betrokken lidstaat, de essentie van het EU-burgerschap ondermijnt en in strijd is met de EU-wetgeving. Dit betekende onder meer dat een lidstaat werd verwezen naar het Hof van Justitie.

⁹² Gezamenlijke mededeling over de bestrijding van corruptie, JOIN(2023) 12 final van 3 mei 2023.

⁹³ In december 2023 heeft de Commissie een aanbeveling over inclusieve en veerkrachtige verkiezingsprocessen in de Unie gepresenteerd (C(2023) 8626). In een van de punten worden de lidstaten aangemoedigd om mogelijke lacunes in hun wetgeving te identificeren en aan te pakken met betrekking tot donaties en andere financiering van derde landen aan nationale politieke partijen.

stichtingen en verenigingen ongewijzigd, en er is geen uniek register voor informatie over partij- en campagnefinanciering voorhanden. Er worden nog verschillende wetsontwerpen besproken in het parlement.

De lidstaten nemen verschillende maatregelen om de corruptierisico's in andere hoogrisicodomeinen te beperken. Nadat zorgen werden geuit over grote overheidsopdrachten, werd in [Frankrijk](#) in het parlement een wetsontwerp gepresenteerd over het gebruik van adviesbureaus voor overheidsbeleid, richtte de regering een openbaar adviesagentschap op en diende zij een nieuwe wet betreffende het gebruik van adviesbureaus voor overheidsbeleid in. In [Italië](#) zal de digitalisering van de volledige levenscyclus van alle aanbestedings- of concessieovereenkomsten voor meer transparantie van overheidsopdrachten zorgen. In [Litouwen](#) waren inspecties toegespitst op hoogrisicodomeinen zoals openbare aanbestedingen, toezicht op bouwwerkzaamheden en ruimtelijke ordening. De autoriteiten voor de preventie van corruptie in [Slovenië](#) voerden een evaluatie uit van de aanbestedingsprocedures in de gezondheidszorg, en formuleerden specifieke aanbevelingen om zwakke punten te verhelpen.

Deze sectoren vertonen ook grotere risico's in de uitbreidingslanden. In [Albanië](#) werd vastgesteld dat een al te complex rechtskader een belemmering vormt voor vooruitgang, en in [Servië](#) bestaan verschillende vrijstellingen van de wetgeving inzake openbare aanbestedingen die niet in overeenstemming zijn met het EU-acquis, en die op grote schaal worden gebruikt om de toepassing van de bestaande aanbestedingsregels te omzeilen.

3.3 Mediapluriformiteit en -vrijheid

Een vrije en pluriforme mediaomgeving is van essentieel belang voor de rechtsstaat, aangezien onafhankelijke en vrije media een belangrijke rol spelen als waakhonden van de democratie en bij het ter verantwoording roepen van machthebbers. Druk of zeggenschap vanuit politieke hoek of door de overheid op/over de media ondermijnt zowel de vrijheid van de media als de vrijheid om informatie te zoeken, te ontvangen en te verstrekken. Belangenconflicten en een sterk geconcentreerde markt die door slechts enkele spelers wordt gedomineerd, kan ook de mediapluriformiteit ondermijnen, met name als er geen sterke waarborgen voor redactionele onafhankelijkheid zijn.

De EU heeft regels en normen ingevoerd op verschillende belangrijke gebieden van de rechtsstaat, te beginnen met de veiligheid en bescherming van journalisten en maatregelen om het fenomeen van strategische rechtszaken tegen publieke participatie (SLAPP) aan te pakken. Krachtens de Europese verordening mediavrijheid worden onder meer specifieke bepalingen ingevoerd over transparantie inzake media-eigendom, de transparante en eerlijke toewijzing van overheidsreclame, en de onafhankelijke werking van publieke media en de beschikbaarheid van financiële middelen voor de vervulling van hun publieke taak⁹⁴. Gezien de relevantie van deze bepalingen voor de bevordering van mediavrijheid en -pluriformiteit, is het belangrijk dat de lidstaten deze zo snel mogelijk in de praktijk brengen, onder meer door de relevante aanbevelingen van het verslag over de rechtsstaat aan te pakken. Dit moet voornamelijk gebeuren bij kwesties die onder de Europese verordening mediavrijheid vallen, die in de verslagen over de rechtsstaat naar voren zijn gebracht en die al verschillende jaren aanhouden, of zaken waarbij melding is gemaakt van een verslechtering van de situatie.

In de Monitor voor pluriformiteit van de media worden de risico's voor mediavrijheid en -pluriformiteit beoordeeld in alle lidstaten en het merendeel van de uitbreidingslanden. Daarbij

⁹⁴ Met ingang van 8 augustus 2025 zijn de relevante bepalingen van toepassing.

is er bijzondere aandacht voor vier domeinen: fundamentele bescherming van de mediavrijheid, marktpluraliteit, politieke onafhankelijkheid en sociale inclusiviteit van de media. Uit de meest recente resultaten van de monitor (MPM 2024) blijken geen grote wijzigingen op deze domeinen, hoewel zich wel enkele veranderingen hebben voorgedaan binnen specifieke indicatoren. De indicator met betrekking tot het journalistieke beroep en de bescherming van journalisten heeft dezelfde gemiddelde risicoscore als het voorgaande jaar, en een hogere risicoscore met betrekking tot de digitale veiligheid van journalisten. De werkomstandigheden van journalisten en het gebrek aan bestuurlijke onafhankelijkheid van de publieke media in verschillende landen blijven punten van zorg. Volgens de algemene rangschikking van dit jaar worden landen ingedeeld in vijf risicocategorieën, waarbij zeven lidstaten zijn geregistreerd in de categorie “hoog-gemiddeld” risico, terwijl twee lidstaten en drie uitbreidingslanden in dit verslag tot de categorie “hoog risico” behoren.

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

Nationale mediaregulatoren zijn essentieel voor het handhaven van mediapluriformiteit wanneer zij functioneel en daadwerkelijk onafhankelijk zijn en hun bevoegdheden op onpartijdige en transparante wijze en met toereikende middelen uitoefenen. Alle lidstaten beschikken over wetgeving waarin de bevoegdheden en de waarborgen voor onafhankelijkheid van de mediaregulatoren zijn vastgelegd. Zowel de richtlijn audiovisuele mediadiensten als de Europese verordening mediavrijheid bevatten een lijst van vereisten voor mediaregulatoren: onafhankelijkheid van de overheid, onpartijdigheid, transparantie, verantwoording, voldoende middelen, benoemings- en ontslagprocedures en effectieve beroepsmechanismen⁹⁵.

