

Cultuur van rechtsstatelijkheid nog ver weg in de EU

Op 30 augustus organiseerden Instituut Clingendael en het Montesquieu Instituut een expertbijeenkomst in het kader van de Zomerconferentie 2013. Een groep beleidsmakers, politici en academici ging in gesprek over de noodzaak en de hindernissen van het uitbreiden van Europees toezicht op de rechtsstaat.

De brief van minister Timmermans en drie Europese collega's waarin zij oproepen tot een 'cultuur van rechtsstatelijkheid' in de EU vormde aanleiding voor de discussie. De kwaliteit van de rechtsstaat en het toezicht daarop staan hoog op de agenda, maar tegelijkertijd ontbreekt het aan politieke wil om op te treden tegen lidstaten die zich schuldig maken aan schending van de mensenrechten. Het uitblijven van een krachtig signaal richting Hongarije is hier een treffend voorbeeld van. Er heerst een gedoogcultuur.

In Europa – zowel de EU als de Raad van Europa – bestaan vele structuren, instrumenten, mechanismen en speciale commissies om de rechtsstaat te monitoren, maar de regels zijn te soft en vrijblijvend. Het schort het aan implementatie van aanbevelingen en rechtsuitspraken. Europa produceert stapels papierwerk, maar te weinig concrete resultaten. Grondrechten en een goed functionerende rechtsstaat zouden net zo afdwingbaar moeten zijn als de economische en monetaire regels in het Stabiliteits- en Groeipact, maar daartoe schiet het huidige instrumentarium tekort.

De politieke onwil om dit te veranderen komt voort uit de vrees om bekritiseerd te worden. Vanuit de gedachte dat Europa zich niet hoort te bemoeien met nationale aangelegenheden krijgt de Europese Commissie zeer beperkte ruimte om lidstaten aan te spreken op het functioneren van de rechtsstaat. Onder druk van de lidstaten wordt het Handvest van de Grondrechten nauw geïnterpreteerd en wordt Commissaris Reding snel teruggefloten wanneer zij zich op gevoelig terrein begeeft. Het toezicht op de bescherming van grondrechten en de rechtsstaat is intergouvernementeel geregeld, wat afbreuk doet aan de onafhankelijkheid, geloofwaardigheid en effectiviteit.

Er bestaat derhalve een noodzaak te komen tot een alternatieve oplossing tussen de 'nucleaire' artikel 7 procedure en de beperkte mogelijkheden die de inbreukprocedure biedt. Het Justice Scoreboard is een eerste aanzet, maar omvat alleen civielrechtelijke aspecten. Het scoreboard is opgezet vanuit een economische motief om de rechtszekerheid voor het bedrijfsleven te vergroten. Het is tekenend dat de EU het toezicht op de rechtsstaat beperkt tot terreinen waar burgers en bedrijven zich in grensoverschrijdende situaties bevinden. Daardoor blijft een groot deel van de tekortkomingen in lidstaten buiten schot. De EU handelt niet vanuit een normatieve gedachte om invulling te geven aan de gemeenschap van normen en waarden. Daarnaast is het onduidelijk of de EU verdragen een bevoegdheid bieden voor een algemeen monitoringsmechanisme voor de rechtsstaat.

Het concept van wederzijds vertrouwen werkt onvoldoende om lidstaten te motiveren alle aspecten van de rechtsstaat en mensenrechtenbescherming te verbeteren. Omdat de onderlinge verbondenheid toeneemt, groeit de noodzaak en urgentie om EU toezicht uit te breiden zodat het systeem van wederkerigheid en wederzijds vertrouwen werkbaar blijft. Hierbij kan de EU lessen trekken uit bestaande instrumenten en de aanwezige kennis, ook bij de Raad van Europa.

De EU staat voor een aantal belangrijke vragen, die tot heden onbeantwoord blijven. Welke rol wil de EU spelen in het controleren van de kwaliteit van de rechtsstaat? Krijgt de EU de taak om mensenrechten te bevorderen of wordt een systeem neergelegd waarbij lidstaten worden getoetst aan minimumnormen? Hoe kan de EU effectieve follow-up van aanbevelingen organiseren zonder harde instrumenten? Zijn er wel nieuwe instrumenten nodig of is het voldoende om de implementatie van het bestaande instrumentarium te verbeteren? Het momentum – ingegeven door de brief van de vier ministers – zou moeten worden aangegrepen om niet alleen een cultuur van rechtsstatelijkheid te bevorderen, maar ook een cultuur van verantwoording.