Rechtsstaat in Europa

Aantekeningen van het Nederlands Helsinki Comité ter gelegenheid van de Ronde Tafel van de Tweede Kamer Commissie Europese Zaken op 24 april 2014

*Hoofdpunten:*

* *Civil society kan een belangrijke aanvullende rol spelen in het bevorderen van de rechtstaat en opereren als ‘partner’ van Nederland*
* *Uitvoering van bestaande afspraken in het kader van de Raad van Europa dient voor de EU een prioriteit te zijn; dit heeft zowel effect binnen de EU als op aangrenzende landen. Is de cultuur binnen het Comite van Ministers van de Raad van Europa geschikt voor behoorlijke monitoring van de implementatie van uitspraken van het Mensenrechtenhof?*
* *In EU-verband kunnen bestaande mechanismen meer worden aangewend om de bescherming van de rechtstaat aan de orde te stellen*

1. Het NHC gaat uit van 'brede' definitie van rechtsstaat, waarin mensenrechtennormen m.b.t. fairness van juridische processen en m.b.t. grenzen aan besluitvorming zijn opgenomen. Hierdoor grote overlap van de begrippen 'mensenrechten' en 'rechtsstaat'. Zie punten die AIV in haar advies van januari 2014 noemt (pag. 14, 15).

2. Zoals de AIV terecht stelt, is de Raad van Europa het belangrijkste orgaan in Europa voor standard setting en monitoring van mensenrechten en hun doorwerking in wetgeving, beleid en praktijk. Steun aan Raad van Europa mensenrechtenmechanismen van groot belang. Financiële steun (Thomas Hammarberg, de vorige mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa, wees bij zijn recente bezoek aan Nederland voor de uitreiking van de Geuzenpenning nog weer op het grote verschil in beschikbare middelen tussen RvE en EU). Maar ook politieke steun, o.a. in Comité van Ministers dat de uitvoering van uitspraken van het Europees Mensenrechtenhof monitort.

Nederland laat zich graag voorstaan op een actieve opstelling in het CvM in bij het aanspreken andere staten op hun uitvoering van uitspraken, maar dit geldt voor lang niet alle EU-lidstaten. Een aantal EU-lidstaten is zelf geregeld object van veroordelingen door het Hof en zou daar meer door mede-lidstaten op kunnen worden aangesproken. Is door zijn politieker geworden instelling van het Comité van Ministers nog veel te verwachten op het gebied van controle van op de implementatie van uitspraken van het Mensenrechtenhof? Worden grote lidstaten meestal ongemoeid gelaten?

Het EVRM verliest ook aan de “ingang” aan kracht. Voorbeeld: het aantal gevraagde voorlopige maatregelen om - hangende de procedure in Straatsburg – de situatie te bevriezen, wordt steeds vaker geweigerd (2013: 6,8%, 2010: 38%). Is dat bewust beleid van het Hof? De reden daarvoor is niet duidelijk. Het NHC wil dit verder uitzoeken.

3. Maatschappelijke organisaties kunnen een grote rol spelen in versterking van de uitvoering van het Europees Mensenrechtenverdrag. Bij voorbeeld (maar niet uitsluitend) door inzet in eigen land voor integrale uitvoering van uitspraken van het Mensenrechtenhof. De aandacht van mensenrechten-NGOs is traditioneel vooral gericht op het voorleggen van zaken aan het Hof en veel minder op de implementatie van uitspraken. Dit moet veranderen. Het NHC hield hierover in 2011 een seminar en wil verdere coalitievorming op Europees niveau én binnen landen stimuleren. Nederland kan deze ontwikkeling steunen. Net als bij Ontwikkelingssamenwerking gewerkt gaat worden met ‘partnerschappen’ met NGOs die op o.a. rechtsstaatsaspecten van het ontwikkelingsbeleid een aanjagende rol hebben, zou dit ook bij het Europa-beleid moeten worden gerealiseerd.

4. De Raad van Europa bestrijkt geheel Europa, niet alleen de landen van de Europese Unie. Zoals gezegd maakt ook een aantal Europese Unie lidstaten zich geregeld schuldig aan overtreding van mensenrechtenstandaarden van de Raad, maar echt grote en systematische schendingen spelen zich vooral af buiten de Europese Unie. Denk aan de westelijke Balkan, Turkije, Rusland. Echter, de rule of law in deze landen heeft een directe invloed op de Europese Unie. Wetteloosheid en corruptie zijn grensoverschrijdende fenomenen, en de Unie wordt beïnvloed door wat direct over de grenzen plaats vindt. Migratie wordt mede bepaald door discriminatie en sociale ongelijkheid van bevolkingsgroepen. Als de Europese Unie een asielbeleid wil voeren dat uitgaat van opvang van veel mensen buiten de Unie, moeten de landen die aan de Unie grenzen aan minimale eisen voldoen wat betreft de behandeling van asielzoekers. Kortom, het bevorderen en beïnvloeden van de kwaliteit van de rechtstaat in 'wider Europe' is een direct belang van de Unie en zijn lidstaten.