Sinds het verslag over de rechtsstaat 2023 zijn de taken en bevoegdheden van verschillende nationale mediaregulatoren uitgebreid en verlengd, vooral vanwege de vaststelling van de digitaal dienstenverordening⁹⁶. Er zijn positieve ontwikkelingen opgetekend in [Spanje](#), waar de toezichthoudende functie van de regulerende instantie voor de audiovisuele media werd versterkt. In [Zweden](#) werd de nationale regelgevende instantie geherstructureerd, waarbij een aantal taken werd samengevoegd om de doeltreffendheid van de diensten te vergroten. Met betrekking tot de uitbreidingslanden heeft [Montenegro](#) een rechtskader ingevoerd waarin de mediaregulator over uitgebreide sanctionerende instrumenten beschikt, waaronder de bevoegdheid om boeten op te leggen indien de wetgeving wordt geschonden.

In verschillende lidstaten blijven zorgen over de onafhankelijkheid of onpartijdigheid van regulatoren bestaan, zoals onvoldoende waarborgen tegen ongepaste politieke invloed op het benoemingsproces of op het functioneren van regulatoren, zoals het geval is in [Hongarije](#), [Slovenië](#), [Kroatië](#), [Bulgarije](#) en [Polen](#). In [Griekenland](#) zijn aanvullende maatregelen genomen om de middelen uit te breiden. Of dit toereikend is voor de autoriteit om haar taken uit te voeren, moet echter nog volledig worden bekeken. De uitbreidingslanden worden ook geconfronteerd met uitdagingen bij het waarborgen van de onafhankelijkheid van mediaregulatoren. In [Servië](#) slaagt de mediaregulator er niet in zijn mandaat, het handhaven van de mediapluriformiteit en professionele normen, ten volle uit te oefenen en bestaan er ernstige zorgen over de onafhankelijkheid, terwijl in [Albanië](#) vragen ontstaan wegens de politieke kleur en vermeende belangenconflicten van de regulator.

De transparantie van media-eigendom vergroten

⁹⁵ Richtlijn (EU) 2018/1808 van 14 november 2018 en Richtlijn (EU) 2024/1083 van 11 april 2024.

⁹⁶ Verordening (EU) 2022/2065 van 19 oktober 2022.

De transparantie van media-eigendom houdt rechtstreeks verband met mediavrijheid en - pluriformiteit, aangezien gebruikers daardoor met meer kennis van zaken een oordeel kunnen vormen. Media-eigenaars kunnen de redactionele beslissingen en de aangeboden nieuwshoud immers direct of indirect controleren of beïnvloeden. De belangrijkste maatregelen zijn vastgesteld in Europese normen⁹⁷ en er zijn specifieke vereisten opgenomen in EU-wetgeving⁹⁸. Sinds het laatste verslag zijn er positieve ontwikkelingen geweest in [Ierland](#), [Griekenland](#) en [Spanje](#), met de opstelling of uitbreiding van onlineregisters inzake media-eigendom. In [Noord-Macedonië](#) moeten de schrijvende pers en omroepen informatie over eigendom bekendmaken aan de regulerende instantie voor audiovisuele media, terwijl de eigendomsregisters voor digitale nationale media via zelfregulering worden beheerd. In [Montenegro](#) zijn aanbieders van audiovisuele diensten krachtens de nieuwe wet inzake audiovisuele mediadiensten verplicht om informatie over eigendom aan de mediaregulator te verstrekken.

Eerder naar voren gebrachte uitdagingen met betrekking tot de transparantie van de media blijven bestaan in [Bulgarije](#), [Tsjechië](#), [Frankrijk](#), [Nederland](#) en [Cyprus](#). In [Portugal](#) heeft een belangwekkende zaak een debat over het wettelijk kader op gang gebracht. In [Albanië](#) is de transparantie van media-eigendom beperkt, en in [Servië](#) zijn maatregelen om de transparantie van media-eigendom te vergroten nog niet volledig uitgevoerd, en blijven de politieke en economische invloed op de media een punt van zorg.

Bescherming van de media tegen politieke druk en ongeoorloofde beïnvloeding

De onafhankelijkheid van de media kan worden ondermijnd door politieke druk en ongeoorloofde beïnvloeding. Dat vraagt met name om sterke waarborgen tegen de politisering van de publieke media, en transparante regels voor de eerlijke toewijzing van overheidsreclame. De Europese verordening mediavrijheid bevat bepalingen om te zorgen voor de onafhankelijke werking van publieke media en de beschikbaarheid van financiële middelen voor de vervulling van hun publieke taak. Dit vereist ook dat de lidstaten de effectieve redactionele vrijheid en onafhankelijkheid van aanbieders van mediadiensten bij de uitoefening van hun beroepsactiviteiten eerbiedigen, en zich niet mengen in het redactionele beleid en de beslissingen van aanbieders van mediadiensten, en dit niet proberen te beïnvloeden.

Overheidsreclame omvat alle vormen van gebruik van financiële middelen, door overheidsinstanties of -entiteiten op alle niveaus, voor reclame- en campagnedoelinden. Indien deze niet transparant en eerlijk worden toegewezen, kan dit worden gebruikt als middel voor politieke beïnvloeding en om bepaalde mediakanalen te bevoordelen. In dit verband zijn in de Europese verordening mediavrijheid vereisten opgenomen met betrekking tot de toewijzingscriteria en -procedures, en de jaarlijkse bekendmaking van informatie door overheidsinstanties of -entiteiten over uitgegeven bedragen, waaraan de lidstaten moeten voldoen zodra de relevante bepalingen van toepassing worden. In sommige lidstaten — namelijk [Oostenrijk](#), [Bulgarije](#) en [Slovenië](#) — zijn een enkele positieve maatregelen genomen, ook naar aanleiding van de aanbevelingen in de verslagen van 2023 en 2022,

⁹⁷ Aanbeveling CM/Rec(2018)11 van het Comité van ministers aan de lidstaten inzake pluriformiteit van de media en transparantie inzake media-eigendom.

⁹⁸ De EU-wetgeving bevat relevante bepalingen: Richtlijn 2010/13/EU, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2018/1808 (richtlijn audiovisuele mediadiensten); algemene (niet-sectorale) verplichtingen inzake transparantie over de uiteindelijk begunstigen in de antiwitwasrichtlijnen (Richtlijn (EU) 2018/843 en Richtlijn (EU) 2015/849). Krachtens de Europese verordening mediavrijheid zijn alle aanbieders van mediadiensten verplicht om hun directe, indirecte en uiteindelijke begunstigen bekend te maken.

hoewel uitdagingen blijven bestaan. Er zijn geen maatregelen genomen om de transparantie en eerlijkheid bij de toewijzing van overheidsreclame te verbeteren in [Hongarije](#), [Kroatië](#), [Malta](#) en [Spanje](#). [Albanië](#) beschikt niet over een transparant systeem voor de verspreiding van overheidsreclame. In [Montenegro](#) is de informatie over alle betalingen die door de overheidssector aan mediakanalen zijn gedaan, met inbegrip van institutionele reclame, beperkt. In [Noord-Macedonië](#) hebben bepaalde aspecten van een nieuwe wet betreffende door de overheid gefinancierde reclame, aanleiding gegeven tot bezorgdheid bij belanghebbenden.

Hoewel de financiering die aan de publieke media wordt toegekend tot de verantwoordelijkheid van elke lidstaat behoort⁹⁹, bestaan er Europese normen en leidende beginselen met betrekking tot onafhankelijkheid, het regelgevings- en beleidskader, financiering, benoemingen, verantwoording, management, transparantie en openheid op dit gebied¹⁰⁰. Zodra de Europese verordening mediavrijheid in werking treedt, moeten bepalingen ter bescherming van de onafhankelijke werking van de publieke media worden nageleefd, met name door waarborgen te eisen voor toereikende, duurzame en voorspelbare financiële middelen en de transparantie te bevorderen bij de benoemingen en ontslagen van het bestuur.

In verschillende lidstaten zijn hervormingen overeengekomen of aan de gang, die zijn gericht op het versterken van de onafhankelijkheid van nationale openbare omroepen. Wetgeving werd toegepast of andere positieve maatregelen werden genomen in [Duitsland](#), [Zweden](#) en [Tsjechië](#), terwijl besprekingen over hervormingen aan de gang zijn of worden voorbereid in [Oostenrijk](#), [Cyprus](#), [Estland](#), [Finland](#), [Denemarken](#), [Bulgarije](#), [Nederland](#) en [Polen](#). Eerder aan de orde gestelde zorgen met betrekking tot het onafhankelijke bestuur en de redactionele onafhankelijkheid van de publieke media zijn nog niet aangepakt in [Roemenië](#), [Malta](#) en [Hongarije](#). In [Slowakije](#) is in juli 2024 een wet aangenomen waarbij de huidige publieke omroep wordt ontbonden en een nieuwe wordt opgericht, wat aanleiding geeft tot bezorgdheid over de toekomstige onafhankelijkheid van de omroep. Hoewel in [Italië](#) regels zijn ingevoerd om ervoor te zorgen dat publieke media onafhankelijke en pluriforme informatie verstrekken, bestaan er verschillende uitdagingen met betrekking tot hun bestuur en financiële systeem.

Wat de uitbreidingslanden betreft, zijn er rechtskaders voorhanden die de governance van de publieke media reguleren in [Albanië](#) en [Noord-Macedonië](#), maar zij beschermen de publieke media in de praktijk niet tegen politisering. De financiering is onstabiel in [Noord-Macedonië](#). In [Servië](#) is voor het einde van 2024 een herziening gepland om stabiele financiering te garanderen, maar problemen in verband met redactionele autonomie en pluriformiteit van publieke media moeten worden aangepakt. Een recente juridische hervorming van publieke media in [Montenegro](#) zal naar verwachting positieve ontwikkelingen teweegbrengen, zowel wat bestuur als financiering betreft.

Toegang tot informatie

Het recht op toegang tot informatie waarover overheidsinstanties beschikken, is een van de belangrijkste instrumenten voor transparantie en verantwoording voor het maatschappelijk middenveld en burgers, en is voor journalisten van fundamenteel belang om hun werk te kunnen doen. Verschillende lidstaten zoals [Estland](#), [Luxemburg](#), [Oostenrijk](#), [Bulgarije](#) en [Finland](#) hebben verdere tastbare vooruitgang geboekt in dit verband. In [Oostenrijk](#) werd

⁹⁹ Zolang de handels- en mededingingsregels van de EU worden gerespecteerd. Zie het Protocol bij de Verdragen (nr. 29) betreffende het openbare-omroepstelsel in de lidstaten.

¹⁰⁰ Aanbeveling CM/Rec(2012)1 van de Raad van Europa over het bestuur van de publieke media.

bijvoorbeeld de wet op de vrijheid van informatie goedgekeurd en verankerd in de grondwet, waardoor voor het eerst het recht op informatie van overheidsinstanties en overheidsbedrijven wordt toegekend. Er werd echter beperkte vooruitgang waargenomen in verschillende andere lidstaten waar voordien problemen werden vastgesteld, zoals [Spanje](#), [Polen](#), [Duitsland](#), [Griekenland](#), [Roemenië](#) en [Malta](#). In [Italië](#) geven de regels inzake de bekendmaking van justitiële informatie in strafprocedures aanleiding tot bezorgdheid, en in [Kroatië](#) wordt nog steeds sterke kritiek geuit door belanghebbenden, hoewel journalisten vrijgesteld zijn van de strafbaarstelling van de bekendmaking van die informatie, en worden verdere inspanningen geleverd om dit aan te pakken.

Het recht op toegang tot informatie is wettelijk gewaarborgd in alle uitbreidingslanden die in dit verslag zijn opgenomen, maar de mogelijkheid om dit recht uit te oefenen wordt voor journalisten in de praktijk vaak aanzienlijk ingeperkt. In [Servië](#) en [Montenegro](#) worden journalisten vaak geconfronteerd met overheidsinstanties die weigeren om informatie vrij te geven.

Het verbeteren van de veiligheid en bescherming van journalisten en het aanpakken van juridische bedreigingen en onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie

Journalisten krijgen nog steeds te maken met fysieke en juridische bedreigingen en met onlinelastercampagnes en censuur, die beide ook hun veiligheid in gevaar brengen. Meerdere maatregelen die werden aanbevolen in de Aanbeveling van de Commissie van 2021 over de veiligheid van journalisten¹⁰¹ moeten worden verbeterd in verschillende lidstaten, zoals werd benadrukt in een onafhankelijke studie die in mei 2024 werd gepubliceerd¹⁰². Ze hebben onder meer betrekking op het doeltreffend en onpartijdig onderzoeken en vervolgen van misdrijven, specifieke opleiding, het aanpakken van online bedreigingen en aanvallen, en het waarborgen van de veiligheid van vrouwelijke journalisten, journalisten die tot minderheidsgroepen behoren en journalisten die verslag uitbrengen over gelijkheidskwesties. Wat de positieve ontwikkelingen betreft, hebben verschillende lidstaten (en uitbreidingslanden)¹⁰³ gerichte actieplannen vastgesteld, en nemen zij maatregelen om specifieke ondersteuningsstructuren op te zetten om de veiligheid van journalisten te waarborgen.

Strategische rechtszaken tegen publieke participatie (SLAPP's) zijn een bijzondere vorm van intimidatie van journalisten en mensenrechtenverdedigers die betrokken zijn bij aangelegenheden van algemeen belang. Smaad is een van de meest voorkomende gronden voor het instellen van SLAPP's tegen journalisten. Dergelijke intimidatie is er doorgaans op gericht journalisten het zwijgen op te leggen en een afschrikkend effect te sorteren op de mediavrijheid en de vrijheid van meningsuiting. Sinds mei 2024 zijn er in het EU-recht nieuwe bepalingen voorhanden om SLAPP's aan banden te leggen¹⁰⁴ en de lidstaten zijn

¹⁰¹ Aanbeveling van 2021 over de veiligheid van journalisten (C(2021) 6650 van 16 september 2021).