Is de traditionele, overwegend top-down, benadering van de versterking van de rechtsstaat in buiten de EU gelegen lidstaten van de Raad van Europa voldoende geweest om brede maatschappelijke transformatie te realiseren?

5. Binnen de Europese Unie is de laatste 10, 12 jaar een enorme sprong gemaakt in de justitiële samenwerking. Het Europees Arrestatiebevel is in dit verband de meest in het oog springende afspraak. Het regelen van de rechten van verdachten is hierbij in eerste instantie achtergebleven. Het Stockholm-programma, dat dit jaar ten einde loopt, was voor een groot deel gericht op het bijtrekken van het been op dat punt. Het ging hier om aspecten van het strafprocesrecht; verdere stappen zijn hier wellicht nodig, zoals ook de AIV opmerkt (pag. 11 advies, bovenaan).

6. Het is in dit licht bevreemdend dat het bevorderen van verbeteringen in de juridische keten waar het gaat om het strafrecht buiten EU-brede mechanismen worden gehouden. Zo kregen we van de Commissie een EU Justice Scoreboard waarin de kwaliteit van het strafrecht niet wordt 'gescoord'; een curieuze situatie. Ook het mandaat van het Grondrechtenagentschap mag zich tot nu toe niet uitstrekken tot dit gebied, ondanks voorstellen van de Management Board van het Agentschap[[1]](#footnote-1). De activiteiten van het opgeheven Network of Independent Experts on Fundamental Rights zouden volledig moeten worden geïntegreerd worden in wat het Agentschap doet. De aanname dat de ‘Founding Regulation’ van het Agentschap een dergelijke integratie onmogelijk maakt, is betwistbaar; in ieder geval de Management Board van het Agentschap zelf gaat daar niet vanuit.

7. Het 11 maart gepubliceerde voorstel van Europese Commissie voor een ‘New Rule of Law Initiative’ wordt in de NGO-wereld gezien als onvoldoende vernieuwend en te beperkt[[2]](#footnote-2). Zo zou de Commissie veel meer gebruik kunnen maken van de bestaande inbreukprocedures wanneer een lidstaat de verplichtingen die voortvloeien uit Europese verdragen of regelgeving niet goed nakomt (zie advies AIV pag. 29 en 30). Problemen die te maken hebben met vrijheid van meningsuiting, met tegengaan van één tweetjes tussen overheid en bedrijven en met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht kunnen via deze route worden geadresseerd[[3]](#footnote-3).

8. Het aanvullende ‘peer review’ mechanisme dat de AIV voorstelt (hoofdstuk IV van het advies) kent een zware inbreng van deskundigen, die vooral bestaande informatie moeten inbrengen, inclusief van organen van de Raad van Europa. Een dergelijke betrokkenheid van deskundigen kan politisering van het proces, die bij ‘peer review’ altijd dreigt, tegengaan. In principe zou het Grondrechtenagentschap deze rol van ‘deskundige’ kunnen spelen; wanneer haar mandaat te beperkt blijft, zijn constructies mogelijk als voorgesteld door de AIV. Ook de openbaarmaking van de conclusies van de bespreking in de Raad van de Europese Unie is van belang. Dit maakt follow-up door maatschappelijke organisaties mogelijk in het aandringen op daadwerkelijke stappen door parlementaire en uitvoerende organen van de lidstaten. De hierboven in punt 3 voorgestelde ‘partnerschappen’ kunnen ook hier een rol spelen.

1. Zie *Opinion of the Management Board of the EU Agency for Fundamental Rights on the European Commission’s Proposal for the new Multi-Annual Framewerk (2013-2017) for the Agency*, <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1861-Opinion%20of%20FRA%20MB%20on%20Commission%20MAF%20Proposal%2018%20Oct%202011.pdf> [↑](#footnote-ref-1)
2. Zie b.v. het commentaar van Human Rights Watch, *Rule of Law: EU 'mechanism' needs upgrade*, <http://euobserver.com/opinion/123526> en van Open Society European Policy Institute, <http://www.opensocietyfoundations.org/voices/eu-still-failing-protect-fundamental-rights> [↑](#footnote-ref-2)
3. Zie de Policy Brief van augustus 2013 hierover van Open Society European Policy Institute, <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/how-monitor-rule-law-democracy-and-fundamental-rights-eu.pdf> [↑](#footnote-ref-3)