¹⁰² Europese Commissie, directoraat-generaal Communicatienetwerken, Inhoud en Technologie, *Study on putting in practice by Member States of the recommendation on the protection, safety and empowerment of journalists – Final report*, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2024.

¹⁰³ Hoewel de aanbeveling aan de EU-lidstaten is gericht, worden kandidaat-lidstaten ook aangemoedigd om de voorschriften ervan op te volgen.

¹⁰⁴ Richtlijn (EU) 2024/1069 betreffende bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht ("strategische rechtszaken tegen publieke participatie").

ertoe aangespoord bijkomende maatregelen te nemen¹⁰⁵. Bovendien heeft de Europese verordening mediavrijheid vereisten vastgesteld voor de effectieve bescherming van journalistieke bronnen en vertrouwelijke communicatie, evenals waarborgen tegen het gebruik van intrusieve surveillancesoftware.

Na positieve ontwikkelingen in enkele lidstaten die in het verslag van 2023 werden erkend, hebben ook andere de in de verslagen van 2023 en 2022 geformuleerde aanbevelingen opgevolgd. In [Kroatië](#) worden de inspanningen inzake bewustmaking rond SLAPP's tegen journalisten voortgezet, hoewel de vooruitgang beperkt is. In [Litouwen](#) heeft de regering een actieplan vastgesteld voor de veiligheid en bescherming van journalisten, en blijft zij de bescherming van journalisten tegen onrechtmatige rechtszaken verder versterken. In [Luxemburg](#) heeft de regering zich ertoe verbonden om de veiligheid van journalisten te versterken, en zullen via een nieuw wetsontwerp naar verwachting waarborgen worden ingevoerd voor de bescherming van journalisten in [Slovenië](#). Het hervormingsproces is echter stilgevallen in [Cyprus](#) en [Malta](#). Ondanks enige vooruitgang met betrekking tot de mechanismen voor de verbetering van de veiligheid van journalisten, groeit in [Slowakije](#) de bezorgdheid met betrekking tot de gerapporteerde verslechtering van hun werkomstandigheden. Zowel in [Montenegro](#) als in [Noord-Macedonië](#) voorzien wetswijzigingen in strengere straffen bij gewelddaden tegen of intimidatie van journalisten.

Specifiek met betrekking tot de dreiging van SLAPP's en als reactie op de aanbevelingen van 2023 en 2022 hebben [Griekenland](#) en [Ierland](#) vorderingen gemaakt bij hun wetgevingswerk gericht op de invoering van specifieke procedurele waarborgen en/of de herziening van hun smaadwetgeving, terwijl de hervorming van de smaadregeling in [Italië](#) en in [Slowakije](#) is vastgelopen. In [Noord-Macedonië](#) zijn wetswijzigingen ingevoerd waarbij de marge om SLAPP's tegen mediaorganisaties en journalisten in te leiden, wordt beperkt, en de boeten die worden toegepast bij gevallen van smaad worden verminderd.

3.4 Andere institutionele kwesties in verband met controles en waarborgen

Een goed functionerend systeem van institutionele controles en waarborgen is essentieel voor de rechtsstaat en zorgt voor een systeem van wederzijdse controle waarbij de macht die door een overheidsinstantie wordt uitgeoefend, onderworpen is aan het toezicht van andere instanties, zelfs als de wijze waarop dit is georganiseerd, varieert naargelang de verschillende nationale rechts- en grondwettelijke tradities. Een open wetgevingsproces en aandacht voor de kwaliteit van het wetgeven heeft langetermijngevolgen voor het vermogen om de rechtsstaat te handhaven. De stabiliteit en kwaliteit van het wetgevingsproces zijn ook belangrijke indicatoren voor het vertrouwen in de bescherming van investeringen. Maatschappelijke organisaties en onafhankelijke autoriteiten zoals nationale mensenrechteninstellingen, organen voor gelijke behandeling en ombudspersonen, vormen een cruciaal onderdeel van dergelijke controles en waarborgen in een gezonde democratie, en derhalve is hun handelingsvrijheid van rechtstreeks belang voor de rechtsstaat.

Inclusiviteit, kwaliteit en transparantie van het wetgevingsproces

¹⁰⁵ De aanbeveling van de Commissie van 2022 (C(2022) 2428 van 27 april 2022) bevat maatregelen met betrekking tot smaad, opleiding, bewustmaking, ondersteuningsmechanismen, gegevensverzameling, verslaggeving en monitoring. De Commissie onderhoudt contacten met de lidstaten om een verslag op te stellen over de mate waarin zij de aanbeveling opvolgen. De Raad van Europa heeft in april 2024 ook een [Recommendation on countering the use of strategic lawsuits against public participation \(SLAPPs\)](#) ([Aanbeveling om het gebruik van strategische rechtszaken tegen publieke participatie tegen te gaan](#)) goedgekeurd.

Er zijn verdere inspanningen geleverd om de kwaliteit, inclusiviteit en transparantie van het wetgevingsproces te verbeteren, onder meer met betrekking tot kwesties die in de aanbevelingen van 2023 aan bod komen. In [Tsjechië](#) is het gebruik van versnelde wetgevingsprocedures afgenomen en werd een nieuw openbaar digitaal platform opgezet om gratis toegang te krijgen tot wetgeving. Evenzo werd in [Ierland](#) het gebruik van moties om de debattijd voor wetgevingsvoorstellen in te korten, aanzienlijk verminderd. In [Frankrijk](#) zijn verschillende instrumenten ingevoerd om de deelname van burgers aan het wetgevingsproces te vergroten. In [Portugal](#) zijn nieuwe maatregelen genomen om de transparantie van het wetgeven te verbeteren, terwijl de regulering van de effectbeoordeling nog steeds in behandeling is.

Sommige lidstaten hebben inspanningen ter verbetering van de kwaliteit van het wetgevingsproces ondernomen, die zich nog in een vroeg stadium bevinden. In [Kroatië](#) werd via een nieuwe wet inzake betere regelgeving een uitgebreide herziening van effectbeoordelingen en evaluaties ingevoerd, evenals bijkomende normen voor openbare raadplegingen. In [Cyprus](#) betekent een nieuw platform voor e-raadplegingen een stap vooruit die de inbreng van belanghebbenden in het wetgevingsproces eenvoudiger maakt, hoewel verdere maatregelen nodig zijn voor zinvolle openbare raadplegingen. In [Luxemburg](#) is het wetgevingsproces inclusiever, met name wat wetgeving op initiatief van de regering betreft, maar er blijven tekortkomingen bestaan met betrekking tot wetsontwerpen die door parlementsleden worden ingediend. In [Polen](#) is de regering begonnen maatschappelijke organisaties op doeltreffendere wijze te betrekken bij raadplegingen over wetgeving. Deze benadering moet echter nog worden geconsolideerd. In [Noord-Macedonië](#) is een nationaal systeem voor elektronische raadpleging voorhanden dat belanghebbenden in staat stelt om deel te nemen aan openbare raadplegingen, maar niet alle wetsontwerpen zijn gepubliceerd op het platform.

In een aantal lidstaten blijven uitdagingen bestaan op gebieden zoals het overmatige gebruik van versnelde procedures of de algehele kwaliteit van het wetgeven, alsook wat de raadpleging van belanghebbenden betreft. In [Spanje](#) heeft de “Organieke wet inzake amnestie voor de institutionele, politieke en sociale normalisering van Catalonië” ophef doen ontstaan, en hierover werd een advies uitgebracht door de Commissie van Venetië, waarbij verschillende kwesties met betrekking tot de rechtsstaat aan bod kwamen. Dit werd verder behandeld in het kader van een spoedprocedure, waarbij slechts een beperkte raadpleging van het publiek mogelijk was. In [Bulgarije](#) blijven uitdagingen bestaan met betrekking tot de kwaliteit van het wetgevingsproces. In [Hongarije](#) blijven de kwaliteit van het wetgeven en de veelvuldige wetswijzigingen een belangrijk punt van zorg. Rechtsonzekerheid leidt tot nog grotere bezorgdheid over arbitraire beslissingen van de regering en overheidsinstanties die worden beschouwd als belemmeringen voor de activiteiten van bedrijven op de eengemaakte markt. In [Frankrijk](#), [Estland](#) en [Italië](#) is bezorgdheid geuit over het veelvuldige gebruik van versnelde wetgevingsprocedures of nooddecreten. In [Slowakije](#) zijn grote hervormingen doorgevoerd zonder effectieve betrokkenheid van belanghebbenden, waarbij gebruik werd gemaakt van versnelde wetgevingsprocedures. In [Finland](#) hebben belanghebbenden gewezen op een wijziging van de praktijk van openbare raadplegingen, waardoor de mogelijkheid om opmerkingen te geven, werd beperkt. In [Malta](#) is nog steeds geen formeel kader voorhanden voor de betrokkenheid van het publiek bij de opstelling van wetgeving. In [Roemenië](#) zijn nog inspanningen nodig om effectieve openbare raadplegingen te waarborgen, want er blijven tekortkomingen bestaan.

In [Albanië](#) en [Noord-Macedonië](#) heerst een scherpe politieke polarisatie die negatieve gevolgen heeft voor het wetgevingsproces, wat in het laatste geval tot vertragingen heeft geleid in het wetgevingsproces en tot een overmatig en soms ongepast gebruik van versnelde

wetgevingsprocedures. Ondanks het feit dat een kader werd vastgesteld voor een inclusief wetgevingsproces, blijven in [Montenegro](#) uitdagingen bestaan op het gebied van ontoereikende openbare raadpleging. In [Servië](#) wordt het vermogen van het parlement om te voorzien in controles en waarborgen beperkt door problemen inzake doeltreffendheid, autonomie en transparantie, en moet het proces van openbare raadplegingen verder worden versterkt.

Grondwets hervormingen en debatten die gevolgen hebben voor institutionele controles en waarborgen

In verschillende lidstaten zijn processen voor grondwets hervormingen opgestart of worden hierover belangrijke publieke debatten gevoerd. In [Bulgarije](#) heeft de grondwets hervorming geleid tot wijziging van de procedure voor het benoemen van de interim-regering door de bevoegdheden van de president te beperken. In [Zweden](#) onderzoekt de regering de opvolging van een verslag van een comité van alle partijen over een mogelijke wijziging van de grondwet om ernstige crises tijdens vreedstijd aan te pakken. In [Nederland](#) zijn door alle staatsmachten verdere maatregelen genomen om de rechtsbescherming van burgers te verbeteren, en heeft een staatscommissie over de rechtsstaat hierover aanbevelingen geformuleerd. In [Italië](#) heeft de regering bij het parlement een ontwerp van grondwets hervorming ingediend teneinde de stabiliteit van de regering te vergroten.

Belangrijke ontwikkelingen met betrekking tot de functie van de grondwettelijke en hooggerechtshoven inzake controles en waarborgen

Grondwettelijke hoven spelen een sleutelrol bij de effectieve toepassing van het EU-recht en bij het waarborgen van de integriteit van de rechtsorde in de EU en vormen een belangrijk onderdeel van de controles en waarborgen. Hoewel de oprichting, samenstelling en werking van grondwettelijke hoven onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen, moeten de lidstaten bij de uitoefening van die bevoegdheid echter voldoen aan het EU-recht en de EU-waarden¹⁰⁶.

In sommige landen wordt het toepassingsgebied van de grondwets herziening uitgebreid. In [Bulgarije](#) heeft de grondwetswijziging constitutionele toetsing toegankelijker gemaakt doordat alle rechtbanken verzoeken in verband met de grondwettelijkheid kunnen indienen. In [Litouwen](#) stelt de raad voor de rechtspraak momenteel een voorstel op om de grondwet te wijzigen zodat hij het recht op grondwettelijk beroep krijgt toegekend met betrekking tot wetgeving die van invloed is op de rechterlijke macht. In sommige lidstaten blijven zorgen bestaan over andere aspecten van de werkzaamheden van grondwettelijke hoven. In [Hongarije](#) evalueert het grondwettelijk hof nog steeds de gegrondheid van definitieve uitspraken van gewone rechtbanken, hoewel overheidsdiensten, zoals eerder al werd aangegeven, definitieve rechterlijke besluiten niet langer kunnen aanvechten voor het grondwettelijk hof. Naar aanleiding van bezorgdheden die het grondwettelijk hof al jarenlang uit met betrekking tot zijn hoge werklast, die ertoe leidt dat het hof niet meer aandacht kan besteden aan de zaken die op grondwettelijk vlak het meest ingrijpend zijn, worden in [Slovenië](#) de discussies over grondwetswijzigingen voortgezet om het aantal zaken van het grondwettelijk hof te verminderen door bepaalde soorten zaken over te dragen aan bestuursrechtelijke rechtbanken.

¹⁰⁶ Arrest van het Hof van Justitie van 22 februari 2022, RS (Gevolgen van de uitspraken van een grondwettelijk hof), C-430/21.

Wat de uitbreidingslanden betreft, is het grondwettelijk hof in [Albanië](#) doeltreffend gebleken in het handhaven van institutionele controles en waarborgen, hoewel het parlement een aantal van de uitspraken niet heeft nageleefd. In [Servië](#) moeten verschillende openstaande betrekkingen bij het grondwettelijk hof worden ingevuld.

Ombudspersonen, nationale mensenrechteninstellingen, gelijkheidsorganen en andere onafhankelijke autoriteiten

Nationale mensenrechteninstellingen (NHRI's)¹⁰⁷, ombudspersonen¹⁰⁸, gelijkheidsorganen en andere onafhankelijke autoriteiten spelen een belangrijke rol in nationale systemen van controles en waarborgen. In sommige lidstaten is de status van deze organen verder versterkt of zijn hervormingen aan de gang. In [Bulgarije](#) en [Cyprus](#) hebben de ombudspersonen nieuwe taken toegekend gekregen, en in [Litouwen](#) en [Polen](#) zijn de financiële middelen voor de bureaus van ombudspersonen opgetrokken. In [Zweden](#) heeft het nationale mensenrechteninstituut financiering ontvangen voor zijn activiteiten, en blijft het toewerken naar een A-statusaccreditatie. In [Estland](#), [Luxemburg](#) en [Finland](#) zijn gesprekken aan de gang over hervormingen om de autonomie van onafhankelijke instanties te versterken.

In andere lidstaten staan de NHRI's en de ombudspersonen echter nog steeds voor uitdagingen. In [Hongarije](#) blijft er bezorgdheid bestaan over de onafhankelijkheid en het doeltreffend functioneren van de commissaris voor de grondrechten. In [Kroatië](#) werden enkele verdere maatregelen genomen voor de opvolging van de aanbevelingen van de ombudspersoon van het volk, maar blijven er uitdagingen bestaan met betrekking tot de toegang tot informatie. In [Nederland](#) wordt het College voor de Rechten van de Mens nog steeds geconfronteerd met bestuurlijke problemen. In [Slovenië](#) heeft de ombudspersoon voor de mensenrechten bezorgdheid geuit over voorgestelde wijzigingen aan de wet die betrekking heeft op zijn werking.

In [Montenegro](#) heeft het bureau van de ombudspersoon zijn capaciteit verbeterd om klachten af te handelen en de kwaliteit van de beslissingen te verbeteren, maar doordat zijn aanbevelingen niet systematisch worden opgevolgd, wordt de efficiëntie van zijn werkzaamheden ondermijnd. In [Servië](#) worden de aanbevelingen van de onafhankelijke organen niet systematisch opgevolgd.

Van de procedures voor de benoeming van de hoofden van onafhankelijke instanties is gebleken dat ze bijzondere uitdagingen opleveren. Er zijn nog steeds vertragingen in de benoemingen in [Bulgarije](#) en [Oostenrijk](#), terwijl wetswijzigingen in [Slowakije](#) hebben geleid tot een verruiming van de bevoegdheden van de regering om hoofden van bepaalde onafhankelijke organen te benoemen en te ontslaan. In [Griekenland](#) werden weliswaar maatregelen genomen om de salarisregeling te verbeteren, maar ervaren onafhankelijke autoriteiten problemen die hun status en hun vermogen om hun taken doeltreffend uit te voeren, kunnen ondermijnen. In [Polen](#) zijn de aanbevelingen met betrekking tot de hoge rekenkamer daarentegen volledig uitgevoerd door toe te zien op de benoeming van de leden van haar college en een passende opvolging van haar bevindingen.

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ Zie de beginselen van de Commissie van Venetië inzake ombudspersonen.

Met betrekking tot de vier lidstaten die nog geen NHRI hebben opgericht in overeenstemming met de VN-beginselen van Parijs, is in [Tsjechië](#) een wijziging ingediend om de functie van NHRI toe te vertrouwen aan de ombudspersoon, en is er enige vooruitgang geboekt voor het verkrijgen van een accreditatie voor de ombudspersoon en de NHRI in [Roemenië](#). In [Italië](#) en [Malta](#) is echter geen vooruitgang geboekt met het oog op de oprichting van een NHRI.

Uitvoering van uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en nationale rechtbanken

Sinds 2022 bevatten de landenhoofdstukken cijfers over de uitvoering van belangrijke uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), wat een belangrijke indicator is voor het functioneren van de rechtsstaat in een land. De resultaten variëren tussen de lidstaten. In de hele EU moet ongeveer 44 % van de belangrijkste uitspraken van het EHRM van de afgelopen tien jaar met betrekking tot lidstaten nog worden uitgevoerd, een lichte stijging ten opzichte van vorig jaar¹⁰⁹.

In [België](#) geeft de niet-naleving van uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en van uitspraken van binnenlandse rechtbanken aanleiding tot ernstige bezorgdheid. Voor [Roemenië](#) geldt nog steeds een verscherpt toezicht van het Comité van Ministers van de Raad van Europa voor een langdurig structureel probleem inzake het niet of laatijdig uitvoeren van definitieve beslissingen van binnenlandse rechtbanken ten aanzien van de overheid. In [Kroatië](#) omvat een nieuwe wet inzake bestuursrechtelijke geschillen maatregelen om de snelle uitvoering van uitspraken van bestuursrechtelijke rechtbanken te stimuleren.

Maatschappelijke organisaties als essentiële actoren voor de rechtsstaat

Maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers zijn sleutelactoren in het systeem van controles en waarborgen. Zij treden op als waakhond bij schendingen van de rechtsstaat en dragen actief bij tot de bevordering en bescherming van EU-waarden en grondrechten. Dit werd erkend in een Aanbeveling van de Commissie over de betrokkenheid van burgers in december 2023¹¹⁰, waarbij de lidstaten werd verzocht om een veilig en gunstig klimaat te scheppen voor maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers, teneinde hun kansen op effectieve deelname aan beleidsvorming te vergroten. Tegelijkertijd is het voorstel van de Commissie betreffende Europese grensoverschrijdende verenigingen erop gericht regelgevende en administratieve belemmeringen voor non-profitverenigingen op de eengemaakte markt weg te nemen¹¹¹.

In de meeste lidstaten is een gunstig en ondersteunend kader voor het maatschappelijk middenveld aanwezig en geldt het maatschappelijk middenveld nog steeds als “open”¹¹². Initiatieven om hun werkruimte nog verder te verbeteren, worden voortgezet, bijvoorbeeld via een hervorming van het belastingkader in [Oostenrijk](#). In [Zweden](#) werden verdere stappen gezet bij de lopende hervormingen van het rechtskader betreffende de financiering en de

¹⁰⁹ Vorig jaar bedroeg dit 40 %. Zie de bijdrage van het European Implementation Network voor het Verslag over de rechtsstaat 2024.

¹¹⁰ Aanbeveling van de Commissie over het bevorderen van betrokkenheid en effectieve participatie van burgers en maatschappelijke organisaties bij processen voor de vorming van overheidsbeleid (C(2023) 8627 van 12 december 2023).

¹¹¹ COM(2023) 516 final van 5 september 2023.

¹¹² Volgens de categorie toegekend door de niet-gouvernementele organisatie Civicus. Beoordelingen worden uitgevoerd op een schaal met vijf categorieën: open, ingeperkt, belemmerd, onderdrukt en gesloten. In vergelijking met 2023 is één lidstaat gedegradeerd van de categorie “open” naar “ingeperkt”.

werking van het maatschappelijk middenveld. In [Ierland](#) werd enige verdere vooruitgang geboekt bij het wegwerken van juridische belemmeringen voor toegang tot financiering, met een toetsing van de huidige wetgeving door de verkiezingscommissie. In [Kroatië](#) heeft een geleidelijke omschakeling plaatsgevonden naar meerjarige financiering van maatschappelijke organisaties, hoewel een ruimer plan nog steeds in behandeling is. In [Polen](#) wordt de oprichting van het ambt van de minister van het Maatschappelijk Middenveld beschouwd als een eerste stap op weg naar nieuwe initiatieven om het rechtskader voor maatschappelijke organisaties te verbeteren.

Voortbouwend op de trend die in eerdere verslagen werd vastgesteld, zijn maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers in toenemende mate geconfronteerd met uitdagingen, namelijk nieuwe juridische beperkingen, een gebrek aan financiering of fysieke en verbale aanvallen. Er zijn nog geen concrete maatregelen genomen om de onzekerheid in verband met de belastingvrije status van non-profitorganisaties aan te pakken in [Duitsland](#). In [Griekenland](#) is de realisering van de interoperabiliteit van de bestaande registers voor maatschappelijke organisaties een positieve ontwikkeling. Het registratiekader moet echter nog worden geëvalueerd en er blijven zorgen bestaan over de ruimte voor het maatschappelijk middenveld. In [Cyprus](#) zijn plannen voor een regelmatige dialoog tussen de autoriteiten en het maatschappelijk middenveld bemoedigend, maar blijven er vragen bestaan over de administratieve eisen die worden opgelegd aan maatschappelijke organisaties. In [Italië](#) bestaan er nog uitdagingen in verband met de burgerlijke ruimte, ook in het licht van gerapporteerde verbale aanvallen op maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met humanitaire activiteiten. In [Spanje](#) werd een hervorming van de burgerveiligheidswet aangekondigd in het parlement om bezorgdheden over de gevolgen ervan voor de burgerlijke ruimte aan te pakken, en die is nog steeds in behandeling.

In [Noord-Macedonië](#) werken maatschappelijke organisaties in een algemeen gunstig klimaat, maar hun duurzame betrokkenheid bij beleidsvorming blijft een uitdaging. In [Servië](#) beschikken maatschappelijke organisaties niet over een gunstig klimaat wat betreft oprichting, werking en financiering, en tegen verschillende van hen worden lastercampagnes gevoerd.

In bepaalde lidstaten wordt het maatschappelijk middenveld geconfronteerd met ernstige uitdagingen of de systemisch ongeoorloofde beperking van hun werkzaamheden. In [Hongarije](#) is geen vooruitgang geboekt bij het wegwerken van bestaande belemmeringen voor maatschappelijke organisaties, en lastercampagnes en het zwartmaken van onafhankelijke maatschappelijke organisaties is een gangbare praktijk. Er blijft bezorgdheid bestaan over de rol van de staat bij de financiering van het maatschappelijk middenveld. In [Slowakije](#) is het klimaat voor maatschappelijke organisaties erop achteruitgegaan, in het bijzonder voor organisaties die toezicht houden op staatsactiviteiten of zich bezighouden met mensenrechten.

Nationale controles en waarborgen met betrekking tot het gebruik van intrusieve surveillancesoftware (“spyware”)

Zelfs wanneer het gebruik van spyware verband houdt met de nationale veiligheid, en in gevallen waar het buiten het toepassingsgebied van het EU-recht valt, zijn er nationale controles en waarborgen nodig. Grondrechten zoals de bescherming van persoonsgegevens, de vrijheid om informatie te ontvangen en te verstrekken, de vrijheid van meningsuiting en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en een eerlijk proces, moeten worden gerespecteerd. De EU-wetgeving inzake gegevensbescherming biedt een uitgebreid mechanisme voor toezicht en waarborgen, en is van toepassing in situaties waar spyware

wordt ingezet voor rechtshandavingsdoeleinden. De Commissie van Venetië ontwikkelt beginselen en goede praktijken die van toepassing zijn op gerichte surveillance door middel van spyware.

In het verslag van 2024 worden de ontwikkelingen opgevolgd met betrekking tot het vermeende illegale gebruik van spyware (zoals “Pegasus” of vergelijkbare intrusieve surveillancesoftware) waarnaar in eerdere verslagen wordt verwezen, met name met betrekking tot de werking van nationale controles en waarborgen als reactie op dergelijke beschuldigingen. In [Polen](#) heeft de Sejm een parlementaire onderzoekscommissie opgesteld om het gebruik van “Pegasus”-software door leden van de regering, de geheime diensten, de politie en andere staatsorganen tussen 2015 en 2023 te beoordelen. De nieuwe procureur-generaal heeft ook beslist om personen die het doelwit zijn van Pegasus-software formeel op de hoogte te brengen, en een speciaal team aan te stellen om onderzoek te voeren naar de wettigheid van het gebruik ervan. In andere lidstaten blijft de situatie ongewijzigd. In [Griekenland](#) zijn gerechtelijke onderzoeken aan de gang over het gebruik van spyware. Anderzijds blijven in [Hongarije](#) bezorgdheden bestaan aangezien er geen effectief gerechtelijk of ander toezicht is met betrekking tot het gebruik van geheime surveillancemaatregelen buiten strafrechtelijke procedures.

Waarborgen inzake het aanpakken van buitenlandse beïnvloeding

Inmenging door buitenlandse regeringen die trachten de publieke opinie te manipuleren en het democratische debat te verstoren, vormt een bedreiging voor de democratieën van de EU¹¹³. Inspanningen om het algemeen belang te beschermen en inzicht te krijgen in buitenlandse beïnvloeding van democratieën in de EU moeten evenredig zijn en de grondrechten en democratische waarden ten volle naleven. Voortbouwend op informatie van het Hof van Justitie¹¹⁴ en de Commissie van Venetië¹¹⁵ heeft de Commissie in december 2023 voorgesteld om de transparantie van namens derde landen uitgevoerde belangenvertegenwoordigingsactiviteiten in de EU te reguleren, met bijzondere aandacht voor transparantie en democratische verantwoordingsplicht, waarbij gerichte regels worden ingevoerd in combinatie met sterke waarborgen.

In sommige lidstaten hebben voorgestelde of goedgekeurde maatregelen en het aangeven van de noodzaak om buitenlandse beïnvloeding aan te pakken, aanleiding gegeven tot ernstige bezorgdheid, met name omdat zij de betrokken organisaties stigmatiseren. Op grond van een nieuwe wet voor de bescherming van de nationale soevereiniteit heeft [Hongarije](#) een nieuw bureau met ruim gedefinieerde bevoegdheden opgericht dat de opdracht heeft verslag uit te brengen over iedere persoon of organisatie die ervan verdacht wordt buitenlandse belangen te dienen en/of buitenlandse financiering te ontvangen. Dit bureau is begonnen met het instellen van onderzoeken¹¹⁶. Hiervoor zijn momenteel inbreukprocedures aan de gang die door de Commissie zijn ingeleid. In [Slowakije](#) zijn ontwerpwijzigingen ingediend bij het parlement

¹¹³ Mededeling over de verdediging van de democratie (C(2023) 630).

¹¹⁴ Arrest van 18 juni 2020, Commissie/Hongarije (Transparantie van verenigingen), C-78/18, EU:C:2020:476.

¹¹⁵ Verslag van de Commissie van Venetië over de financiering van verenigingen (CDL-AD(2019)002). Zie ook het dringend advies van de Commissie van Venetië over de wet van Georgië inzake transparantie van buitenlandse beïnvloeding (CDL-PI(2024)013) en het advies over wet LXXXVII van 2023 over de bescherming van de nationale soevereiniteit (CDL(2024)001).

¹¹⁶ In juni 2024 startte het bureau voor de bescherming van de soevereiniteit onderzoeken naar de activiteiten en financiering van een maatschappelijke organisatie voor corruptiebestrijding en een onderzoeksmediakanaal.

waarbij organisaties die vanuit het buitenland financiering ontvangen boven een bepaalde drempel, verplicht worden gelabeld als “organisaties met buitenlandse ondersteuning”.

Initiatieven om een rechtsstaatscultuur te bevorderen

Het bevorderen van een sterke rechtsstaatscultuur is essentieel voor de veerkracht van democratische samenlevingen op lange termijn. Een brede waaier aan actoren draagt hier actief aan bij, bijvoorbeeld door debatten of onderwijsinitiatieven te organiseren.

In [Tsjechië](#) hebben overheidsinstanties initiatieven opgestart om de rechtsstaatscultuur te bevorderen, waarbij tal van evenementen werden georganiseerd in beide kamers van het parlement, en evenementen op hoog niveau werden georganiseerd door de regering en de ombudsdienst. In [Spanje](#) zijn verschillende initiatieven ondernomen voor de bevordering van de rechtsstaatscultuur. In [Slowakije](#) levert het Slowaaks nationaal centrum voor de rechten van de mens, dat gemachtigd is als nationaal mensenrechteninstituut en orgaan voor gelijke behandeling, een bijdrage via projecten om de rechtsstaatscultuur te bevorderen.

4. CONCLUSIES EN VOLGENDE STAPPEN

De vijf opeenvolgende jaren waarin de Commissie verslag heeft uitgebracht over de rechtsstaat hebben aangetoond dat de eerbiediging van de rechtsstaat nooit als vanzelfsprekend mag worden beschouwd. Veranderende omstandigheden, of het nu gaat om politieke veranderingen of maatschappelijke en technologische ontwikkelingen, kunnen nieuwe uitdagingen met zich meebrengen voor de rechtsstaat. De aard en de mate van deze uitdagingen verschillen per lidstaat, zoals blijkt uit de aanbevelingen die in het verslag over de rechtsstaat aan bod komen.

Tegelijkertijd hebben de verslagen ook aangetoond dat dialoog kan helpen om vooruitgang te boeken. De afgelopen vijf jaar heeft de EU haar capaciteit om de uitdagingen met betrekking tot de rechtsstaat aan te pakken en hervormingen te ondersteunen, aanzienlijk uitgebreid. De lidstaten kunnen in toenemende mate voortbouwen op een gemeenschappelijk begrip van de wijze waarop beleid, instellingen en wetgeving het best worden vormgegeven om de rechtsstaat te beschermen. Hoewel problemen met betrekking tot de rechtsstaat blijven bestaan en zullen blijven opduiken, is de EU nu beter toegerust om deze problemen op een objectieve en gedegen manier aan te pakken, en om verschillende instrumenten aan te reiken die kunnen helpen een oplossing te vinden. Het staat de lidstaten vrij om oplossingen uit te werken in overeenstemming met hun specifieke nationale context, maar die oplossingen moeten gebaseerd zijn op een consoliderend geheel van normen en voorschriften met betrekking tot de rechtsstaat.

In de politieke richtsnoeren voor de Commissie 2024-2029 staat de rechtsstaat centraal in een geslaagde EU. Dit wordt ook benadrukt in de strategische agenda van de Europese Raad die in juni 2024 werd aangenomen. Deze consensus wijst erop dat het van belang is de werkzaamheden van de EU op het gebied van de rechtsstaat te blijven verdiepen, gezamenlijk inzicht op te bouwen, de impact van de werkzaamheden van de EU te verbreden, en het instrumentarium dat we ter beschikking hebben om de rechtsstaat te bevorderen, verder uit te breiden.

Het verslag over de rechtsstaat zal het speerpunt blijven van deze werkzaamheden. Dit omvat een uitbreiding van de verslaglegging zodat kernthema's zoals de dimensie van de

eengemaakte markt worden opgenomen, en gekeken wordt naar kwesties die gevolgen hebben voor ondernemingen, in het bijzonder kmo's, die over de grenzen heen actief zijn. Dit betekent ook dat een nauwer verband moet worden gelegd tussen het verslag over de rechtsstaat en de bijbehorende aanbevelingen en financiering in het kader van de EU-begroting: dit is van belang als we ervoor willen zorgen dat het volgend meerjarig financieel kader optimaal ten goede komt aan de Europese burgers. De EU-financiering kan verder worden toegespitst op het ondersteunen van nationale inspanningen om corruptie te bestrijden en de financiële belangen van de EU te beschermen, waarbij wordt geïnvesteerd in het handhaven van de rechtsstaat. Voorts zullen de uitbreidingslanden worden opgenomen in het verslag voor de rechtsstaat wanneer zij er klaar voor zijn. Handhaving is van bijzonder belang: toezicht op de uitvoering van de aanbevelingen in het verslag wordt ontwikkeld als een manier om de geboekte vooruitgang te consolideren.

De kernbeginselen die aan het verslag over de rechtsstaat ten grondslag liggen (gelijke behandeling tussen de lidstaten, de nauwgezette toepassing van de EU-normen, en een proces dat is verankerd in dialoog en wederzijds begrip), zijn deugdelijk gebleken. De Commissie kijkt uit naar samenwerking met de lidstaten, het Europees Parlement en de Raad om ervoor te zorgen dat de rechtsstaat de hoeksteen kan blijven van de Europese democratieën.